

Krakowskie Studia Międzynarodowe

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

WYZWANIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA
W ŚWIELE INWAZJI ROSJI NA UKRAINĘ

SECURITY POLICY CHALLENGES
IN THE LIGHT OF RUSSIA'S INVASION OF UKRAINE

redakcja / edited by
TOMASZ ORŁOWSKI

numer 1 (XIX) Kraków 2022



THE BASIC INFORMATION FOR AUTHORS

Footnotes and Commentary about Author(s): Place notes at the bottom of the page as footnotes rather than at the end of the text as endnotes. Number them consecutively throughout the essay. Do not place a footnote number or an asterisk after the author's name following the title of the article. Numbered footnotes should be used only in the body text. Commentary about the author(s) should be placed under a rule at the bottom of the first page, without a footnote number, asterisk, or other symbol.

Spacing: Text should be single-spaced, including block quotations, footnotes, captions, legends, and long headings, which should be single-spaced with a space between the items. Use only one space after punctuation marks.

Type Face and Size: All manuscripts should be in Times New Roman. A subtitle should be in 12-point bold type. Use 12-point type for text, headings, and subheadings. First-level headings should be flush-left and in bold type. Second-level headings should flush-left and in bold italics. Use 10-point type for footnotes, commentary about the author(s), and all source and note information placed directly under tables and figures.

Tables and Figures: Tables and figures should be properly cited and all aspects must be clearly legible. Do not use any bold-face type. Headings should be centered above tables and figures.

Spelling and Citation: For purposes of standardization, citation adheres to *Random House Webster's Unabridged Dictionary* and *The Chicago Manual of Style: The Essential Guide for Writers, Editors, and Publishers*, 15th ed., University of Chicago, Chicago 2003.

Examples:

a) Books and monographs: *Religious Organizations and Democratic Transition in Contemporary Asia*, eds. Tun-jen Cheng, D. Brown, New York 2005, p. 17–18.

b) Journal articles: J. J. Linz, A. Stepan, „Consolidating New Democracies”, *Journal of Democracy* 1996, Vol. 7, No. 2, p. 14–33.

c) Chapters in books: N. Jayawickrama, “Hong Kong and the International Protection of Human Rights,” [in:] *Human Rights in Hong Kong*, ed. R. Wacks, Hong Kong 1992, p. 121.

d) Articles in newspapers: D. J. Wakin, I. Fisher, “Cardinals Begin Conclave to Elect a New Pope,” *New York Times*, April 18, 2005, p. A1.

e) Citation of electronic publications:

Citations of electronic sources should accomplish the same ends as citation of print sources. The format also should be analogous to that for print sources. Please supply author's name, title of article, and other pertinent data, so that those who cannot locate the material through a stated address might be able to find it through a network searching tool. Give the complete address, including access mode identifier, the publisher's domain name, and after the first single slash, relevant path and file names.

Example:

M. Ashraf Haidari, “Eurasia Insight: Paris Conference – Aid Effectiveness Key to Addressing Afghanistan's Rebuilding Challenges,” *EurasiaNet*, 2008, www.eurasianet.org/departments/insight/articles/eav061208f.html [accessed June 14, 2008].

Texts for publication should be mail to: Krakow International Studies, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, ul. Herlinga-Grudzińskiego 1, 30-705 Kraków (Poland) or e-mail: biuro@krc.pl

RULES AND REGULATIONS CONCERNING PUBLISHING PAPERS IN KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

1. All papers sent to Krakow International Studies by their respective authors undergo preliminary assessment by the Editor-in-Chief.
2. The initial assessment results in the decision whether to send the work for an independent review or return it to the author with the information that it will be not published.
3. Two independent reviewers for “internal reviews” are appointed by the Editor-in-Chief or by the Deputy Editor following consultation with the Editor-in-Chief.
4. The following cannot be independent reviewers: Editor-in-Chief, Deputy Editor-in-Chief, employees of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, and people with papers published in the issue containing the reviewed paper.
5. The internal review should answer the question whether the reviewed paper is fit for printing and whether it requires any amendments, and if it does, state what they are, and must be in written form, and conclude in an unequivocal verdict concerning publication or rejection of an article.
6. If one of the reviewers provides comments and amendments, but does not disqualify the paper, the Editor pass the comments on to the author, asking for the author's opinion and any amendments.
7. Should the opinions of the author and reviewer diverge, the decision to print the paper or otherwise

Krakowskie Studia Międzynarodowe

WYZWANIA POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA
W ŚWIELE INWAZJI ROSJI NA UKRAINĘ

SECURITY POLICY CHALLENGES
IN THE LIGHT OF RUSSIA'S INVASION OF UKRAINE

redakcja / edited by
TOMASZ ORŁOWSKI

KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

numer 1 (XIX) Kraków 2022





KRAKOWSKIE STUDIA MIĘDZYNARODOWE KRAKOW INTERNATIONAL STUDIES

XIX: 2022 nr 1

e-ISSN 2451-0610

ISSN 1733-2680

**Czasopismo Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego/
Journal of Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University**

www.ksm.ka.edu.pl

„Krakowskie Studia Międzynarodowe” są w pełni otwartym czasopismem (Open Access Journals) wydawanym na licencji CC BY-NC-ND 3.0 PL
„Krakow International Studies” is an open-access journal published under the CC BY-NC-ND 3.0 PL licence



Wersją pierwotną czasopisma jest wydanie elektroniczne /
The journal is originally published in the electronic version

Rada wydawnicza/Publisher Council of the Andrzej Frycz Modrzewski
Krakow University:
Klemens Budzowski, Maria Kapiszewska, Zbigniew Maciąg, Jacek Majchrowski

Rada programowa „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”/Editorial Board:
*Susanna Frederick Fischer (USA), Aleksander Głogowski (Polska), Robert Kłosowicz (Polska),
Christian Lequesne (Francja), Rett R. Ludwikowski (USA), Andrzej Mania (Polska),
Sev Ozdowski (Australia), August Pradetto (Niemcy), Barbara Stoczewska (Polska),
Eckart D. Stratenschulte (Niemcy), Ewa Suwara (Polska), Marzena Żakowska (Polska)*

Redaktor naczelny/Editor-in-Chief:
Tomasz Orłowski

Redaktor tematyczny/Subject Editor:
Tomasz Orłowski

Redaktor statystyczny/Statistic Editor:
Piotr Stefanów

Sekretarz redakcji/Managing Editor:
Halina Baszak Jaroń

Redakcja/Office:
Oficyna Wydawnicza KAAFM
ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1A, p. 218; 30-705 Kraków
tel. 12 25 24 665, 25 24 666; e-mail: oficyna@afm.edu.pl

Skład i redakcja techniczna/Dtp, and technical editing: *Jakub Aleksejczuk*

Adiustator/sub-editor: *Filip Rekucki-Szczurek, Carmen Stachowicz*

Projekt okładki/Cover design: *Igor Stanisławski*

Opracowanie graficzne okładki/Preparation of the project of the cover: *Oleg Aleksejczuk*

© Copyright by Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, 2022

Czasopismo punktowane w rankingu Ministerstwa Edukacji i Nauki /
The journal is evaluated by the Ministry of Education and Science of the Republic of Poland



Spis treści

Tomasz Orłowski

Wyzwania polityki bezpieczeństwa w świetle inwazji Rosji na Ukrainę. Wprowadzenie	7
Security policy challenges in the light of Russia's invasion of Ukraine. Introduction	11

ARTYKUŁY

Tomasz Chłoń

Dokąd zmierza NATO? Sojusz Północnoatlantycki, Europa i Polska w świetle decyzji szczytu NATO w Madrycie 29–30 czerwca 2022 r.	15
---	----

Benoît d'Aboville

La crise ukrainienne et le rôle futur de la Pologne en Europe	51
---	----

Ferdinando Nelli Feroci

L'Italia sulla scena internazionale ai tempi del Governo Draghi	61
---	----

Ewa Suwara

Cyber operations and Article 42.7 of the Treaty on European Union	69
---	----

Rafał Czachor

Prawne aspekty konfliktu w Górskim Karabachu: stan obecny i perspektywy	97
---	----

VARIA**Krzysztof Babij, Rafał Jaśkowski**

Samorządowy wymiar polskiej polityki zagranicznej 2012–2022.

Część I: Zarys ogólny 129

Informacje dla autorów 161

Zasady recenzowania publikacji w czasopismach 163



Tomasz Orłowski

prof. KAAFM, dr, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

<https://orcid.org/0000-0001-9126-2740>

Wyzwania polityki bezpieczeństwa w świetle inwazji Rosji na Ukrainę. Wprowadzenie

Oddajemy w Państwa ręce pierwszy numer „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” za rok 2022. Ten rok będzie zapamiętany w historii stosunków międzynarodowych jako przełomowy. Już dzisiaj dostrzega się, że jest i będzie wyznacznikiem głębokich zmian w polityce europejskiej. 24 lutego tego roku siły zbrojne Federacji Rosyjskiej napadły na Ukrainę, dokonując aktu niczym nieusprawiedliwionej agresji na suwerenne państwo. Zgromadzenie Ogólne ONZ uznało tę agresję za pogwałcenie art. 2 ust. 4 Karty Narodów Zjednoczonych jako normy bezwzględnie wiążącej (*ius cogens*). Co więcej, Federacja Rosyjska była jednym z trzech gwarantów bezpieczeństwa Ukrainy, związana podpisanym 5 grudnia 1994 roku memorandum budapeszteńskim, którego pierwszy paragraf brzmi: „Federacja Rosyjska, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Stany Zjednoczone Ameryki potwierdzają swoje zobowiązanie wobec Ukrainy, zgodnie z zasadami Aktu Końcowego KBWE, do poszanowania niepodległości, suwerenności i istniejących granic Ukrainy”¹.

¹ Memorandum on security assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons [Memorandum budapeszteńskie o gwarancjach bezpieczeństwa], Budapest, 5.12.1999, <https://treaties.un.org/Pages/>

Nawet jeśli memorandum nie spełnia wszystkich cech wiążącej umowy międzynarodowej, to jest jednak uroczystym porozumieniem politycznym poświadczającym nienaruszalność zasad prawa międzynarodowego, potwierdzającym powstrzymanie się od groźby użycia siły lub użycia jej przeciwko integralności terytorialnej². Można zresztą przypomnieć, że tekst memorandum został dwa dni później przesłany sekretarzowi generalnemu ONZ z prośbą o jego uznanie za oficjalny dokument Zgromadzenia Ogólnego wspólną notą podpisaną m.in. przez Siergieja Ławrowa, wówczas stałego przedstawiciela Rosji w ONZ³.

Rosyjska agresja oznacza powrót wojny do Europy po 77 latach pokoju. Oczywiście od zakończenia drugiej wojny światowej, a zwłaszcza od zakończenia zimnej wojny, miały na naszym kontynencie miejsce bardziej lub mniej lokalne konflikty o różnej skali intensywności działań zbrojnych i masowości zbrodni wojennych. Wyróżniły się pośród nich wojny wynikłe z rozpadu Jugosławii, konflikt armeńsko-azerski o Górski Karabach (mówi o nim publikowany w tym tomie artykuł Rafała Czachora) i inwazja rosyjska na Gruzję w 2008 roku. Jednak dopiero wojna napastnicza toczona od roku przez Rosję przeciwko Ukrainie jest konfliktem pełnoskalowym w rozumieniu typologii stworzonej przez Jonathana Wilkenfelda i Micheala Brechera⁴ i wypełnia wszystkie czyny składające się na zbrodnię agresji, jak ją określa art. 8 bis zmienionego Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego⁵. Tym samym powrócił do Europy konflikt zbrojny, co całkowicie zburzyło system bezpieczeństwa

showDetails.aspx?objid=0800000280401fbb. Autor rozpowszechnionego w polskojęzycznym piśmiennictwie tłumaczenia nie jest znany.

² Wszechstronną analizę statusu prawnego memorandum budapesztańskiego przedstawiają w literaturze polskiej: T. Grant, *The Budapest Memorandum of 5 December 1994: Political Engagement or Legal Obligation?*, „Polish Yearbook of International Law” 2014, t. 34, s. 89–114; A. Kleczkowska, *Memorandum budapesztańskie – umowa międzynarodowa czy niewiążące porozumienie?*, „Władza Sądzenia” 2021, nr 20, s. 147–161.

³ Letter dated 7 December 1994 from the Permanent Representatives of the Russian Federation, Ukraine, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General, 19.12.1994, <https://digitallibrary.un.org/record/169471?ln=ru>.

⁴ J. Wilkenfeld, M. Brecher, *International Crises, 1945–1975: The UN Dimension*, „International Studies Quarterly” 1984, t. 28, nr 1, s. 56–58.

⁵ Poprawki do Rzymskiego Statutu Międzynarodowego Trybunału Karnego, sporządzonego w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., przyjęte podczas konferencji rewizyjnej w Kampali (rezolucje nr 5 i 6) w dniach 10 i 11 czerwca 2010 r. (Dz.U. z 2018 r., poz. 1753). Wcześniej zbrodnia agresji była wyłącznie pojęciem międzynarodowego prawa zwyczajowego, zob. C. Kreß, *Time for Decision: Some Thoughts on the Immediate Future of the Crime of Aggression: A Reply to Andreas Paulus*, „The European Journal of International Law” 2010, Vol. 20, No. 4, s. 1132.

europiejskiego. Swoją drogą – choć bez bezpośredniego związku z Rosją – została podeptana piękna nadzieja leżąca u podstaw procesu integracji europejskiej, że jego powodzenie uczyni wojnę w Europie niemożliwą.

Niezależnie od rezultatu wojny, który – jak ufamy – będzie korzystny dla Ukrainy, dzięki niewyobrażalnemu męstwu jej sił zbrojnych, przywódców i ludności cywilnej oraz niespotykanej skali międzynarodowego wsparcia i solidarności, czeka nas wspólne wyzwanie budowy nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego. Zdecyduje ono o przyszłości zarówno w potwierdzeniu i przypomnieniu o fundamentalnym znaczeniu zaangażowania Stanów Zjednoczonych w bezpieczeństwo europejskie przez mocną na wszystkie próby więź transatlantycką, jak i wymagającego większego udziału w nim samych Europejczyków (kwestiom możliwości skutecznej walki UE w ramach WPZB z zagrożeniami cybernetycznymi poświęcone jest studium Ewy Suwary).

Przyszłość przyniesie odpowiedź na pytanie postawione przez Nathalie Tocci – główną autorkę Globalnej Strategii Unii Europejskiej – o to, który scenariusz zwycięży na polu uniezależnienia się Europy od rosyjskich dostaw surowców energetycznych: czyli Putin vs. Monnet, archaiczne trwanie w wytrzymalności na braki albo głęboka transformacja przez kryzys⁶. Przykład Włoch, który dla nas omawia Ferdinando Nelli Feroci, jednego z państw najbardziej uzależnionych od rosyjskiego gazu, pokazuje, jak szybko można zrezygnować z dostaw zmieniających się w broń szantażu.

Odnotowujemy już dzisiaj czynnik zmian, jakim jest przesunięcie się środka ciężkości bezpieczeństwa europejskiego dużo bardziej na wschód, co nadaje Polsce potencjalnie dużo większego znaczenia, na co wskazuje w swoim artykule Benoît d'Aboville. Wzmacnia je dodatkowo decyzja madryckiego szczytu NATO o rozszerzeniu Sojuszu na Szwecję i Finlandię, co szczegółowo analizuje w otwierającym ten numer artykule Tomasz Chłoń. Region Bałtyku ulega w rezultacie bardzo daleko idącym przekształceniom w zakresie bezpieczeństwa, do których również należy zwiększona obecność brytyjska, nowa forma zaangażowania Zjednoczonego Królestwa w Europie po opuszczeniu przez nie Unii Europejskiej. Potencjalnie są to działania korzystne dla bezpieczeństwa Polski, choć nadal pozostaje nieznana skala zagrożeń, jakie tworzy awanturnicza desperacja Putina.

Nie sposób nie sięgnąć przy tym pamięcią do historii XX wieku, by przypomnieć, że poprzedni raz Polska musiała się mierzyć z koniecznością wspierania niepodległości Ukrainy przed rosyjską zaborczością prawie dokładnie przed

⁶ N. Tocci, *Putin vs Monnet: European Resilience, Energy and the Ukraine War*, „IAI Papers” 2022, no. 22/25, s. 1–13.

stu laty podczas wojny bolszewickiej, która przybrała wówczas formę sowieckiego marszu na zachód, mającego zdestabilizować całą Europę, posługując się gwałtem, przemocą i kłamliwą retoryką o wyzwaniu ludów. Nie udało się wtedy obronić ukraińskiej państwowości i wstrzymanie sowieckiej agresji odbyło się na linii Wisły wysiłkiem odrodzonego Wojska Polskiego i ofiarności całego narodu. Po naszej stronie stanęli oficerowie Francuskiej Misji Wojskowej przysłanej do Polski przeszło roku wcześniej z zadaniem szkolenia naszej armii. Kolejny tegoroczny tom „Krakowskich Studiów Międzynarodowych” poświęcimy stuleciu jej powstania.

W oddawanym Państwu do lektury tomie znajdują Państwo teksty, które omawiają całe spektrum obecnej sytuacji bezpieczeństwa europejskiego, od czego uzależniony jest nie tylko powrót trwałego pokoju na nasz kontynent, ale również rozwój ekonomiczny. Jest oczywistością, że te dwa procesy wzajemnie się napędzają. Powojenna odbudowa Ukrainy zapowiada się jako przedsięwzięcie bezprecedensowe w dziejach. W moim przekonaniu wydaje się absolutnie niezbędne, by ten proces połączyć najściślej z przygotowaniami państwa ukraińskiego do członkostwa w Unii Europejskiej, dzięki czemu oba działania będą się wzajemnie wspierały. Otworzy wyjątkowo szerokie pole przyszłej współpracy polsko-ukraińskiej, jeśli uda nam się wykorzystać wszystkie doświadczenia bliskości państw, społeczeństw, samorządów, uczelni, organizacji pozarządowych. Wątek współpracy zdecentralizowanej odnajdą Państwo w studium Krzysztofa Babija i Rafała Jaśkowskiego dobrze ukazującej jej potencjał. Polska powinna móc promować i stymulować wszystkimi dostępnymi nam sposobami współpracę właśnie tę transformację Ukrainy przez rozwój po konflikcie, czym dowiedzie żywotności i słuszności integracji europejskiej metodą Monneta, czyli drogą czynów, a nie słów.

Życzę Państwu ciekawej lektury i wielu przemyśleń, jakich może nam dostarczyć.



Tomasz Orłowski

Associate Professor, Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University

<https://orcid.org/0000-0001-9126-2740>

Security policy challenges in the light of Russia's invasion of Ukraine. Introduction

We are pleased to put in your hands the first issue of Krakow International Studies for 2022. This year will be remembered in the history of international relations as a landmark year. Already today, it is perceived to be and will be a marker of profound changes in European politics. On 24 February this year, the armed forces of the Russian Federation invaded Ukraine, committing an act of unjustifiable aggression against a sovereign state.

Russian aggression marks the return of war to Europe after 77 years of peace. Of course, since the end of the Second World War, and especially since the end of the Cold War, there have been more or less localised conflicts on our continent, with varying degrees of intensity of hostilities and the massiveness of war crimes. However, only the aggression war that Russia has been waging against Ukraine for the past year is a full-scale conflict.

Whatever the outcome of the war, which we trust will be in Ukraine's favour thanks to the unimaginable bravery of its armed forces and population and the unprecedented scale of international support and solidarity, the common challenge of building a new European security architecture awaits us. It will determine the future both in reaffirming and reiterating the fundamental

importance of the United States' commitment to European security through the all-too-strong transatlantic bond, but also demanding greater participation from Europeans themselves. It will also answer the question posed by Nathalie Tocci as to which scenario will prevail in the field of Europe's independence from Russian energy supplies: *i.e.* Putin vs. Monnet, an archaic endurance of shortages or a deep transformation through crisis.

We are already noting the factors of change today, namely the shift of the centre of gravity of European security much more to the east, which gives Poland potentially much greater importance. This is further reinforced by the decision of the Madrid NATO summit to expand the Alliance to Sweden and Finland. The security situation in Europe depends not only on the restoration of lasting peace on our continent, but also on economic development. It is evident that these two processes are mutually propelling. The post-war reconstruction of Ukraine promises to be an unprecedented undertaking in history. It seems absolutely essential to link this process most closely with its preparations for joining the European Union, so that the two activities are mutually supportive.

ARTYKUŁY



Tomasz Chłoń

Sieć Badawcza Łukasiewicz – PORT Polski Ośrodek Rozwoju Technologii, Wrocław
Były ambasador RP w Estonii i Słowacji

Dokąd zmierza NATO? Sojusz Północnoatlantycki, Europa i Polska w świetle decyzji szczytu NATO w Madrycie 29–30 czerwca 2022 r.

Uwagi wstępne

Sojusz Północnoatlantycki broni państw członkowskich skutecznie od 1949 r., a dowodem jego efektywności i długowieczności jest zdolność do ciągłej adaptacji, nawet gdy percepcje zagrożeń przez sojuszników nie są tożsame, a decyzje o środkach przeciwdziałania nie wszystkich – i nie w pełni – satysfakcjonują. Takież są wnioski szczytu organizacji, który odbył się 29–30 czerwca 2022 r. w Madrycie. Szefowie państw i rządów podjęli wszakże na nim ważne decyzje dostosowujące organizację do aktualnych wyzwań bezpieczeństwa euroatlantyckiego na miarę politycznych i ekonomicznych możliwości.

Wobec brutalnej wojny prowadzonej przez Rosję w Ukrainie, o skali bezprecedensowej w Europie od zakończenia II wojny światowej, w Madrycie doszło do swoistej readaptacji Sojuszu, skłaniającej do porównań z czasami zimnej wojny. Uzgodnionej na szczycie nowej koncepcji strategicznej, politycznego – ale najważniejszego po traktacie waszyngtońskim – dokumentu Sojuszu nie da się wprawdzie ulokować wprost w zimnowojennej tradycji, bowiem wpisuje się ona również w logiczny ciąg założeń jej poprzedniczek przyjętych już

po 1989 r. i odzwierciadlających szerokie podejście NATO do bezpieczeństwa, z jego potrójną misją: kolektywnej obronny, zarządzania kryzysowego oraz bezpieczeństwa zbiorowego, ale mądryckie postanowienia oddają na swój sposób co należne brytyjskiemu dziennikarzowi i publicyście Edwardowi Lucasowi, który już w 2008 r. ogłosił powrót zimnej wojny, gdy jeszcze wielu na Zachodzie przywódców politycznych, dyplomatów czy politologów nadal łudziło się, że Rosja może być strategicznym partnerem NATO – wśród nich poprzednicy dzisiejszych liderów Sojuszu. To oni bowiem w Lizbonie w 2010 r. zatwierdzili obowiązującą do Madrytu koncepcję strategiczną NATO, w której budowanie partnerskich relacji z Rosją uznali za realne.

Lucas spoglądał na Rosję bez chęci, i to jeszcze przed jej agresją przeciwko Gruzji w 2008 r.: na Rosję Putina deklarującego w 2007 r. w Monachium zamiar zmiany reguł gry i porządku międzynarodowego ustanowionego po 1989 r.; Rosję, w której mordowane są dziennikarki i dziennikarze krytykujący władzę; państwo, którego służby specjalne trują opozycjonistów, które używa szantażu gazowego wobec jednego sąsiada czy dokonuje ataku cybernetycznego przeciwko drugiemu. Perspektywa Lucasa jest w istocie opisem resowietyzującego się państwa (Lucas, 2008). Można było nie zgadzać się wówczas z taką wizją, a wątpliwości i dziś budzą proste analogie w sytuacji, gdy aktorzy i rozkład sił między nimi są zdecydowanie różne – Rosja gospodarczo i społecznie słaba, zaś jej miejsce jako globalnego supermocarstwa przejmują Chiny. Obecnie to Chiny stają się głównym adwersarzem Zachodu, przy czym wyzwanie rzucone bezpieczeństwu obszaru euroatlantyckiego przez ten kraj ma nadal mniejszy, aczkolwiek rosnący charakter militarny, bardziej jednak technologiczny i cywilizacyjny oraz systemowy. Niemniej główne zagrożenie ery zimnowojennej – wojną światową, potencjalnie nuklearną, między Zachodem a Rosją – niestety powróciło.

Z tych także względów nasuwają się porównania mądryckiego szczytu NATO A.D. 2022 do wcześniejszego o 40 lat spotkania w Bonn, 10 czerwca 1982 r., w okresie trwającej wojny ZSSR w Afganistanie i po wprowadzeniu stanu wojennego w Polsce.

Sir Clive Rose: Głęboko wierzę w wartość organizowanych cyklicznie szczytów (NATO). Spotkanie wszystkich szefów państw i rządów Sojuszu jest samo w sobie ważnym wydarzeniem. Musi się ono zakończyć sukcesem. Ani Sojusz jako całość, ani poszczególni uczestnicy nie mogą sobie pozwolić na nic innego. Ale chodzi tu o coś więcej. Szczyt stanowi użyteczny czynnik wykazania spójności Sojuszu, potwierdzenia jego celów i wyznaczenia kierunku przyszłych działań... Przetrawienie Sojuszu przez 33 lata jest wystarczającym dowodem jego sukcesu, a Deklaracja ze Szczytu, jeśli nie uczyniła nic innego, pokazała jego ciągłą żywotność i znaczenie dla wszystkich jego członków. Nie ulega wątpliwości, że Sojusz ma zdolność i potrafi zebrać wolę do wspólnego działania; w ostatnich latach wybijającymi się tego przykładami

są: decyzja o dwutorowości w sprawie sił nuklearnych średniego zasięgu w grudniu 1979 roku; zdecydowane stanowisko w sprawie Polski, poparte planami ewentualnościowymi, w grudniu 1980 roku; oraz imponujący pokaz solidarności sojuszniczej na madryckiej konferencji przeglądowej bezpieczeństwa i współpracy w Europie w 1981 roku, zarówno w zakresie przedstawienia zachodniego stanowiska w sprawie praw człowieka, jak i wsparcia francuskiej inicjatywy o środkach budowy zaufania... Jednak program na lata osiemdziesiąte pozostaje trudnym w realizacji wyzwaniem. Jeśli mamy utrzymać poparcie społeczne, zwłaszcza młodego pokolenia, musimy zadbać o właściwy wizerunek publiczny; jeśli mamy utrzymać wiarygodność odstraszania, musimy znaleźć sposoby na poprawę skuteczności naszych sił konwencjonalnych; jeśli mamy przedstawić spójną odpowiedź na wyzwanie ze strony Związku Radzieckiego, musimy w jakiś sposób pogodzić nasze rozbieżności dotyczące relacji Wschód–Zachód; jeśli mamy skutecznie przeciwstawić się zagrożeniom dla interesów Sojuszu na całym świecie, musimy opracować środki lepszej koordynacji naszych strategii (Rose, 1982)¹.

Sojusz sprostał wówczas tym i dzisiaj znajomo brzmiącym wyzwaniom. Sięganie zaś pamięcią do historii pozwala z pewnym optymizmem skonstatować, iż w dyskusjach o trudnościach i niedociągnięciach Sojuszu ginie niejednokrotnie całościowy obraz i sukces, jaki NATO odniosło w przeszłości, wypełniając swoje zadanie i dostosowując się do zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa od początku zimnej wojny do jej końca, a także przez następne dekady.

O skutecznej kontynuacji misji Sojuszu decyduje nie tylko podejmowanie kolejnych, nawet najsluszniejszych decyzji adaptacyjnych, ale i ich sprawne wdrażanie. Rezultaty każdego ze szczytów NATO wynikają też z poprzedzających je spotkań liderów państw członkowskich, chociaż naturalnie także z prac i uzgodnień czynionych między nimi, równie wiążących niezależnie od szczebla akceptacji, czy to ministerialnego, czy ambasadorskiego. Wcześniejsze strategie i programy są korygowane lub rozwijane, inicjowane są nowe. Wyniki z Madrytu nie stanowią w tym względzie wyjątku, lecz są dalszym etapem zmian: od walijskiego szczytu w Newport, gdzie w 2014 r. NATO odpowiedziało na aneksję Krymu przez Rosję początkiem szerokich zmian w zakresie obrony i odstraszania, obejmujących siły szybkiego reagowania, przez szczyt w Warszawie (2016 r.) i utworzenie grup bojowych w państwach bałtyckich i Polsce oraz wysuniętej obecności w Rumunii czy w Brukseli, gdzie w 2018 r. postanowiono o inicjatywie podwyższonej gotowości, tzw. 4 × 30 – zdolności do wystawienia i dyslokacji przez Sojusz na obszar działań obronnych 30 batalionów, 30 okrętów, 30 eskadr powietrznych w ciągu 30 dni.

Postanowienia szczytu madryckiego nie zostały zatem podjęte w próżni. Dotyczą nadal spraw fundamentalnych Sojuszu – przede wszystkim ko-

¹ Tłum. – T.Ch.

lektywnej obrony. Jednocześnie tym razem, w warunkach wojny toczonej przy granicach obszaru traktatowego, dla niektórych państw członkowskich sąsiadujących z Rosją rzecz idzie wręcz o ochronę ich egzystencji, zagrożonej neoimperialną agendą Moskwy. W rezultacie problemy, przed którymi stoi NATO, są żywotnie ważne, a pakiet rzeczy do zrobienia przez NATO pokazany. Sojusz jest w stanie temu podołać dzięki zdolności i woli do wspólnego działania. Tym razem sprzyja mu również trwające dostosowanie strategii i działań Unii Europejskiej do nowego środowiska międzynarodowego. Przyjęty w marcu 2022 r. Kompas strategiczny UE, kluczowy dokument w zakresie bezpieczeństwa i obrony Unii, uaktualniający cele i środki również po inwazji Rosji na Ukrainę, zapowiada więcej Europy w NATO. Polska powinna znaleźć się w centrum tego procesu i nim w długiej perspektywie współsterować (*A Strategic Compass for a Stronger EU...*, 2022).

Oczekiwania przed szczytem

Obraz polityki bezpieczeństwa i obrony poszczególnych państw członkowskich NATO jest z natury rzeczy złożoną mozaiką. Uproszczając zatem, ale i porządkując kwestie kluczowe – zarówno zanim nastąpiła inwazja Rosji na Ukrainę, jak i po niej – geografii i przedmiotowości oczekiwań i celów poprzedzających szczyt można zarysować w sposób następujący: w USA – dążenie do nadania Sojuszowi funkcji globalnych, szczególnie względem Indo-Pacyfiku i wyzwań ze strony Chin; we Francji i Niemczech – poprawa funkcji konsultacyjnych i koordynacyjnych Sojuszu, by ograniczać, jeśli nie zapobiegać całkowicie woluntarystycznym działaniom USA; w państwach flanki wschodniej, szczególnie Polsce i państwach bałtyckich, skuteczniejsze odstraszenie i obrona przed agresywną Rosją; ze strony południowo europejskich członków Sojuszu – akcent na dalsze przeciwdziałanie zagrożeniom z kierunku Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, w tym terroryzmowi.

Do tradycyjnie spodziewanej materii sojuszniczych debat i uzgodnień – kolektywnej obrony, interoperacyjności, zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa kooperatywnego (partnerstw), podziału obciążeń, a także wyzwań hybrydowych – wprowadzано w większym stopniu „nowe” kwestie: oprócz Chin, technologii przełomowych i kultury innowacji – wyzwania klimatyczne i bezpieczeństwo ludzkie, szczególnie agendę *Kobiety, pokój i bezpieczeństwo*.

Ze Stanów Zjednoczonych w sprawie Państwa Środka, zarówno ze strony administracji, jak i środowisk eksperckich, dochodził jasny przekaz:

transatlantycka architektura bezpieczeństwa zakotwiczona w NATO będzie musiała zostać włączona do szerszej, globalnej sieci bezpieczeństwa, aby poradzić sobie z konkurencją zarówno Chin, jak i Rosji. Rachunek strategiczny Sojuszu musi uwzględniać Chiny we wszystkich istotnych sektorach, w tym bezpieczeństwa, ekonomii i technologii. Sojusz musi zatem poprawić swoją świadomość sytuacyjną na temat Chin. Koncepcja strategiczna powinna tym samym zaprezentować adekwatne podejście do partnerstw w regionie Indo-Pacyfiku, by zwiększać rozumienie NATO i zaufanie do Sojuszu, a zwrótnie zapewnić pełniejszy obraz wpływów Chin w całym obszarze euroatlantyckim. Pojawiły się również postulaty utworzenia Rady NATO–Chiny.

Inwazja na Ukrainę listy tych oczekiwań i postulatów przyszłych nie zmieniła, ale siłą rzeczy zaburzyła proporcje między nimi. Bezwzględny i niekontestowany prymat zyskał wymóg stosownej odpowiedzi na działania wojenne Rosji. Już nie tylko na flance wschodniej, ale i powszechnie uznano, że NATO powinno dokonać znacznie głębszych zmian w adaptacji do podstawowego zadania – kolektywnej obrony swoich członków. Wobec retoryki Rosji agresywnie odwołującej się do swojego nuklearnego potencjału pojawiły się także wezwania nie tylko do utrzymania NATO jako sojuszu nuklearnego, ale i do wzmacniania tej funkcji.

Przy akcencie na kolektywną obronę, kojarzoną przede wszystkim z artykułem 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, nie mniej często zaczęto przywoływać artykuł 3 w kontekście wymogu od państw członkowskich utrzymania i rozwijania indywidualnej i zbiorowej zdolności do odparcia ataku nie tylko zbrojnego, ale i hybrydowego, a nawet zaradzenia demokratycznemu deficytowi w samych państwach członkowskich. Pojawiły się w tym kontekście apele, również w Polsce i wobec Polski, o należyłą ochronę demokracji (*O koncepcji strategicznej...*, 2022).

Przygotowania do szczytu

Te wszystkie oczekiwania najpełniej i w sposób przekrojowy wyraził raport grupy ekspertów, od którego rozpoczęto w istocie bezpośrednie przygotowania do Madrytu znacznie wcześniej niż w przypadku wielu szczytów poprzedzających. Grupę powołano decyzją sekretarza generalnego NATO na przełomie marca i kwietnia 2020 r., a zatem na ponad dwa lata przed madryckim szczytem, z mandatem przygotowania stosownych rekomendacji².

² Proces prowadzenia refleksji przez grupę (której współprzewodniczyli Wess Mitchell i Thomas de Maizière) powielał co do istoty model z 2010 r., kiedy przygotowywano

Główne zalecenia sporządzonego przez grupę raportu wskazywały, iż nadrzędnym celem politycznym NATO musi być jego konsolidacja, aby zapewnić atrybuty konsultacyjne, spójność i narzędzia gwarantujące zbiorową obronę w bardziej wymagającym środowisku, naznaczonym powrotem rywalizacji systemowej, utrzymującą się agresywną Rosją, wzrostem znaczenia Chin i rosnącą rolą technologii przełomowych, a także utrzymującymi się, jeśli nie rosnącymi, zagrożeniami terrorystycznymi (*NATO 2030: United for a New Era*).

Takie ujęcie potrzeb adaptacyjnych Sojuszu wynikało m.in. z zasadniczych zastrzeżeń do Stanów Zjednoczonych ze strony głównych europejskich sojuszników, przede wszystkim Francji, odnoszących się do deficytu konsultacji w polityce i działaniach prowadzonych przez USA na Bliskim Wschodzie (Syria, Afganistan). Wyrazem tych frustracji był m.in. wywiad prezydenta Francji dla tygodnika „The Economist” pod pamiętnym tytułem o popadaniu NATO w „śmierć mózgową”³.

Punktem wyjścia, zdaniem grupy, powinna być aktualizacja koncepcji strategicznej z 2010 r. Utrzymanie spójności politycznej i jedności musi być jednoznacznym priorytetem dla wszystkich sojuszników. Sojusznicy po obu stronach Atlantyku (tu również „ukłon” w stronę Donalda Trumpa) muszą potwierdzić swoje zaangażowanie w NATO jako główną instytucję służącą do obrony obszaru euroatlantyckiego. Sojusznicy powinni zobowiązać się do przestrzegania kodeksu dobrego postępowania, aby przestrzegać ducha i litery Traktatu Północnoatlantyckiego. Sojusznicy powinni spełnić uzgodnione wymogi dotyczące podziału obciążeń.

Grupa zaapelowała także o potwierdzenie podstawowej tożsamości Sojuszu jako zakorzenionego w demokracji oraz rozważenie utworzenia centrum doskonałości ds. demokratycznej odporności, które by wspierało poszczególnych sojuszników, na ich prośbę, w zakresie wzmocnienia odporności społeczeństw na ingerencję wrogich podmiotów zewnętrznych w funkcjonowanie ich demokratycznych instytucji i procesów. W tym również kontekście

lizbońską koncepcję strategiczną i obejmował oprócz regularnych posiedzeń w gronie własnym liczne spotkania i seminaria (w realiach pandemii COVID-19 częściej wirtualne niż osobiste) z przedstawicielami oficjalnymi i ekspertami państw członkowskich oraz Sekretariatu Międzynarodowego NATO. Odbyły się także konsultacje z ekspertami rosyjskimi zbliżonymi do władz Rosji. Za kontaktami z Rosjanami opowiadali się obaj współprzewodniczący mimo negatywnej opinii wyrażanej nie tylko przez niektórych członków grupy, ale i niektórych ambasadorów państw członkowskich przy NATO, a także przez reprezentantów Sekretariatu Międzynarodowego NATO.

³ *The Emmanuel Macron in his own words (English). The French president's interview with The Economist*, November 7th, 2019.

eksperci wskazali na warte nie tylko odnotowania, ale i zapamiętania następujące możliwości poprawy funkcjonowania i sposobu podejmowania decyzji, które zostały przedstawione w poniższej tabeli (*NATO 2030: United for a New Era...*):

Rada Północnoatlantycka	Grupa wzywa do wzmocnienia konsultacji transatlantyckich w sposób trwały i wiarygodny. Sojusznicy muszą potwierdzić rolę Rady Północnoatlantyckiej jako rzeczywistego forum dla konsultacji w najważniejszych kwestiach strategicznych i politycznych. NATO powinno organizować częstsze spotkania ministrów, a w razie potrzeby rozszerzać ich format.
Podejmowanie decyzji	Zasada konsensusu jest kamieniem węgielnym Sojuszu, ale NATO musi być wiarygodne w tym, że pozostaje zdolne do podejmowania i wdrażania decyzji w odpowiednim czasie. NATO powinno wzmocnić środki gwarantujące, że decyzje oparte na konsensusie są wdrażane i nie są osłabiane w dalszych pracach. Powinno rozważyć wzmocnienie roli sekretarza generalnego w podejmowaniu decyzji w sprawach rutynowych, a trudne kwestie ujawniać na wczesnym etapie. NATO powinno stworzyć bardziej ustrukturyzowany mechanizm wspierający tworzenie koalicji w ramach istniejących struktur Sojuszu i powinno zbadać sposoby przyspieszenia podejmowania decyzji na czas kryzysu. Aby poradzić sobie z rosnącą częstotliwością wetów ze strony jednego państwa, związanego z zewnętrznymi sporami dwustronnymi, należy rozważyć podniesienie progu dla takich blokad do poziomu ministerialnego.
Sprawy organizacyjne	Jeśli chodzi o strukturę, personel i zasoby, NATO potrzebuje silnego wymiaru politycznego, aby dorównać swojej adaptacji wojskowej. NATO powinno rozważyć zwiększenie uprawnień delegowanych sekretarza generalnego, aby mógł on podejmować ważne decyzje dotyczące personelu i pewnych kwestii budżetowych. Powinno wprowadzić praktykę zewnętrznych audytów administracyjnego funkcjonowania organizacji, a także przegląd funkcjonalny raz na pięć lat. Sojusznicy, którzy mają niski proporcjonalny udział w budżecie cywilnym, powinni podnieść swoje składki narodowe.

Źródło: opracowanie własne.

Powyższe zalecenia przedstawiono jeszcze przed inwazją Rosji na Ukrainę. Grupa rekomendowała kontynuację dwutorowego podejścia do Rosji polegającego na odstraszeniu i dialogu z nią, przy założeniu, że Sojusz musi odpowiedzieć na rosyjskie zagrożenia i wrogie działania w sposób zdecydowany i politycznie spójny. Jednocześnie NATO powinno pozostać otwarte na dyskusję

o pokojowym współistnieniu i pozytywnie reagować na konstruktywne zmiany w postawie i nastawieniu Rosji. Przy konflikcie o niskiej intensywności w Donbasie i z działającą jeszcze wówczas Radą NATO–Rosja logiczną konkluzją była zatem afirmacja przez autorów raportu dwutorowej polityki Sojuszu wobec Rosji. W argumentacji za tym odwoływano się do deklarowanych potrzeb: uprzedmiotowienia dialogu, ograniczania konfrontacji i zwiększenia przejrzystości w sferze militarnej oraz redukcji incydentów wojskowych. Raport cechowało tym samym dość rutynowe podejście do Rosji, pogrzebane w oczywisty sposób jej inwazją na Ukrainę.

NATO 2030

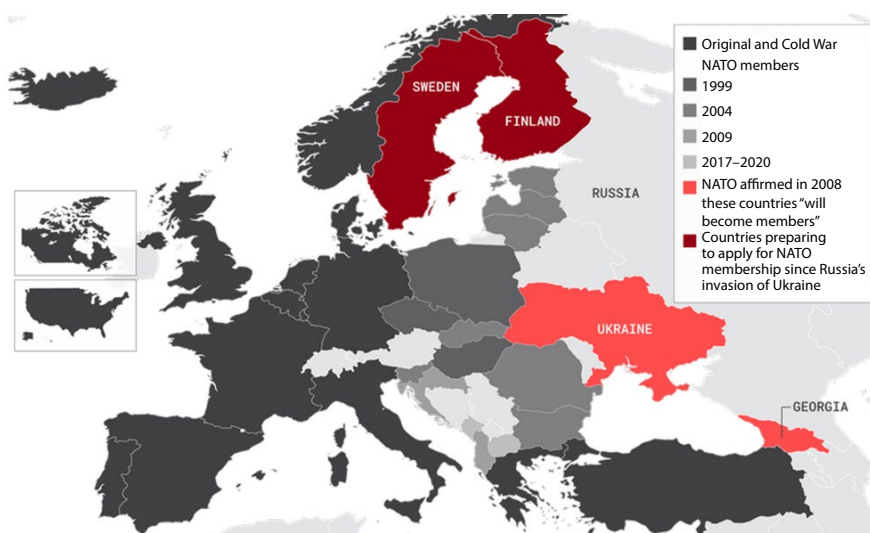
Nie wszystkie postulaty grupy mogły zostać odzwierciedlone w dalszych pracach organizacji, bowiem decydentami ich toku i treści są przede wszystkim państwa członkowskie, a sposób podejmowania decyzji przez Sojusz jest dla nich z oczywistych względów zagadnieniem szczególnie wrażliwym. Cele proponowanego przez ekspertów centrum ds. demokracji już częściowo realizują afiliowane przy NATO, choć niebędące w jego strukturze, istniejące ośrodki ds. komunikacji strategicznej (Ryga), zagrożeń cybernetycznych (Tallinn) czy hybrydowych (Helsinki, powołane wspólnie z UE). Raport wspomógł jednak sekretarza generalnego i Sekretariat Międzynarodowy w wypracowaniu kompleksowej propozycji celów Sojuszu w perspektywie dekady.

Powstały w efekcie prac grupy strategiczny plan, tzw. NATO 2030 (*NATO 2030: Making a strong...*), podobnie jak i przygotowywana nowa koncepcja strategiczna nie zmieniały naturalnie zobowiązań traktatowych, ale mogły uwspółcześnić jego rozumienie i potrzeby z niego wynikające, szczególnie ze wspomnianych artykułów 3 i 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. NATO 2030, w programie o bezprecedensowej po 1989 r. skali i potencjale obronnym, w założeniach przedstawionych przez sekretarza generalnego przed szczytem, miałyby zatem:

- poprawić proces konsultacji i koordynacji, jego szczybel i intensywność; wprowadzić więcej spotkań ministerialnych i eksperckich;
- podtrzymywać porządek międzynarodowy oparty na zasadach;
- wzmocnić odstraszanie i obronę;
- poprawić odporność, w tym cywilną i infrastrukturalną jako pierwsze linie obrony;
- utrzymać przewagę technologiczną, szczególnie w zakresie technologii przełomowych (sztucznej inteligencji, przetwarzania danych, systemów

- autonomicznych, technologii kwantowych, biotechnologii, systemów hipersonicznych, technologii kosmicznych);
- zwiększyć pomoc partnerom w zakresie ćwiczeń i budowania zdolności w dziedzinie bezpieczeństwa;
 - kontynuować rozszerzenie Sojuszu;
 - uczestniczyć w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym i dostosowywać się do wymogów z tym związanych, promować bezpieczeństwo ludzkie, szczególnie rolę kobiet w bezpieczeństwie;
 - zwiększyć nakłady na obronność;
 - wypracować nową koncepcję strategiczną Sojuszu.

Kolejne fazy rozszerzania NATO od powstania Sojuszu w 1949 r.



Źródło: NATO.

Postanowienia szczytu

Ów katalog spraw do uzgodnienia, zaproponowany przez Sekretariat Międzynarodowy, został w większości uwzględniony w postanowieniach z Madrytu, aczkolwiek szczyt w mniejszym stopniu oddał poziom ambicji eksperckich w zakresie zmian w zarządzaniu, w tym w procesie decyzyjnym. Jednocześnie działania wojenne Rosji w Ukrainie zmieniły siłą rzeczy punkty ciężkości tych decyzji, szczególnie na rzecz kolektywnej obrony i pomocy dla Ukrainy (*Madrid Summit Declaration*, 2022). Najważniejsze postanowienia zostały przedstawione w poniższej tabeli.

Przedmiot decyzji	Działanie
Koncepcja strategiczna	Zatwierdzenie nowej koncepcji strategicznej, opisującej środowisko bezpieczeństwa i określającej podstawowe zadania NATO.
Ukraina	Uzgodnienie pakietu zwiększonej politycznej i praktycznej, w tym militarnej, pomocy dla Ukrainy.
Odstraszanie i obrona	Wzmocnienie odstraszania i obrony w długim okresie, aby zapewnić bezpieczeństwo i obronę wszystkich sojuszników, zgodnie z 360-stopniowym podejściem do bezpieczeństwa euroatlantyckiego.
Odporność	Zwiększenie odporności na zagrożenia militarne i niewojaskowe, w tym przez opracowanie na poziomie krajowym celów i planów wdrażania.
Technologie przełomowe	Stworzenie Akceleratora Innowacji Obronnych i uruchomienie wielonarodowego Funduszu Innowacji, łączącego wysiłki rządów, sektora prywatnego i środowisk akademickich w celu utrzymania/zwiększenia przewagi technologicznej nad adwersarzami.
Zmiany klimatu	Przy zachowaniu efektywności operacyjnej, wojskowej i kosztów, integrowanie wymogów wynikających ze zmian klimatu we wszystkich podstawowych zadaniach NATO.
Bezpieczeństwo ludzkie	Podkreślenie centralnego miejsca bezpieczeństwa ludzkiego i jego pryncypiów w wypełnianiu podstawowych zadań Sojuszu, w tym agendy <i>Kobiety, pokój i bezpieczeństwo</i> .
Partnerstwa	Wzmacnianie partnerstw z państwami i organizacjami międzynarodowymi.
Polityka otwartych drzwi	Potwierdzenie polityki otwartych drzwi NATO i zaproszenie Finlandii i Szwecji do członkostwa w NATO.
Wydatki na obronę	Afirmacja zwiększonych wydatków na obronę Sojuszu od 2014 r. Potwierdzenie celów wzrostu na dalsze lata.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Madrid Summit Declaration*, 2022.

Tym postanowieniom towarzyszyły powiązane decyzje rządu Stanów Zjednoczonych, w tym:

- zwiększenie liczebności sił amerykańskich w Europie (jeszcze do szczytu zwiększyła się ona z 80 000 do 100 000 żołnierzy);
- перебазowanie ze Stanów Zjednoczonych dwóch niszczycieli amerykańskiej marynarki do bazy Rota w Hiszpanii;
- перебазowanie dwóch dywizjonów samolotów F-35 do Wielkiej Brytanii;
- ustanowienie w Polsce stałej kwatery V Korpusu Wojsk Lądowych USA;
- wzmocnienie amerykańskich sił obrony powietrznej stacjonujących w Niemczech i we Włoszech;
- dyslokacja elementów rotacyjnej brygady w Rumunii;
- w państwach bałtyckich zwiększenie rotacji sił pancernych, lotnictwa, jednostek obrony powietrznej i wojsk specjalnych.

Jeszcze w trakcie trwania szczytu Wielka Brytania zapowiedziała wzmocnienie swojej obecności na flance wschodniej, zaś Niemcy zapowiedziały wkład 15 000 żołnierzy w nowe siły szybkiej odpowiedzi NATO, których liczebność zaplanowano na 300 000.

Wydatki na obronę państw członkowskich NATO za 2021 r. w milionach dolarów USA i jako udział procentowy w PKB



Źródło: NATO.

Oceny

Rezultaty szczytu zostały przyjęte pozytywnie w środowiskach eksperckich i przez opinię publiczną w państwach anglosaskich i północy Sojuszu, mniej entuzjastycznie natomiast w państwach Wschodu i Południa. W tych pierwszych dominowała ocena, iż NATO stało się bardziej istotne niż kiedykolwiek od zakończenia zimnej wojny, zaś nowa koncepcja strategiczna dobrze zdefiniowała międzynarodowe środowisko bezpieczeństwa i zagrożenia oraz właściwie

wytoczyła kierunek wzmacniania odporności państw i społeczeństw na zagrożenia militarne i niewojskowe. Jak stwierdził ekspert brytyjskiego Royal United Services Institute, „Sojusz odzyskał vitalność i potwierdził swój strategiczny cel” (Eyal, 2022). Oceniano m.in., iż agresja Rosji doprowadziła do przyjęcia koncepcji strategicznej, która o lata świetlne wyprzedza to, co można było uzgodnić wcześniej, i która uderza swoją spójnością i ostrością. Szczyt przekazał jasny sygnał dla Rosji: „Akt Stanowiący NATO–Rosja został w całości zezłomowany” (Tertrais, 2022), aczkolwiek część państw sojuszu, w tym USA, zablokowały formalne wypowiedzenie aktu (Lorenz, 2022).

Jednocześnie, zdaniem innego eksperta, koncepcja strategiczna zapowiedziała dla NATO przełomową zmianę w postaci końca ery dużych sojuszniczych operacji poza obszarem działań „pogrzebanych w Kabulu 31 sierpnia 2021 roku, a następnie pochowanych w Kijowie 24 lutego 2022 roku” (Marro-ne, 2022). Ponadto w porównaniu z koncepcją strategiczną z 2010 r. dokument madrycki przesunął kontrolę zbrojeń, rozbrowienie i nieprolifrację z zadań bezpieczeństwa kooperacyjnego do obrony zbiorowej.

Zaproszenie Finlandii i Szwecji do NATO, wiodących technologicznie krajów, z nowoczesnymi siłami zbrojnymi i systemami obrony, zostało uznane przez wielu za symbolicznie największy „policzek” dla Rosji. Zwracano przy tym również uwagę, że Szwecja i Finlandia posiadały już gwarancje wspólnego bezpieczeństwa w ramach swojego członkostwa w Unii Europejskiej, a jednak oba kraje dostrzegły różnicę między aspiracjami UE a możliwościami NATO, wspieranymi potęgą militarną USA (Eyal, 2022).

Niemniej, jak podkreślano, rola Unii Europejskiej z perspektywy NATO została ujęta w Madrycie w kategoriach „unikalnego i zasadniczego partnerstwa” strategicznego, w którym Sojusz zobowiązuje się zarówno do konsultacji politycznych, jak i zwiększonego współdziałania oraz uznaje wartość silniejszej i sprawniejszej obrony europejskiej, która wnosi pozytywny wkład w bezpieczeństwo transatlantyckie i globalne oraz jest komplementarna i interoperacyjna z NATO.

Odnosnie do pomocy Ukrainie komentatorzy odnotowywali oprócz zaprezentowanej jedności na szczycie maskowany w NATO i na Zachodzie, ale widoczny brak strategicznej debaty temat tego, co stanowiłoby akceptowalny wynik wojny w Ukrainie. Spodziewane jest nasilenie się debaty w tej sprawie, ponieważ działania Rosji zaostrzają globalne wyzwania gospodarcze, energetyczne i te związane z bezpieczeństwem żywnościowym. Formułowane są opinie, iż jeśli nie uda się wypracować wspólnego stanowiska, różnice między sojusznikami ujawnią się, gdy Moskwa zacznie sygnalizować zainteresowanie zawieszeniem broni. Największym paradoksem dla Sojuszu jest zatem to, że „klej, który trzyma

go tak solidnie razem” – determinacja, by przeciwstawić się imperialnym zamiarom Rosji – pozostaje jego największą słabością (Tursa, 2022).

Inne głosy krytyczne odzwierciedlały rozczarowanie brakiem realizacji postulatów formułowanych przed szczytem:

- szczególnie w USA, ze względu na to, że sojusznicy nie wykorzystali okazji do określenia średnio- i długoterminowych celów związanych z rewolucją technologiczną, zmianami klimatycznymi oraz współpracą partnerską zwłaszcza w regionie Indo-Pacyfiku, przy czym Chiny znalazły się nisko na liście priorytetów mimo długiej listy wyzwań, jakie stawia Chińska Republika Ludowa (*Scowcroft strategy scorecard...*, 2022);
- na południu Europy, ze względu na to, że w porównaniu z odstraszeniem i obroną niewiele uwagi poświęca się innemu podstawowemu zadaniu, jakim jest zapobieganie i zarządzanie kryzysowe, pobieżnie traktując terroryzm. Liderami Sojuszu są przede wszystkim państwa Europy Środkowo-Wschodniej i Północnej. Problemy zawsze były bardziej na wschodzie niż na południu, ale stałe problemy Wschodu są teraz palące, a problemy Południa są stale palące. Koncepcja strategiczna wyraźnie odbiera priorytet Bliskiemu Wschodowi i Afryce Północnej, a także Sahelowi. Regiony te są ledwie wspomniane, poświęca się im znacznie mniej uwagi niż regionowi Indo-Pacyfiku, a Dialog Śródziemnomorski i Stambulska Inicjatywa Współpracy, nie zostały nawet wymienione – ani w koncepcji, ani w komunikacie końcowym ze szczytu (de Arístegui, 2022).

Ponadto:

- brakującym punktem odniesienia w postanowieniach madryckich, na który zwracano uwagę, jest niestabilność demokracji w krajach Sojuszu, która może zniknęła z pola widzenia w ostatnich miesiącach, ale pozostanie strukturalną słabością, jeżeli nie zostanie właściwie zażegnana (*Scowcroft strategy scorecard...*, 2022);
- oraz że po szczycie zabrakło reformy podejmowania decyzji w Sojuszu (*Pacek...*, 2022).

W Europie Środkowo-Wschodniej, a w Polsce szczególnie, najbardziej dyskutowane postanowienia szczytu dotyczyły z oczywistych względów wzmocnienia flanki wschodniej. Na Zachodzie odbierane generalnie jako adekwatne, w państwach samego regionu zostały przyjęte niejednoznacznie. W Polsce ich krytycy wskazywali, iż zwiększenie puli żołnierzy zdolnych do szybkiego reagowania do 300 000 nie oznacza potrzebnej i wystarczającej zmiany w dyslokacji, *ergo* odpowiednio znaczącego zwiększenia stacjonowania wojsk sojusznicznych na wschodzie Sojuszu. W analizach m.in. czołowych polskich ośrodków badawczych, Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych i Ośrodka Studiów

Wschodnich, przebijała się wątpliwość co do wystarczającego wzmocnienia obecności sojuszniczej w państwach najbardziej narażonych na agresywne działania Rosji (Lorenz, 2022; Gotkowska, Tarociński, 2022).

W końcu, nie bez głębokiej racji, formułowane są opinie, że szczyt w Madrycie będzie oceniany nie tylko na podstawie wyznaczonych celów, ale także na podstawie tego, co sojusznicy osiągną lub czego nie osiągną, aby je zrealizować. W efekcie wszystko, co NATO zrobiło w Madrycie, to „wystawienie weksla” w nadziei, że zarówno natura zobowiązań, jak i warunki ich realizacji (wykupu) będą mogły być przedyskutowane później. Na przykład zapowiedziane jednostki wielkości brygady nie będą na stałe stacjonować w krajach bałtyckich, dopóki w państwach przyjmujących nie zostanie rozwinięta wymagana infrastruktura. W przypadku Litwy, jak twierdzą sami Litwini, może to potrwać do 2027 r. (Eyal, 2022).

Gwoli kronikarskiej sumienności w przypisie odnotowano reprezentatywne głosy oficjalnych lub kontrolowanych przez władze instytucji w Rosji i Chinach⁴.

⁴ Władimir Putin, dla którego zaproszenie do członkostwa w NATO Finlandii i Szwecji, jest reputacyjną i strategiczną porażką, publicznie zbagatelizował decyzje szczytu, aczkolwiek MSZ Rosji oświadczyło, że podpisanie przez Helsinki i Sztokholm protokołu o przystąpieniu do Sojuszu jest „kolejnym krokiem w eskalacji napięć politycznych i wojskowych w Europie” i że „muszą zrozumieć, że przystąpienie do bloku północnoatlantyckiego pogorszy sytuację w Arktyce [...], a możliwości pokojowej współpracy, na którą obecnie jest duże zapotrzebowanie w tej części świata, znacznie się skurczą [...]”. Każde działanie w tych państwach, które stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa naszego kraju, nieuchronnie spotka się z odpowiedzią” (*State Department*, 2022). W Chinach pisano, iż następuje rozszerzanie obozu zachodniego. NATO, niegdyś stonowane, z ustalonymi strefami obronnymi, pojedynczymi zadaniami, miało charakter obronny. Dziś NATO dąży do ekspansji we wszystkich kierunkach, postawiło siły w stan podwyższonej gotowości, coraz bardziej staje się „wyzwaniem systemowym”, które zagraża bezpieczeństwu i stabilności świata. Katalog jego grzechów obejmuje: Jugosławię, Afganistan, Irak i Libię. Transformacja NATO znacznie zwiększyła niepewność Rosji, zademonstrowała, że nie będzie już ono honorować swoich wcześniejszych zobowiązań wobec niej. W chińskich narracjach wykorzystuje się i przypomina wcześniejsze i obecne wewnętrzne głosy krytyczne na Zachodzie: prezydenta Francji Emmanuela Macrona na temat „śmierci mózgowej NATO”, Charlesa Kupchana („Wysyłając więcej haubic i dronów na Ukrainę, przywódcy NATO muszą zwrócić baczną uwagę na ekonomiczny i polityczny *blowback* z wojny na ich własne społeczeństwa”) czy Noama Chomsky’ego (Wu, 2022). Rodzimi krytycy o wątpliwej reputacji wpisują się w te oceny: NATO sformalizowało nowy skok naprzód w swoim starym projekcie ustanowienia siebie jako globalnego żandarma, wykorzystując alibi w postaci rosyjskiej inwazji na Ukrainę. USA udało się sprawić, że skutki klęski poniesionej w Afganistanie zostaną bardzo szybko zapomniane. Waszyngton udaremnił wszelkie przejawy autonomii UE, wykorzystał służalczość sojuszniczą po-

Quo vadis NATO?

Wytyczenie kierunku, w którym ma zmierzać Sojusz, wymaga w pierwszym rzędzie zrozumienia tego, co się dzieje. Z tej perspektywy opis środowiska w przyjętej nowej koncepcji strategicznej jest trafną diagnozą, całość zaś solidnym dokumentem, pokazującym w sposób oczywisty powód istnienia NATO, instytucjonalizującego siłę sojuszniczą, dokumentem będącym punktem wyjścia do dalszego szczegółowego planowania, wskazującym na obszary praktycznych działań, z których realizacja postanowień punktu 21. koncepcji, dotyczącego kolektywnej obrony, jest dla najbardziej zagrożonych sojuszników kluczowa:

Wzmocnimy znacznie nasz potencjał odstraszania i obrony, aby pozbawić każdego ewentualnego przeciwnika jakichkolwiek możliwości agresji. W tym celu zapewnimy znaczącą i trwałą obecność na lądzie, na morzu i w powietrzu, w tym poprzez wzmocnioną i zintegrowaną obronę powietrzną i przeciwrakietową. Będziemy odstraszać i bronić przy użyciu wysuniętych i rozbudowanych, operujących na miejscu i gotowych do walki sił różnych rodzajów wojsk, dzięki silniejszym strukturom w zakresie dowodzenia i kontroli, wysuniętym składom amunicji i uzbrojenia oraz zwiększonej zdolności i infrastrukturze do szybkiego wzmocnienia każdego sojusznika, w tym w krótkim czasie lub bezzwłocznie. Poprawimy równowagę między siłami stacjonującymi na miejscu a siłami wzmocnienia, aby zwiększyć odstraszanie i zdolność Sojuszu do obrony. Współmiernie do zagrożeń, przed którymi stoimy, zapewnimy wiarygodność, elastyczność i trwałość naszego potencjału odstraszania i obrony w sposób dostosowany do potrzeb⁵.

Zapis ten cechuje ogólnikowość, pozwalająca z jednej strony na korzystne interpretacje i dostosowywanie do pojawiających się zagrożeń, z drugiej mogąca powodować niedosyt, szczególnie w państwach na wschodniej flance Sojuszu. Tym bardziej że przed szczytem padały skonkretyzowane propozycje i artykułowano oczekiwania, w Polsce np. co do potrzeby rozmieszczenia na jej terytorium sił sojuszniczych wielkości dywizji, a zatem ok. 30 000 żołnierzy. Jednakże w koncepcji nie mogły paść konkretne liczby. Będą one doprecyzowane w dalszym procesie planowania obronnego. Zapowiedź znaczącego zwiększenia sił szybkiego reagowania znalazła się w komunikacie ze szczytu, a ogólne wielkości – wzrost z 40 000 do 300 000 wojsk szybkiego reagowania oraz do 500 000 dalszych sił odpowiedzi – w informacjach przekazanych opinii publicznej przez Sekretariat Międzynarodowy. Aczkolwiek nadal trwają prace nad szczegółami tego planu, a przejście na związany z nim Nowy Model Sił NATO ma nastąpić

przez np. „wspólną deklarację pomiędzy Królestwem Hiszpanii a Stanami Zjednoczonymi Ameryki”. To beczelna proklamacja NATO jako siły ofensywnej (Pastor, 2022).

⁵ Tłum. – T.Ch.

do końca 2023 r., to projektowane zmiany miałyby wręcz kopernikański wymiar (*New NATO Force Model...*, 2022).

Jednocześnie podwojenie, a nawet potrojenie, liczebności grup bojowych na flance wschodniej, z ok. 1000 do 3000 w państwach bałtyckich, adaptacja struktury dowodzenia i gotowość do przekształcenia grup batalionowych w brygady w razie potrzeby, nie stanowią jednak perspektywy w pełni satysfakcjonującej, nawet jeżeli wiąże się z tym zapowiedź tworzenia wysuniętych magazynów broni i amunicji. Zapowiedź nowego modelu wojsk szybkiego reagowania NATO o sile 300 000 żołnierzy jest istotnie bardzo znacząca, ale jeśli jedynie 10% będzie trwale rozmieszczonych (rotacje, ćwiczenia) na wschodzie Sojuszu, to trudno będzie nawet przy przewadze technologicznej uznać to za obecność zrównoważoną. Deklaracja Niemiec o przeznaczeniu kontyngentu 15 000 wojska do sił reagowania w nowym modelu również nie robi wrażenia, biorąc pod uwagę potencjał demograficzny i ekonomiczny tego państwa. Rosja liczy dywizje, a nie bajty w komputerach struktur dowodzenia. Nawet jeśli przy tym, w świetle decyzji madryckich, konkretne siły i amerykańskie, i europejskie będą przypisane do planów obronnych państw bałtyckich i Polski oraz będą wspólnie ćwiczyć z jednostkami państw gospodarzy w celu poprawy interoperacyjności.

Ograniczenia stacjonowania wojsk sojuszniczych szczególnie na wschodniej flance wynikają z kilku niezmiennych czynników, które jej państwa powinny postrzegać jako trwałe w długiej perspektywie oraz podejmować kroki zaradcze:

- z obciążenia USA zaangażowaniem w innych częściach globu i braku możliwości przygotowania się do prowadzenia równoległe dużych operacji na różnych teatrach działań;
- oczekiwania, że większą odpowiedzialność za stacjonowanie wezmą sojusznicy europejscy;
- założenia, że możliwości przerzutu są szybsze niż niegdyś, co eliminuje potrzeby stałego stacjonowania na styku z Rosją sił porównywalnych z okresem zimnej wojny;
- kolejnej rewolucji w dziedzinie wojskowości – automatyzacji, wprowadzania systemów bezzałogowych i wykorzystywania sztucznej inteligencji.

Niemniej nawet, jeśli przyjąć, że siły sojusznicze będą gotowe do przerzutu znacznie szybciej niż dotychczas, to różnica między taką gotowością a obecnością na miejscu jest fundamentalna: obecność nie wymaga decyzji o przerzucie.

Jeśli zaś chodzi o europejskich sojuszników, to problem nadal tkwi także w samych zdolnościach. W Europie Zachodniej (może poza Wielką Brytanią) istnieje deficyt oddziałów, które mogłyby zostać szybko wyszkolone, skompletowane i przemieszczone na wschód. Sojuszowi i państwom europejskim wciąż brakuje właściwego wsparcia logistycznego, transportu lotniczego, środków

walki elektronicznej, obrony powietrznej, zapasów amunicji, a nawet dróg i mostów zdolnych do przemieszczania i obsługi dużej liczby sił z Europy Zachodniej i Środkowej na wschód. Co więcej, przeszkody ekonomiczne w uzupełnianiu tych zdolności nie ustąpią.

W takiej sytuacji rośnie rola odstraszania nuklearnego i znaczenie odnośnych postanowień nowej koncepcji strategicznej:

28. Fundamentalnym celem zdolności nuklearnych NATO jest zachowanie pokoju, zapobieganie koercji i odstraszanie agresji. Broń nuklearna ma charakter unikalny. Okoliczności, w których NATO mogłoby być zmuszone do jej użycia, są skrajnie odległe. Każde użycie broni nuklearnej przeciwko NATO zmieniłoby gruntownie charakter konfliktu. Sojusz dysponuje zdolnościami i determinacją, by narzucić przeciwnikowi koszty, które byłyby nie do zaakceptowania i znacznie przewyższałyby korzyści, które jakkolwiek przeciwnik uznałby za osiągalne.

29. Strategiczne siły nuklearne Sojuszu, w szczególności siły Stanów Zjednoczonych, stanowią najwyższą gwarancję bezpieczeństwa Sojuszu. Niezależne strategiczne siły nuklearne Zjednoczonego Królestwa i Francji pełnią własną rolę odstraszającą i przyczyniają się w znacznym stopniu do ogólnego bezpieczeństwa Sojuszu. Odrębne ośrodki decyzyjne tych sojuszników stanowią dodatkowy czynnik odstraszający, komplikując kalkulacje potencjalnych przeciwników. Potencjał NATO w zakresie odstraszania nuklearnego opiera się również na wysuniętym rozmieszczeniu broni nuklearnej Stanów Zjednoczonych w Europie oraz na wkładzie sojuszników, których to dotyczy. Narodowe wkłady lotnictwa podwójnego zastosowania do odstraszania nuklearnego NATO pozostają kluczowe dla tego wysiłku.

30. NATO podejmie wszelkie niezbędne kroki w celu zapewnienia wiarygodności, skuteczności, pewności i bezpieczeństwa misji odstraszania nuklearnego. Sojusz jest zobowiązany do zapewnienia większej integracji i spójności w zakresie zdolności i działań we wszystkich obszarach i spektrum konfliktu, potwierdzając jednocześnie unikalną i odrębną rolę odstraszania nuklearnego. NATO będzie nadal utrzymywać wiarygodny potencjał odstraszania, wzmacniać swoją komunikację strategiczną, zwiększać efektywność swoich ćwiczeń i redukować strategiczne ryzyka (*New NATO Force Model...*, 2022, s. 6–7)⁶.

Pierwszy raz w jawnej koncepcji jest zatem mowa o stacjonowaniu amerykańskiej broni nuklearnej w Europie. Jej obecność stanowiła wprawdzie tajemnicę poliszynela, niemniej wskazane powyżej ujęcie oznacza zmianę także w strategii komunikacyjnej Sojuszu. Ekspozuje ona tym samym bardziej zdecydowanie i jasno zasadniczą rolę broni jądrowej dla bezpieczeństwa Sojuszu, obejmując nie tylko stałe stacjonowanie amerykańskiego arsenału, ale i umożliwienie sojusznikom współdziałania w potencjalnych nalotach z jego użyciem. Dodatkowo wiarygodność nuklearnego odstraszania podnosi prowadzona modernizacja samej broni, środków i zdolności jej przenoszenia.

⁶ Tłum. – T.Ch.

W komunikacie Sojusz zadeklarował zwiększenie pomocy Ukrainie w wymiarze politycznym i praktycznym. Podjęto również decyzję o wzmocnieniu kompleksowego pakietu wsparcia (*comprehensive assistance package*), co powinno przyspieszyć dostawy nieśmiercionośnego sprzętu obronnego, poprawić obronę cybernetyczną Ukrainy i jej odporność na inne hybrydowe ryzyka, a także wesprzeć dalszą modernizację sektora obronnego. W dłuższej perspektywie obiecano wspomóc wysiłki Ukrainy w powojennej odbudowie i reformach.

Kluczowe znaczenie w trakcie trwania wojny z Rosją mają jednak dostawy broni śmiercionośnej. Jakkolwiek NATO jako całość nie mogło zobowiązać się do jej dostarczania, również dlatego, że nie ono, a jego członkowie dysponują taką bronią, to jednak Sojusz zapewnił w tej mierze forum konsultacji i koordynacji, forum skuteczne i niezbędne, gdyż bez gwarancji art. 5 wielu sojuszników nie zdecydowałoby się na taką pomoc. Lista dostaw broni zrealizowanych przed szczytem jest długa, ale wymagają one ciągłych i znaczących uzupełnień (*Weapons to Ukraine...*, 2022).

Brak mocnej deklaracji w sprawie członkostwa Ukrainy w NATO może rozczarowywać, aczkolwiek nie zaskakuje. W obecnej sytuacji wojny z Rosją wielu sojuszników nie jest gotowych na nowe obietnice, np. na przyznanie Ukrainie Planu Działań na rzecz Członkostwa (MAP, Membership Action Plan), co unaczynia granice politycznych realiów, zapewne w dłuższej perspektywie.

Odporność na zagrożenia niewojskowe, podprogowe czy hybrydowe, będąca przede wszystkim narodową odpowiedzialnością, stanowi także zbiorowe zobowiązanie, wynikające wprost z artykułu 3 Traktatu Północnoatlantyckiego. Odnotowana zarówno w liubońskiej koncepcji strategicznej z 2010 r., jak i w nowej edycji madryckiej odporność jawi się jako kluczowy element w zasadniczej misji Sojuszu – kolektywnej obronie – inkorporujący przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym w sposób znacznie bardziej rozbudowany niż dotychczas. Kompleksowość ta wynika z wszechstronności wyzwań i zagrożeń, tak ze strony Rosji, jak i innych państw i podmiotów pozapaństwowych, znacznie poważniejszych i groźniejszych niż dekadę wcześniej.

Cały pakiet obejmuje w związku z tym szerokie spektrum przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, w tym cybernetycznym, operacjom wpływu i dezinformacji, wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego, zapewnienie dostaw energii dla sił zbrojnych, wraz z obroną chemiczną, biologiczną, radiologiczną i jądrową.

Biorąc pod uwagę doświadczenia z narastających od półtorej dekady agresywnych działań przede wszystkim Rosji, jej wojny przeciwko Ukrainie, szantażów energetycznych, ataków szpiegowskich i cybernetycznych, ingerowania

w procesy demokratyczne, a także ryzyko wynikające z pandemii COVID-19, sojusznicy zapowiedzieli m.in.:

- wzmocnienie infrastruktury krytycznej, łańcuchów dostaw i systemów opieki zdrowotnej, zwiększenie inwestycji w stabilne i niezawodne dostawy podstawowych usług publicznych oraz zapewnienie ciągłości działania rządów; oraz
- inwestowanie w zdolność do odstraszenia i obrony przed politycznymi, ekonomicznymi, energetycznymi, informacyjnymi i innymi taktykami hybrydowymi ze strony państw i podmiotów niepaństwowych.

Zadeklarowano, że operacje hybrydowe przeciwko sojusznikom mogą osiągnąć poziom ataku zbrojnego i mogą doprowadzić Radę Północnoatlantyczną do powołania się na artykuł 5 Traktatu Północnoatlantycznego. To ważne oświadczenie i adekwatne działanie, także z punktu widzenia komunikacji strategicznej NATO.

Sojusz planuje także przyspieszenie transformacji cyfrowej i dostosowanie struktury dowodzenia NATO do ery informatycznej wraz ze wzmacnianiem obrony cybernetycznej, sieci i infrastruktury. To o tyle ważne, o ile zwiększenie nakładów na technologie przełomowe jest warunkiem *sine qua non* zachowania interoperacyjności, w tym bezpiecznej łączności (z czym są problemy m.in. pośród narodowych kontyngentów wysuniętych grup bojowych na wschodniej flance) i przewagi militarnej. Technologie przełomowe, jak zaakcentowano w nowej koncepcji, zmieniają charakter konfliktu, nabierają większego znaczenia strategicznego i stają się kluczowymi obszarami globalnej konkurencji. Prymat technologii w coraz większym stopniu wpływa zatem na sukces na polu walki.

Dlatego ważną decyzją było powołanie Akceleratora Innowacji Obronnych i uruchomienie wielonarodowego Funduszu Innowacji, który ma połączyć rządy, sektor prywatny i środowiska akademickie w celu zapewnienia przewagi technologicznej NATO. Jednomiliardowy (euro) budżet funduszu nie jest wprawdzie duży w porównaniu z potrzebami (czy środkami dostępnymi w ramach UE), ale jego stymulujący efekt „Marshalla” w połączeniu z innymi wysiłkami może czynić różnicę. Kontekst interoperacyjności odgrywa tu istotną rolę, ponieważ amerykańskie nakłady na innowacje przekraczają wielokrotnie europejskie.

Poczyniono także dalsze kroki w realizacji sojuszniczej strategii kosmicznej. W 2021 r. NATO wskazało na kosmos jako środowisko i obszar swoich działań. W Madrycie przyznano, iż strategiczni konkurenci i potencjalni przeciwnicy inwestują w technologie, które mogą ograniczyć dostęp i swobodę działania w przestrzeni kosmicznej i osłabiać tym samym zdolność

do obrony. Co więcej, zadeklarowano, że wrogie operacje prowadzone w przestrzeni kosmicznej, z niej lub w jej obrębie, mogą osiągnąć poziom zbrojnego ataku, co może skłonić Radę Północnoatlantycką do powołania się na artykuł 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.

Sojusz włączył także wyzwania klimatyczne do głównych obszarów swoich działań i zadań. Nowa koncepcja zobowiązuje NATO do przeciwdziałania zmianom klimatycznym poprzez zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, poprawę efektywności energetycznej, inwestycje w transformację ku czystym źródłom energii i wykorzystanie zielonych technologii, przy jednoczesnym zapewnieniu skuteczności wojskowej oraz wiarygodnej siły odstraszania i obrony. Wzmocnione zobowiązanie dotyczy również bezpieczeństwa ludzkiego, w tym agendy *Kobiety, pokój i bezpieczeństwo*, jako odzwierciedlenia sojuszniczych wartości.

W debacie publicznej w Polsce i nie tylko powyższe dwie kwestie, ważne dla NATO, są może nie tyle lekceważone albo pomijane, co – szczególnie kwestie klimatyczne – nie do końca zrozumiałe. Nie docenia się, w jaki sposób sojusz wojskowo-obronny może rzeczywiście wpływać na zmniejszenie zagrożeń klimatycznych. Mają one jednak poważne konsekwencje dla bezpieczeństwa na skutek presji migracyjnych wywołanych zanikaniem pól uprawnych i pastwisk, brakiem wody w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie, oraz dla obronności na skutek zmian warunków klimatycznych operowania wojsk, ich przerzutu, funkcjonowania sprzętu, infrastruktury krytycznej i wojskowej. Stanowią również istotny politycznie wymiar akceptacji i afirmacji roli Sojuszu, szczególnie wśród młodszych pokoleń mieszkańców państw członkowskich i partnerskich.

Zaproszenie Finlandii i Szwecji do NATO jest oprócz wzmocnienia kolektywnej obrony i pakietu pomocy dla Ukrainy najbardziej znaczącym, jednocześnie powiązanim z dwoma pierwszymi, postanowieniem. Obstrukcja turecka nie powinna przysłonić sukcesu tego najbardziej spektakularnego i błyskawicznego procesu złożenia wniosku, negocjacji i zaproszenia do członkostwa. Ostateczne powodzenie wynikało z wielu czynników, z których na pierwszy plan wysuwa się determinacja polityczna samych aplikantów, przede wszystkim zaś Finlandii i personalnie jej prezydenta Sauli Niinistö, który przyczynił się do przeprowadzenia wewnętrznie wzorcowej debaty, dając również przykład sąsiedniej Szwecji. Prezydent od dawna należał do grupy polityków reprezentujących uprzedni mniejszościowy nurt poparcia dla członkostwa w NATO i nie ma pewności, jak kształtowałaby się polityka Finlandii w następstwie inwazji Rosji na Ukrainę, gdyby na czele państwa fińskiego, z jego specyfiką ustrojową silnych prerogatyw prezydenckich w polityce zagranicznej

i bezpieczeństwa, stał ktoś inny, np. reprezentujący fińskich socjaldemokratów z ich tradycyjnym, jeśli nie kunktatorskim, podejściem do Rosji.

Ale historyczny wniosek Finlandii o członkostwo w NATO pojawił się także z innych powodów niż wojna Rosji przeciw Ukrainie, choć to była przyczyna najważniejsza. Od dawna ważną częścią fińskiej polityki bezpieczeństwa była bezaliansowość zakładająca wszakże tzw. opcję NATO – utrzymanie możliwości ubiegania się o członkostwo w przypadku zmian okoliczności w środowisku międzynarodowym, niekiedy mylona z neutralnością, od której Finowie, a także Szwedzi po przystąpieniu do UE w 1995 r., a także nawiązaniu ścisłego partnerstwa z NATO, odżegnywali się.

Siły obronne obu państw celowo zatem dążyły do osiągnięcia wysokiego poziomu interoperacyjności ze strukturami NATO i pod względem militarnym dysponowały znaczącym potencjałem. Gdy inne państwa odchodziły od poboru, Finlandia utrzymała i utrzymuje służbę obowiązkową, dającą na czas wojny siłę 280 000 żołnierzy i dodatkowo 870 000 rezerwistów. W 2021 r. zakupiła 64 samoloty myśliwskie F-35, które wpłyną znacząco na zdolności do obrony powietrznej państw nordyckich i bałtyckich. Posiada również jedną z najsilniejszych artylerii w Europie (Ålander, 2022)⁷.

Mimo względnie niewielkich sił zbrojnych w służbie czynnej Szwecja stworzyła modelowy system obrony terytorialnej i odporności na zagrożenia niewojskowe. Co więcej, ścisłe partnerstwo z NATO i rozwinięty program ćwiczeń sprawiły, iż szwedzką armię, podobnie jak fińską, można uważać za bardziej interoperacyjną z Sojuszem niż wojska wielu państw członkowskich gorzej wyszkolone i mniej zasobne. Tak jak w przypadku Finlandii opracowano stosowne plany ewentualnościowe na wypadek zagrożeń militarnych i incydentów ze strony wrogich aktorów. Szwecja założyła już od 2020 r. zwiększone wydatki i rozbudowaną strukturę sił zbrojnych, rozwinęła dwustronną współpracę z członkami NATO, szczególnie z USA i Wielką Brytanią, a od 2018 r. zremilitaryzowała Gotlandię mającą ważne znaczenie obronne

⁷ Obrona wojskowa to jednak tylko wierzchołek góry lodowej. Fińska koncepcja kompleksowego bezpieczeństwa obejmuje również gospodarkę, infrastrukturę, bezpieczeństwo dostaw, obronę cywilną i ogólną odporność społeczną. Każdy budynek powyżej określonej wielkości – w tym wszystkie budynki mieszkalne i obiekty użyteczności publicznej – muszą posiadać schrony cywilne. W stolicy Finlandii, Helsinkach, system tuneli może zapewnić schronienie nawet dla 900 000 osób, czyli więcej niż wynosi liczba mieszkańców. Projekty konstrukcyjne wszystkich strategicznie położonych mostów zawierają mechanizm zakładania na nie ładunków wybuchowych, aby w razie ataku unie możliwić wrogowi ofensywę (Ålander, 2022).

dla południowego Bałtyku. Ogłosiła również zwiększenie inwestycji w obronę cywilną (*The Military Balance*, 2021).

Po spodziewanym przystąpieniu Finlandii i Szwecji do NATO spośród 27 państw członkowskich Unii 23 będzie jednocześnie członkami Sojuszu Północnoatlantyckiego. NATO stanie się w pewnym sensie jeszcze większym i najważniejszym projektem obronnym Europy. Poza Sojuszem pozostaną Austria, Cypr, Irlandia i Malta. Gdy państwa członkowskie są dysponentami swoich sił (NATO i UE jako organizacje nie mają własnych), dylemat, dla której organizacji siły są budowane i przeznaczone, traci w nowym środowisku bezpieczeństwa na znaczeniu. Referendum w Danii i decyzja o wejściu do Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony jest w tym względzie również politycznie i praktycznie istotna.

W świetle ustaleń na szczycie uprawniona wydaje się ocena, że tzw. autonomia strategiczna Unii Europejskiej nie jest już pojmowana w opozycji do NATO, ale jako strategiczna odpowiedzialność za zwiększenie wydatków, lepsze zdolności bojowe i osiągnięcie mniejszej zależności operacyjnej od Stanów Zjednoczonych w ramach NATO. Uznało ono wartość silniejszej i opartej na lepszych zdolnościach obrony europejskiej, która pozytywnie przyczynia się do bezpieczeństwa transatlantyckiego i globalnego oraz jest komplementarna i interoperacyjna w stosunku do Sojuszu.

Stąd też, w przeciwieństwie do wcześniejszych deklaracji, madryckie stanowisko NATO dotyczące Unii Europejskiej powinno być interpretowane jednoznacznie pozytywnie we wszystkich jego aspektach, w tym wzmacniania strategicznego partnerstwa z UE w zakresie konsultacji politycznych oraz zwiększenia współpracy w kwestiach militarnych, takich jak mobilność wojskowa, przełomowe technologie, a także przeciwdziałania zagrożeniom cybernetycznym i hybrydowym.

Mimo poczucia – głównie w USA – niedosytu z przyjętych decyzji w sprawie Chin, będą one odgrywały coraz większą rolę w pracach NATO w odniesieniu do nowych technologii i ich militarnego zastosowania, kontroli zbrojeń, partnerów globalnych w Azji, Australii i Nowej Zelandii, a także zwiększenia wymiany informacji międzysojuszniczej i zintensyfikowania odnośnych analiz. Jednocześnie w Madrycie zadeklarowano, że sojusznicy pozostają otwarci na konstruktywne zaangażowanie z Chinami, w tym na budowanie wzajemnej przejrzystości, z myślą o zapewnieniu interesów bezpieczeństwa Sojuszu.

W istocie to bardziej ze względu na Chiny, szczególnie w dłuższej perspektywie, niż Rosję, za dodatkowymi, nowymi działaniami na rzecz odporności narodowej i ogólnojuszczej stoją cele zmniejszenia ryzyka związanego

z zagranicznymi inwestycjami w istotną infrastrukturę oraz opracowania jednoznacznych standardów odporności państw członkowskich na zagrożenia pozamilitarne⁸.

W perspektywie podejście NATO do Chin będzie jednak raczej ogólne. Ograniczenia traktatowe pozostają oczywiste. Gdyby w pobliżu Tajwanu, a zatem poza obszarem określonym w Traktacie Północnoatlantyckim, zaatakowano okręt amerykański, sojusznicy nie mieliby obowiązku, a nawet nie mogliby przywołać artykułu 5. Nie oznacza to wszakże, iż poszczególni sojusznicy, z którymi USA łączą specjalne więzi i porozumienia, np. Wielka Brytania, nie udzieliliby Waszyngtonowi wsparcia. Ponadto NATO ma pewne wspólne zasoby, jak systemy wczesnego ostrzegania AWACS (*airborne warning and control system*), które w przeszłości były udostępniane na potrzeby działań koalicyjnych poza obszarem traktatowym, np. w Syrii. Operowały one jednak z terytorium Turcji, a więc państwa członkowskiego.

Wdrażanie decyzji szczytu, wyzwania i interesy Polski

Założenia NATO 2030 i decyzje szczytu madryckiego umożliwiają koncentrację adaptacji Sojuszu na wzmocnieniu zasadniczych i priorytetowych dla Polski zdolności, siły, interoperacyjności i integracji grup bojowych na wschodnie flance, wojsk reagowania, ich mobilności, operacji w powietrzu, obrony przeciwlotniczej i przeciwrakietowej oraz zdolności przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym.

Zapowiedzi nie oznaczają wszakże automatycznej realizacji. Niezbędne będzie tworzenie krajowych wewnętrznych i zewnętrznych warunków ich wdrażania, a także intensywna praca nad przygotowaniem do szczytu w Wilnie (w 2023 r.), oferującymi możliwość wywierania dodatkowej implementacyjnej presji na partnerów. Im mniej różnic wokół podejścia do Rosji, wydatków na obronność i podziału obciążeń, tym większe prawdopodobieństwo skutecznego egzekwowania podjętych w Madrycie zobowiązań.

Rosja będzie starać się torpedować wdrażanie tych postanowień w życie, a potencjalne zakończenie działań wojennych w Ukrainie może stępić wolę ich pełnej realizacji na zachodzie Europy w warunkach gospodarczych i energetycznych trudności. Wyzwaniem może stać się utrzymywanie jak najszerszego i solidnego konsensusu i zachowanie dotychczasowego poziomu spójności.

⁸ Chińczycy próbują wejść bardzo mocno również w ten obszar gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej, kupując porty czy przymierzając się do zakupów lotnisk w Finlandii.

W związku z powyższym, po pierwsze, Polska i państwa flanki wschodniej muszą dbać o maksymalny wpływ na sojuszniczą ocenę środowiska bezpieczeństwa, w której NATO powinno zakładać zły, ale jakże realny, scenariusz: Putin dobrowolnie nie odejdzie, a jeśli zostanie usunięty, system pozostanie; Rosja się nie zmieni. Rosyjski system polityczno-społeczny zbudowano w paradygmacie kontynuacji, a nie transformacji. Eliminacja opozycji, zneutralizowanie społecznego oporu, społeczna apatia i przymusowa (aktywiści) lub wymuszona (miliony) migracja to jego konstytutywne elementy. Jeżeli Rosja Ukrainy nie pokona, Kreml uczyni wszystko, by Ukraina pozostawała zagrożona i żeby nie dopuścić do jej integracji nie tylko z NATO, ale i z UE.

Po drugie, to państwa wschodu NATO i Europy nie myliły się co do natury reżimu Putina. W tej mierze Zachód przyznał im rację, a w reakcji na wywołaną przez Rosję wojnę Polska i inne państwa regionu znalazły się w centrum polityki bezpieczeństwa Europy, a nie na peryferiach. Szczególnie dla Polski powinno to stać się momentem przełomowym, w którym punkt ciężkości polskiej polityki w każdym elemencie agendy bezpieczeństwa, politycznego, ekonomicznego, ale i militarnego powinien bardziej niż dotychczas spoczywać w Unii, przy jej oczywistych współzależnościach z NATO. Dotyczy to spójności, budżetu, obrony kolektywnej, zdolności wojskowych, technologii przełomowych czy odporności na zagrożenia hybrydowe. Innymi słowy, rzecz idzie o rzeczywiste budowanie europejskiego filaru NATO, nie wbrew USA, ale zgodnie z potrzebami i postulatami samych Amerykanów. Także dlatego, że nawet jeśli Trump nie powróci do władzy, to trumpizm jest wciąż silnym nurtem.

Po trzecie, fundamentalnym wymiarem zintegrowanej natowskiej i europejskiej orientacji bezpieczeństwa Polski powinny być jej polityka zbrojeniowa, a w jej ramach zwiększone znacząco nakłady na badania i rozwój, w których Polska dramatycznie odstaje nie tylko od USA, ale i członków UE.

Decyzje wiążące polską armię z przemysłem południowokoreańskim są kontrowersyjne, nawet jeśli usiłują u rozwiniętego technologicznie kontrahenta nadrobić naprędce stracone lata beczynności. Trudno zakładać, by nawet upusty cenowe i transfery technologii zrekompensowały ten strategiczny, wydaje się, błąd, z negatywnymi konsekwencjami politycznymi, ekonomicznymi i przemysłowymi. Podejmowane są przez rząd tracący zaufanie społeczne i kosztowne dla państwa – horrendalnie drogie w sytuacji, kiedy środki budżetowe są ograniczone, a te same zdolności można by pozyskać taniej wspólnie z partnerami europejskimi, tworząc jednocześnie politycznie i militarnie potrzebną europejską synergię.

Najzamożniejsze państwa UE, a z nimi Wielka Brytania, z konkurencyjnymi potencjałami przemysłowymi, prowadzą razem duże projekty zbrojeniowe

(OCCAR, 2022). Bogate państwa nordyckie od dawna dokonują wspólnych akwizycji. Coraz częściej postępują tak państwa bałtyckie. Czechy i Słowacja podpisały umowę na wspólne zamówienia bojowych wozów piechoty (*Czech Republic joins Slovakia...*, 2022). Polska natomiast zachowuje się, jakby miała budżet Państwa Środka i leżała na antypodach.

Rodzi się wręcz podejrzenie, że niechęć do wykorzystywania europejskich instrumentów wynika z dążenia do uniknięcia społecznego wglądu w decyzje, które musiałyby być weryfikowane zgodnie z unijnymi procedurami. Niewelują one jednak szanse na włączenie się Polski w budowanie solidnego filaru przemysłowego europejskiej obrony. Taką polityką Polska w istocie osłabia Unię i NATO, i siebie jako państwo członkowskie.

Wychodząc od powyższego, Polska powinna forsować wdrażanie decyzji szczytu w sposób następujący:

– W zakresie kolektywnej obrony flanki wschodnia powinna stać się możliwie najbardziej jednolitym obszarem, zintegrowanym w planach ewentualnościowych. Rozszerzenie o Finlandię i Szwecję zmienia układ sił na Bałtyku i wschodniej flance. Oba państwa gwarantują wypełnianie swoich zobowiązań sojuszniczych i wolę wzięcia współodpowiedzialności w ramach planów obronnych Sojuszu na wschodzie. Szczególnie ze strony Finlandii można spodziewać się przystąpienia do grupy państw tworzących siły bojowe na terytorium Estonii. Wnoszą one również szczególne rozwiązania i skuteczność w zakresie obrony cywilnej i odporności na działania niewojskowe, z których inni sojusznicy, w tym Polska, mogą skorzystać⁹ i pozyskać je do inicjatyw dotyczących np. walki z dezinformacją (Kupiecki, Bryjka, Chłoń, 2022).

– W sprawach nuklearnych jesteśmy jako Sojusz, a także poszczególni członkowie, obiektami zimnowojennych grózb. Zastosujmy zatem zimnowojenne, skuteczne, środki odpowiedzi. Tak jak RFN jako państwo frontowe do 1989 r., tak Polska dziś powinna przyjąć rolę w tzw. *nuclear sharing*. Dołączyłaby zatem do czterech krajów, których siły powietrzne byłyby zobowiązane do wykonywania misji nuklearnych – Belgii, Niemiec, Włoch i Holandii.

⁹ Dalekowzroczność i skupienie się na samowystarczalności skutecznie zneutralizowały zagrożenia ze strony Rosji. 14 maja Rosja odcięła eksport energii elektrycznej do Finlandii z jednodniowym wyprzedzeniem. Finlandia importowała ok. 10% swojej energii elektrycznej z Rosji, ale Fingrid – operator sieci energetycznej Finlandii – zaczął ograniczać wielkość importu z Rosji w kwietniu w oczekiwaniu na potencjalne zakłócenia. Finlandia zainwestowała również w energię wiatrową, a nowa elektrownia jądrowa jest w użyciu testowym od marca 2022 r. i będzie w pełni gotowa do pracy zimą. Szacuje się, że Finlandia będzie elektrycznie samowystarczalna do 2023 r.

– Pomoc Ukrainie jest jednym z najważniejszych bieżących priorytetów wymagających od Polski nie tylko przykładów, ale i przywództwa w integrowaniu narodowych i międzynarodowych inicjatyw (jak np. z Lugano) z celami NATO i wysiłkami dwustronnymi oraz w ramach wzmocnionego wielonarodowego kompleksowego pakietu wsparcia (CAP, *comprehensive assistance package*) na rzecz dostaw broni, pomocy humanitarnej, rozminowywania i szkoleń ukraińskich sił zbrojnych, a w perspektywie – pełnej integracji z NATO (*O koncepcji strategicznej...*, 2022).

– Poparcie dla potrzeb flanki wschodniej ze strony południowych sojuszników będzie tym silniejsze, im bardziej Wschód zaangażuje się w praktyczne działania na rzecz państw Południa w ramach 360-stopniowego podejścia NATO do bezpieczeństwa euroatlantyckiego. Pożądane byłyby wspólne inicjatywy i wkłady państw wschodniej flanki na rzecz Południa (Chłoń, 2022).

– W sprawie Chin Polska polityka powinna być pochodną jej interesów bezpieczeństwa i zagrożeń dla NATO na tle ekspansji ekonomicznej i technologicznej Państwa Środka, jednocześnie otwartą na dialog z Chinami służący różnicowaniu podejścia Zachodu do Chin z jednej, i do Rosji z drugiej strony.

Kompas strategiczny Unii Europejskiej

Najważniejszą jednak madrycką lekcją do odrobienia o znaczeniu fundamentalnie strategicznym byłoby łączenie i integrowanie polityki i instrumentów NATO i UE. Kompas strategiczny UE, najważniejszy unijny dokument w zakresie planowania strategicznego polityki bezpieczeństwa i obrony, zatwierdzony przez państwa członkowskie w marcu 2022 r., podobnie jak nowa koncepcja strategiczna NATO, tę potrzebę odzwierciedla (*A Strategic Compass for a Stronger EU...*, 2022). W wyniku zagrożeń, jakie stworzyła obecnie Rosja, więź transatlantycka jest silniejsza niż kiedykolwiek po zakończeniu zimnej wojny i trzeba ją maksymalnie wykorzystać.

Na pytanie, dokąd zmierza NATO, można odpowiedzieć, iż w kierunkach, których do końca nie znamy. Wiemy natomiast, że jego siła będzie zależna od ściślejszego współdziałania z Unią Europejską. Kompas strategiczny postanawia m.in., iż silniejsza UE uzupełnia działania NATO, które pozostaje podstawą zbiorowej obrony swoich członków. Koncepcja strategiczna NATO poparła nowe projekty obronne Unii jako środki rozwoju zdolności, wzmacniających także interoperacyjność sojuszniczą. Dyskusje „teologiczne” o autonomii strategicznej Unii schodzą zatem na dalszy plan. W praktyce chodzi bardziej o strategiczną odpowiedzialność Unii, aniżeli o autonomię.

Kompas strategiczny UE zawiera w sobie elementy planów działań i terminów wykonania zobowiązań. Trzy główne cele Kompaszu to:

- zapewnienie lepszej odporności na zagrożenia hybrydowe, ingerencje zewnętrzne, operacje wpływu, w tym dezinformację;
- zwiększenie inwestycji w zdolności obronne (technologię, przemysł, środki walki);
- wzmocnione partnerstwa, w tym szczególnie z NATO.

Najważniejsze instrumenty i środki, do których odwołuje się Kompas strategiczny UE, w istocie już istnieją, niektóre od ponad 20 lat, jak np. Europejska Agencja Obrony. Dotychczas były jednak wykorzystywane przez państwa członkowskie w sposób ograniczony i nie rozwinęły siłą rzeczy w pełni swojego potencjału. Należą do nich przede wszystkim, oprócz wspomnianej Europejskiej Agencji Obrony (EDA, European Defence Agency): Europejski Fundusz Obrony (EDF, European Defence Fund), Stała Współpraca Strukturalna (PESCO, Permanent Structured Cooperation), Plan Rozwoju Zdolności (CDP, Capability Development Plan) i Skoordynowany Roczny Przegląd Obronny (CARD, Coordinated Annual Review on Defence). Zarządzany przez EDA Europejski Fundusz Obrony wynosi 8 mld euro, w tym 2,7 mld na badania i rozwój oraz 5,3 mld na rozwój zdolności, na lata 2021–2027 (*Timeline...*, 2022).

Wszystko to ma charakter wspomagający i stymulujący. Najważniejszymi środkami do rozwoju zdolności obronnych, w tym środkami finansowymi, dysponują państwa członkowskie. Jednak wspólne, nawet ograniczone, zasoby mogą być obecnie skutecznie spożytkowane do szybszej realizacji priorytetów pilnych oraz średnio- i długoterminowych, określonych w Kompasie. To od państw członkowskich zależy, jak skorzystają z tego potencjału, również by wypełniać już przyjęte zobowiązania, w tym: zapewnienia 50% sił i środków dla NATO w Europie; realizowania 35% zakupów zbrojeniowych wspólnie (teraz 11%) oraz przeznaczania na badania i rozwój 2% budżetów obronnych. Obecnie średnia UE wynosi 1,2%, Polska realnie wydała w 2021 r. 0,6%, a USA 6% (*Budżet MON...*, 2022).

Polska w niewielkim stopniu wykorzystuje istniejące instrumentarium, co jest konsekwencją całościowej polityki Polski w ramach Unii i relacji Polski z kluczowymi państwami członkowskimi. Wynika również z karygodnej bierności lub podejmowania błędnych decyzji od 2016 r.

Pośród 60 projektów PESCO Polska uczestniczy w kilkunastu, z których tylko kilka ma charakter rzeczywiście strategiczny. Razi przy tym zarówno brak przejrzystości w ich realizacji, jak i brak publicznej informacji na ten temat. W przeciwieństwie do okresu sprzed 2016 r. opinia publiczna niewiele wie w sprawie kluczowego w tej sferze wieloletniego Planu Modernizacji

Technicznej Sił Zbrojnych RP. Generalnie uprawniona jest ocena, iż mijające osiem lat zostało w dużym stopniu zmarnowane. Obecnie zaś decyzje o zakupach zbrojeniowych podejmowane są w pośpiechu bez należytej oceny ich skutków nie tylko ekonomicznych i obronnych, ale i politycznych. W wielu zidentyfikowanych przez EDA najważniejszych zdolnościach potrzebnych do obrony państw członkowskich Polska ma duże braki lub niedobory, których kontrakty koreańskie nie zniwelują.

Sytuacja wymaga nie korekt, ale nowej polityki europejskiej z komponentem zbrojeniowym w zakresie wykorzystania instrumentów europejskich. Wymaga wejścia w projekty o charakterze strategicznym, rewolucji w podejściu do badań i rozwoju, przy pełnym zmapowania niedoborów i potencjału na szczeblu krajowym, oraz stworzenia narodowego planu działań wynikających z Kompasu strategicznego UE, komplementarnych do celów i zadań do wykonania w ramach Sojuszu Północnoatlantyckiego.

Ważnym forum sprawczym w takim podejściu, wzmacniającym pozycję Polski na wszystkich kierunkach jej polityki regionalnej i ponadregionalnej – bałtyckiej, wyszehradzkiej, unijnej i euroatlantyckiej – byłby Trójkąt Weimarski.

Niemcy w następstwie rosyjskiej agresji na Ukrainę, aneksji Krymu, destabilizacji i wywołania przez Rosję konfliktu zbrojnego w Donbasie 2014 r. zwiększyły wydatki na obronę o jedną trzecią. Obecnie zaś ogłosiły *Zeitenwende* – punkt zwrotny w swojej polityce obronnej i zainicjowały nowe inwestycje i zakupy wojskowe na kwotę 100 mld euro. Wśród ogłoszonych akwizycji znajdują się amerykańskie F-35. Od utworzenia wysuniętych grup bojowych na flance wschodniej pełnią rolę państwa ramowego w kontyngencie stacjonującym na Litwie. W wystąpieniu w Pradze w sierpniu tego roku kanclerz Olaf Scholz przedstawił dalsze propozycje wzmacniania bezpieczeństwa europejskiego, w tym wspólnej obrony przestrzeni powietrznej w Europie Środkowo-Wschodniej, oraz pomocy Ukrainie (*Rede von Bundeskanzler...*, 2022).

Francja, mocarstwo nuklearne, któremu zależy na zachowaniu i wzmocnieniu takiej roli przez cały Sojusz, jest również aktywna na flance wschodniej zarówno w misjach obrony powietrznej państw bałtyckich, jak i w wysuniętych grupach bojowych.

Polska do 2016 r. prowadziła aktywną politykę weimarską, wpływając w ramach trójkąta na politykę rosyjską Berlina, Paryża i całej Unii Europejskiej. Nasza rzeczywista siła w ugrupowaniach regionalnych, czwórce wyszehradzkiej czy we współpracy bałtyckiej była wypadkową naszej pozycji w Unii Europejskiej, którą można budować, jeżeli nie wyłącznie to przede wszystkim na gruncie współdziałania z Niemcami i Francją. Od tego zależą również długofalowe relacje Polski z USA i w perspektywie np. ewentualna relokacja

części sił amerykańskich z Niemiec do Polski jako potencjalnie realna możliwość dalszego wzmocnienia flanki wschodniej. Żywotnym interesem Polski jest to, by jej relacje ze Stanami Zjednoczonymi były opierane nie tylko na doraźnych potrzebach, nawet tak zasadniczych jak wobec inwazji Rosji na Ukrainę, ale na gruncie wartości. Polska skłócona z Europą, Polska naruszająca zasady demokracji i rządów prawa nie jest partnerem USA, ale jego instrumentem. Tak też będzie traktowana w transatlantyckim Sojuszu, jeśli swej „europejskiej” polityki nie zmieni.

Konkluzje

Madrycki szczyt Sojuszu Północnoatlantyckiego można określić bez wątpienia mianem historycznego. Nie tyle ze względu na to, że odbywał się w trwającym najbardziej turbulentnym okresie dla bezpieczeństwa europejskiego od zakończenia II wojny światowej, ale dlatego iż podjęte na nim w związku z tym decyzje mają charakter przełomowy. NATO odpowiedziało na bieżące i potencjalnie przyszłe wyzwania i zagrożenia dla obszaru bezpieczeństwa euroatlantyckiego, szczególnie ze strony Rosji, w sposób niemalże przykładowy. Nie spełniło jednocześnie wszystkich artykułowanych wobec siebie oficjalnych i eksperckich oczekiwań, gdyż obiektywnie nie mogło. NATO jest regionalnym sojuszem obronnym, a nie aktorem dysponującym nieograniczonymi środkami i mandatem do działania np. w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego czy w regionie Indo-Pacyfiku.

Odpowiedź na pytanie tytułowe artykułu – dokąd zmierza NATO? – może zatem brzmieć: ku źródłom. Wojna w Ukrainie zweryfikowała wprawdzie skalę, egzystencjalnego wydawałoby się, zagrożenia ze Wschodu, zaś sojusznicy, ci zwłaszcza na wschodniej flance, poczuli się bezpieczniejsi także wobec obnażonych w tej wojnie słabości Rosji. Pamiętać jednak należy przestrogę przypisywaną różnym mężom stanu na przestrzeni dziejów, w tym także Józefowi Piłsudskiemu, iż Rosja nigdy nie jest ani tak silna, ani tak słaba, jak się wydaje.

Na madryckim szczycie sojusznicy podjęli tym samym kluczowe decyzje odnoszące się do najważniejszej misji NATO – kolektywnej obrony. Ale NATO decyzjami swych liderów i działaniami wsparło zarówno członków, jak i partnerów, przede wszystkim walczącą z rosyjskim najeźdźcą Ukrainę, a także Finlandię i Szwecję. Tak jak przed 25 laty w Madrycie NATO zdecydowało o przyjęciu Polski, Czech i Węgier, tak obecnie również w stolicy Hiszpanii NATO odniosło się pozytywnie do aplikacji członkowskich obu



Przywódcy oraz przedstawiciele państw NATO oraz państw aspirujących do członkostwa na szczycie Sojuszu w Madrycie 29 czerwca 2022 r., źródło: NATO.



Podpisanie na szczycie Sojuszu w Madrycie 29 czerwca 2022 r. porozumienia między Turcją a Finlandią i Szwecją, w pierwszym rządzie: minister spraw zagranicznych Turcji Mevlüt Çavuşoğlu, minister spraw zagranicznych Finlandii Pekka Haavisto oraz minister spraw zagranicznych Szwecji Ann Linde, źródło: NATO.

państw nordyckich. Zarówno to, jak i pomoc udzielona Ukrainie, aczkolwiek to ostatnie niebezpośrednio, wzmocniły wiarygodność gwarancji z artykułu 5 Traktatu Północnoatlantyckiego.

Sojusz przyjął dobrą, odpowiadającą potrzebom koncepcję strategiczną, która stwarza ramy znaczącego wzmocnienia siły odstraszania i obrony militarnej, a także odporności na zagrożenia hybrydowe. Zwiększenie sił odpowiedzi z 40 000 do 300 000 wojska nosi znamiona kopernikańskiej zmiany. Polska i inne najbardziej wysunięte ku Rosji państwa flanki wschodniej mogą czuć wprawdzie pewien niedosyt co do zwiększenia trwałej obecności jednostek sojuszniczych na swoim terytorium, jednak potencjał podjętych decyzji jest imponujący i przy odpowiedniej polityce i działaniach Polska i inne państwa flanki wschodniej mogą go skutecznie maksymalizować. Wymaga to konsekwentnej dbałości m.in. o to, by w planach obronnych i prerogatywach dowódców wojskowych spełnić większe ambicje w zakresie decyzyjności, tempa i dyslokacji wojsk na obszarze traktatowym.

Ponadto w zakresie kluczowych zdolności, w tym technologicznych, do współdziałania i interoperacyjności sił, NATO podjęło stymulujące decyzje. Jednocześnie w ich wdrażaniu kluczowa rola przypadnie w istocie sojusznikom europejskim. Nie wbrew, ale dla dobra wspólnoty transatlantyckiej. Ameryka bowiem „ucieka” Europie w zakresie zdolności i technologii, wydaje sześciokrotnie więcej na badania i rozwój w dziedzinie obronności. Istnieje wszakże i drugi powód, czemu w NATO koniecznie powinno być więcej Europy. Chodzi bowiem o przyszłość strategicznych decyzji Stanów Zjednoczonych co do ich globalnej roli, w tym skali wkładu w obronę Starego Kontynentu. Donald Trump może nie wrócić do Białego Domu, ale trumpizm pozostaje silnym, izolacjonistycznym nurtem w myśleniu zwykłych Amerykanów o sobie i o świecie.

Europa jest na swój zwiększony udział i współodpowiedzialność za swoje bezpieczeństwo kierunkowo przygotowana. Dysponuje strategią (Kompas strategiczny) i instrumentami znaczącej poprawy zdolności militarnych i wzmocnienia odporności na zagrożenia podprogowe. Po inwazji Rosji na Ukrainę Unia Europejska dokonała wielu dostosowań w planowaniu i wdrażaniu programów mających pomóc państwom członkowskim we wzmacnianiu ich siły obronnej, dlatego im szybciej spory Polski z czołowymi państwami Unii, szczególnie Niemcami, a także jej instytucjami, zostaną wygaszone, tym lepiej Polska będzie mogła zoptymalizować zarządzanie własną obronnością. Im więcej Europy w NATO, tym Polska bezpieczniejsza. Sojusz na swoim mądrym szczycie stworzył ku temu możliwości.

Bibliografia

Literatura cytowana

- Ålander M., *It's the National Security, Stupid*, 7.07.2022, www.lawfareblog.com/its-national-security-stupid [dostęp: 11.7.2022].
- A Strategic Compass for a Stronger EU Security and Defence in the Next Decade*, 03.2022, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade [dostęp: 23.08.2022].
- Brotman A., *Opinion – The NATO Madrid Summit and the Alliance's New Dawn, E-International Relations*, 5.07.2022, www.e-ir.info/2022/07/05/opinion-the-nato-madrid-summit-and-the-alliances-new-dawn [dostęp: 9.07.2022].
- Budżet MON 2021 pod lupą NIK. *Sporo niedociągnięć z jednym minusem*, 29.07.2022, <https://portal-mundurowy.pl/index.php/component/k2/item/15881-budzet-mon-2021-pod-lupa-nik-sporo-niedociagniec-z-jednym-minusem> [dostęp: 5.09.2022].
- Chłoń T., *Czy NATO nas obroni*, [w:] *Polska w Świecie. Reaktywacja*, red. A. Jelonek, R. Schnepf, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2022, s. 151–168.
- Czech Republic joins Slovakia in the process of procuring CV90 MkIV*, 30.08.2022, <https://defence-industry.eu/czech-republic-joins-slovakia-in-the-process-of-procuring-cv90-mkiv> [dostęp: 6.09.2022].
- De Aristegui G., „*The Sahel is NATO's unfinished business*”. *The Spanish diplomat analysed the Atlantic Alliance Summit on the programme*, 4.07.2022, <https://atalayar.com/en/content/gustavo-de-aristegui-sahel-natos-unfinished-business> [dostęp: 8.07.2022].
- De Maio G., *Opportunities to Deepen NATO-EU Cooperation*, 12.2021, www.brookings.edu/research/opportunities-to-deepen-nato-eu-cooperation [dostęp: 23.08.2022].
- Eyal J., *Yes, Nato has a new vitality. But its united front could collapse when it has to deal with Russia*, 3.07.2022, www.theguardian.com/commentisfree/2022/jul/03/yes-nato-has-a-new-vitality-but-its-united-front-could-collapse-when-it-has-to-deal-with-russia [dostęp: 9.07.2022].
- Gotkowska J., Tarociński J., *Co po Madrycie? Szczyt NATO a bezpieczeństwo wschodniej flanki*, 5.07.2022, www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2022-07-05/co-po-madrycie-szczyt-nato-a-bezpieczenstwo-wschodniej-flanki [dostęp: 4.09.2022].
- Kupiecki R., Bryjka F., Chłoń T., *Dezinformacja Międzynarodowa. Pojęcie, rozpoznanie, przeciwdziałanie*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2022.
- Lorenz W., *Szczyt NATO w Madrycie – odpowiedź na agresywną politykę Rosji*, 15.07.2022, www.pism.pl/publikacje/szczyt-nato-w-madrycie-odpowiedz-na-agresywna-polityke-rosji [dostęp: 4.09.2022].
- Lucas E., *The New Cold War*, Palgrave Macmillan, London 2008.
- Madrid Summit Declaration*, 29.06.2022, www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm?selectedLocale=en [dostęp: 10.07.2022].
- Marrone A., *NATO's New Strategic Concept: Novelty and Priorities*, 8.07.2022, www.iai.it/en/pubblicazioni/natos-new-strategic-concept-novelty-and-priorities [dostęp: 11.07.2022].
- NATO [witryna], www.nato.int.
- NATO 2022 Strategic Concept NATO. Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid*, 29.06.2022, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf [dostęp: 10.07.2022].

- NATO 2030: Making a Strong Alliance Even Stronger*, <https://www.nato.int/nato2030> [dostęp: 3.09.2022].
- NATO 2030: United for a New Era*, 25.11.2020, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf [dostęp: 23.08.2022].
- O koncepcji strategicznej NATO 2022*, 16.06.2022, <https://ambasadorowiedotorg.wordpress.com/2022/06/16/o-koncepcji-strategicznej-nato-2022> [dostęp: 23.08.2022].
- OCCAR [witryna], www.occar.int.
- Pacek: Szczyt NATO w Madrycie miał słodko-kwaśny smak*, 5.07.2022, <https://biznesalert.pl/szczyt-nato-madryt-decyzje-sojusz-chiny-turcja-bezpieczenstwo> [dostęp: 8.07.2022].
- Pastor J., *Towards a new permanent global war? NATO's "new strategic concept"*, International Viewpoint, 7.07.2022, <https://internationalviewpoint.org/spip.php?article7733> [dostęp: 11.07.2022].
- Rede von Bundeskanzler Scholz an der Karls-Universität am 29. August 2022 in Prag*, Die Bundesregierung, www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/rede-von-bundeskanzler-scholz-an-der-karls-universitaet-am-29-august-2022-in-prag-2079534 [dostęp: 3.09.2022].
- Scowcroft strategy scorecard: NATO's Strategic Concept clear on threats, but will require sustained commitment from Alliance*, 7.07.2022, www.atlanticcouncil.org/content-series/scorecard/scowcroft-strategy-scorecard-natos-strategic-concept [dostęp: 11.07.2022].
- State Department warns of consequences of NATO enlargement for Baltic region*, 6.07.2022, <https://newsunrolled.com/world/53580.html> [dostęp: 9.07.2022].
- Tertrais B., *Back to the Future? NATO after Madrid*, 7.07.2022, www.institutmontaigne.org/en/blog/back-future-nato-after-madrid [dostęp: 23.07.2022].
- The Military Balance*, The International Institute for Strategic Studies, Routledge 2021.
- Timeline: EU Cooperation on Security and Defence*, www.consilium.europa.eu/en/policies/defence-security/defence-security-timeline [dostęp: 23.08.2022].
- Tursa A., *CEE: NATO's Decisions Reassuring, but Implementation Remains Key*, 5.07.2022, www.teneo.com/cee-natos-decisions-reassuring-but-implementation-remains-key [dostęp: 23.08.2022].
- Weapons to Ukraine: Which countries have sent what?*, 5.06.2022, www.aljazeera.com/news/2022/6/5/weapons-to-ukraine-which-countries-sent-what [dostęp: 4.09.2022].
- Wu Y., *NATO's expansion, 'going wherever I want' posture bring instability, confrontations around the world*, 5.07.2022, www.globaltimes.cn/page/202207/1269834.shtml [dostęp: 9.07.2022].

Literatura uzupełniająca

- Gaub F., *Global Trends to 2030. Challenges and Choices for Europe*, European Strategy and Policy Analysis System, 04.2019, www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/ESPAS_Report.pdf [dostęp: 23.08.2022].
- Hamilton D.S., Binnendijk H., *One Plus Four: Charting NATO's Future in an Age of Disruption NATO Task Force Report*, 02.2022, www.transatlantic.org/wp-content/uploads/2022/02/NATO-TF-SC-final-feb-16-2022.pdf [dostęp: 23.08.2022].
- Jones S.G., Wall C., *Europe's High-End Military Challenges. The Future of European Capabilities and Missions*, 11.2021, www.csis.org/analysis/

- europes-high-end-military-challenges-future-european-capabilities-and-missions [dostęp: 23.08.2022].
- Kozłowski A., *NATO in cyberspace after Madrid summit*, 8.07.2022, <https://pulaski.pl/pulaski-commentary-nato-in-cyberspace-after-madrid-summit-andrzej-kozowski-2> [dostęp: 11.07.2022].
- Kupiecki R., *Sila i Solidarność. Strategie NATO 1949–1989*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2012.
- NATO releases its Climate Change and Security Impact Assessment*, 28.06.2022, www.nato.int/cps/en/natohq/news_197241.htm [dostęp: 24.08.2022].
- New NATO Force Model*, www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220629-infographic-new-nato-force-model.pdf [dostęp: 5.09.2022].
- Rose C., *The 1982 Summit and After: a Personal View*, 09.1982, www.nato.int/docu/review/articles/2022/07/14/the-1982-summit-and-after-a-personal-view/index.html?utm_source=twitter&utm_medium=smc&utm_id=220715%2Bnr%2Bbonn [dostęp: 3.09.2022].
- Schmitt G.J., *Promising Signs from the NATO Summit. Russia's aggression has prompted a formal Strategic Concept that is light years beyond what could have been agreed to even a year ago*, 5.07.2022, www.aei.org/op-eds/promising-signs-from-the-nato-summit [dostęp: 8.07.2022].
- Senior Defense Official Holds a Background Briefing*, 8.07.2022, www.defense.gov/News/Transcripts/Transcript/Article/3088129/senior-defense-official-holds-a-background-briefing [dostęp: 11.07.2022].
- Strategic Concepts*, www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm [dostęp: 23.08.2022].
- Świerczyński M., *Parada wydatków*, „Polityka” 10.08.2022, s. 12–14.
- Teneo, www.teneo.com/cee-natos-decisions-reassuring-but-implementation-remains-key [dostęp: 9.07.2022].

Where is NATO going? The North Atlantic Alliance, Europe and Poland in the light of the decisions of the NATO summit in Madrid on 29–30 June 2022

The effectiveness and longevity of the Atlantic Alliance depend on its ability to adapt to the changing conditions of the international environment and the resulting threats. This is borne out by the outcome of NATO's Madrid summit, which, in the context of Russian aggression against Ukraine, responds to the renewed threat of global war, although it does not mark a simple return to the pre-1989 era. They refer to a fundamental expansion of Alliance capabilities in NATO's three missions: collective defence, crisis management and collective security. The increased commitment of the Alliance on the eastern flank gives credibility to the guarantees of Article 5. The new Strategic Concept adopted at the summit increases the commitments of the European allies vis-à-vis American expectations, which is deepened by its correlation with the EU Strategic Compass.

Key words: European security, Baltic Sea security, Atlantic Alliance, collective defence, NATO enlargement, armed conflicts, Ukraine, Russia

Dokąd zmierza NATO? Sojusz Północnoatlantycki, Europa i Polska w świetle decyzji szczytu NATO w Madrycie 29–30 czerwca 2022 r.

Efektywność i długowieczność Sojuszu Północnoatlantyckiego zależą od zdolności adaptowania się do zmieniających się warunków środowiska międzynarodowego i wynikających z nich zagrożeń. Potwierdzają to wyniki szczytu NATO w Madrycie, które w warunkach agresji rosyjskiej na Ukrainę są reakcją na odnowienie zagrożenia wojną światową, choć nie oznaczają prostego powrotu do czasów sprzed 1989 r. Odnoszą się do zasadniczej rozbudowy zdolności sojuszniczych w zakresie trzech misji NATO: kolektywnej obrony, zarządzania kryzysowego i bezpieczeństwa zbiorowego. Zwiększenie zaangażowania Sojuszu na flance wschodniej uwiarygadnia gwarancje art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego. Przyjęta na szczycie nowa koncepcja strategiczna zwiększa zobowiązania sojuszników europejskich względem oczekiwań USA, co pogłębia jej korelację z Kompasem strategicznym UE.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo europejskie, bezpieczeństwo w basenie Morza Bałtyckiego, Sojusz Północnoatlantycki, obrona kolektywna, rozszerzenie NATO, konflikty zbrojne, Ukraina, Rosja



Benoît d'Aboville

ancien ambassadeur de France en Pologne et à l'OTAN

La crise ukrainienne et le rôle futur de la Pologne en Europe

Avant la crise ukrainienne la Pologne entretenait des relations difficiles avec l'UE et ses principaux partenaires européens. Aux différences entre Varsovie, Paris et Berlin sur les perspectives et l'utilité du maintien d'un dialogue avec Moscou s'ajoutait, en particulier au Parlement européen, un débat sur un certain nombre de dispositions juridiques internes sur lesquelles les institutions européennes avaient été conduites à s'interroger.

Par ailleurs, Varsovie donnait le sentiment de miser davantage sur les États-Unis, l'OTAN et la coopération régionale avec ses voisins que sur l'action politique et diplomatique de l'UE.

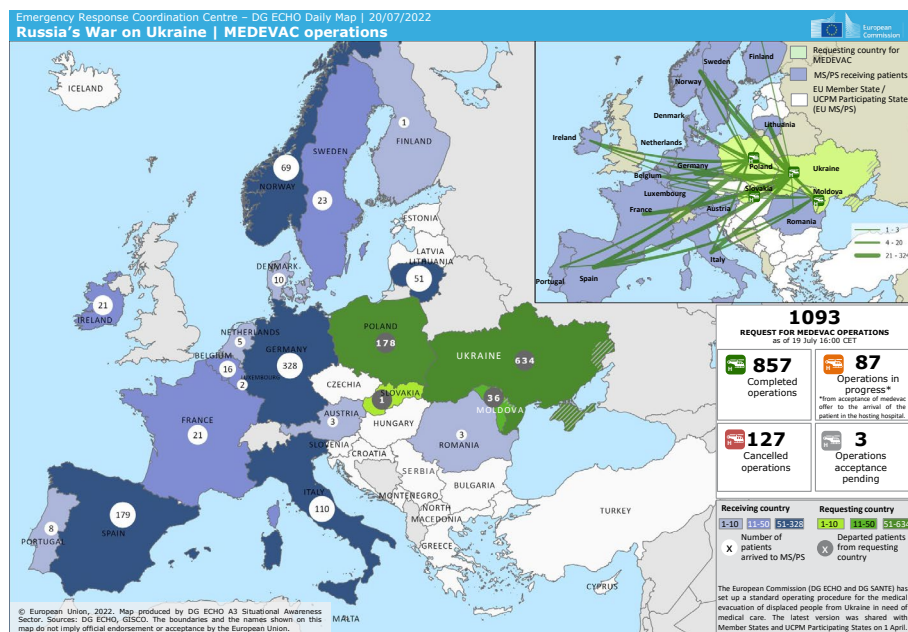
Les questions énergétiques et celles du climat, qui sont liées, constituaient un autre dossier difficile entre Bruxelles et Varsovie. Aujourd'hui le contexte a changé puisque la question de l'indépendance énergétique de l'Europe se pose avec acuité, même si au sein de l'UE les positions ne sont pas encore complètement unifiées et si les transitions nécessaires ne peuvent s'effectuer qu'à échéance.

Le plus grand changement intervenu avec la crise ukrainienne demeure toutefois le fait que la Pologne est devenue pour les États-Unis, l'OTAN et ses principaux partenaires européens une plateforme stratégique incontournable,

non seulement pour l'acheminement de l'aide militaire à Kiev mais également, comme ses voisins, telle la Roumanie, un pays de la ligne de front face à l'offensive russe en Ukraine.

La question se pose donc d'évaluer dans quelle mesure le rôle important qu'a joué jusqu'ici de Varsovie au cours de la crise, à la fois sur le plan humanitaire et stratégique a changé la donne et ouvre la possibilité pour la Pologne d'un nouveau rôle à la fois à l'OTAN et au sein de l'UE et dans quelle mesure celui-ci peut modifier l'attitude de ses partenaires.

Nombre d'opérations humanitaires menées par l'Union européenne en faveur de l'Ukraine montrent la position centrale de la Pologne



des européens de l'Ouest et notamment du couple franco-allemand sur la réalité des ambitions russes vis-à-vis de Kiev, mettant en avant l'expérience acquise de l'Europe Centrale et des pays baltes sur la nature des ambitions pérennes de Moscou.

De leur côté, les partisans du processus de Minsk demeuraient alors persuadés que le dialogue avec Moscou était la seule alternative à la reprise de la confrontation directe. Pendant près de sept ans les négociations sur le processus de Minsk ont fait espérer qu'un compromis pourrait être atteint. L'appartenance des provinces du Donetsk et de Luhansk était prévue, certes sous une forme d'autonomie fédérative, mais toujours dans le cadre de la souveraineté ukrainienne, le statut de la Crimée étant renvoyé à des discussions ultérieures.

Ni Varsovie ni Washington n'étaient favorables à ces négociations: le Président Obama avait décliné l'invitation des français et des allemands à se joindre aux conversations de Minsk et Varsovie ne cachait pas sa fureur d'en être exclu. Ils encourageaient donc en sous-main les éléments qui, à Kiev, s'y opposaient à la Rada.

Du côté de Moscou, il est vite apparu que l'on n'était pas prêt à des concessions. Bref de part et d'autre on a joué la montre.

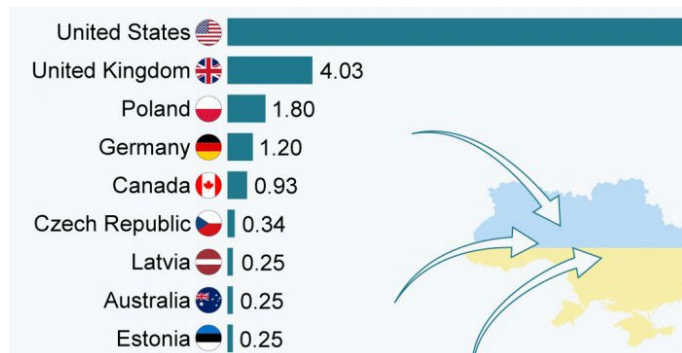
Rétrospectivement, cette situation a permis à la fois de maintenir pendant cette période de fragiles acquis sur le plan humanitaire (situation des prisonniers et des pensionnés, rôle des observateurs de l'OSCE) et du côté ukrainien, de se préparer à une reprise perçue comme inévitable des hostilités actives.

Kiev a donc profité de cette période intérimaire entre l'invasion russe de 2014 et «l'opération spéciale» de Moscou de février 2022 pour rééquiper et moderniser les forces armées ukrainiennes, grâce notamment au soutien des américains, des britanniques et des polonais.

Aujourd'hui Varsovie ne dissimule pas sa satisfaction d'avoir eu raison contre Paris et Berlin.

A partir de février 2022, l'Union Européenne, face à l'agression russe, a cependant retrouvé son unité et même une capacité que d'aucun n'anticipaient pas: agir aux côtés de Kiev, soutenir l'économie du pays et même de se coordonner pour à la fois aider les réfugiés et de fournir – dans une proportion certes plus faible que Washington- les armements qui ont permis à Kiev de résister et, au printemps dernier, de reprendre avec succès l'offensive.

L'aide militaire et les fournitures d'armes à l'Ukraine entre février et août 2022 par ses principaux partenaires euro-atlantiques, en milliards de US dollars



Source: IfW Kiel.

Aujourd'hui l'administration Biden se félicite de l'unité démontrée par les européens. Il demeure que les incertitudes sur une sortie de la crise à une échéance difficile à déterminer, les aléas sur les effets économiques des sanctions sur les opinions européennes et les risques d'escalade du conflit peuvent contribuer à rabattre les cartes politiques dans un conflit où les échecs de l'armée russes ont été éclatants, mais qui risque de s'orienter vers une guerre de longue durée.

Rien ne serait plus tragique d'un point de vue européen que de voir les russes incapables de tenir le terrain face à Kiev mais devenir progressivement en mesure d'obtenir un compromis dissimulant leur échec militaire et politique.

Certains vont plus loin et considèrent que le conflit ukrainien est une opportunité historique de défaire la Russie de telle sorte qu'elle ne soit plus en mesure, dans les années qui viennent, de menacer ses voisins et obtenir la chute du régime de Poutine.

Le rôle de la Pologne sera incontournable dans ces débats

Au-delà des liens historiques, parfois encombrés d'épisode douloureux entre Kiev et Varsovie, (beaucoup en Europe occidentale ont oublié les nettoyages ethniques massifs des années 1940 en Volhynie et lors de l'opération Vistule), la Pologne a réussi une réconciliation exemplaire entre les deux pays. L'action humanitaire spontanément mise en œuvre par la société civile polonaise vis-à-vis des populations ukrainiennes déplacées ne peut donc être dissociée des liens établis avec Kiev sur le plan bilatéral (économique, politique et militaire) depuis les années 1990 en même temps qu'une lecture commune de la politique de Moscou.

Nous avons redéfini les fondements de notre posture de dissuasion et de défense. L'OTAN continuera de protéger les populations de ses pays membres et de défendre

chaque centimètre carré du territoire de l'Alliance, et ce en permanence. Forts de cette posture récemment améliorée, nous allons renforcer de manière significative notre dispositif de dissuasion et de défense sur le long terme pour assurer la sécurité et la défense de tous les Alliés. Nous le ferons suivant notre approche à 360 degrés, sur terre, dans les airs, en mer, dans le cyber et dans l'espace, afin de pouvoir contrer toutes les menaces et relever tous les défis. Le rôle de l'OTAN dans la lutte contre le terrorisme fait aussi partie intégrante de cette approche. Les Alliés se sont engagés à déployer sur le flanc oriental davantage de forces en place et prêtes au combat, dont la taille passera, là où et lorsque cela sera nécessaire, des actuels groupements tactiques à des brigades, appuyées par des renforcements crédibles et disponibles rapidement, par des équipements prépositionnés et par des moyens de commandement et de contrôle améliorés. Nous nous félicitons de la coopération qui s'exerce entre pays-cadres et pays hôtes concernant le renforcement des forces et des dispositifs de commandement et de contrôle, et notamment la mise en place de structures de niveau division. Nous nous réjouissons des contributions initiales proposées par des Alliés pour le nouveau modèle de forces de l'OTAN, qui permettront de renforcer et de moderniser sa structure de forces et de faire en sorte que nos plans militaires de nouvelle génération soient pourvus de ressources. Nous allons améliorer nos exercices de défense collective pour nous préparer à des opérations multi-domaines de haute intensité et garantir à tous les Alliés un renforcement sur court préavis. Toutes ces mesures renforceront considérablement le dispositif de dissuasion et les défenses avancées de l'OTAN. Elles aideront à éviter toute agression contre le territoire de l'OTAN en empêchant tout adversaire potentiel d'atteindre ses objectifs [...].

Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN à l'issue de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Madrid le 29 juin 2022, alinéa 9

Présence aérienne au sol sur le flanc Est de l'OTAN, juin 2022



Source: NATO.

adhésion à l'UE. Sur le plan militaire on voit encore mal ce que les européens pourraient faire davantage, sauf à reconstruire une politique militaire commune.

Pour la Pologne ces perspectives vont donc exiger une clarification de sa politique

Peut-on être, largement pour des raisons électorales aussi bruyamment hostile à l'UE et à la Commission alors que l'avenir de l'Ukraine en dépendent aussi largement ?

Sur le plan militaire Varsovie a accru de manière spectaculaire sa dépendance des Etats Unis, au point de faire considérer que la Pologne devienne leur principal point d'ancrage sur le continent, et de chercher à y inclure un volet de partage nucléaire, en lieu et place d'une Allemagne considérée comme moins fiable.

Comme le faisait remarquer l'ancien ministre Sikorski dans une récente conférence à Berlin, la Pologne peut-elle se permettre de se battre simultanément sur deux fronts à la fois : contre l'UE et contre l'Allemagne (la résurrection de l'affaire des dommages de guerre n'étant que le dernier épisode d'une série d'échanges publics conflictuels).

La place de la Pologne dans les nouveaux équilibres européens, et sa volonté de figurer parmi les principaux acteurs de l'UE suppose donc des choix qu'attendent ses partenaires.

La coopération au sein du Triangle de Weimar avec la France et la RFA a connu des fortunes diverses au cours des dernières années. La crise ukrainienne en modifie-t-elle les enjeux notamment, s'agissant de la définition d'une politique post crise avec la Russie ? Entre les trois pays existe-il encore une base de rapprochement pour une nouvelle définition de l'architecture de la sécurité en Europe ? Pour le moment, la crise des relations entre Berlin et Paris fait sans doute davantage problème qu'entre Varsovie et Paris.

La France, la Pologne et l'Allemagne soutiennent l'Ukraine sans réserve dans l'exercice de son droit à se défendre contre l'invasion russe, notamment en lui apportant une aide militaire et de défense, et continueront de le faire aussi longtemps que nécessaire, y compris dans le cadre de la Facilité européenne de paix et de la mission d'assistance militaire de l'Union européenne en soutien à l'Ukraine (EUMAM).

Nous sommes déterminés à mettre en œuvre le nouveau scénario de référence pour la posture de dissuasion et de défense de l'OTAN et à renforcer la présence militaire de l'Alliance dans sa partie orientale. La France, la Pologne et l'Allemagne réaffirment que l'OTAN et l'engagement de défense mutuelle en vertu de l'article 5 constituent le fondement de la sécurité euro-atlantique.

Les trois chefs d'État et de gouvernement sont convenus que l'avenir de l'Ukraine se trouve en Europe. Ils ont pris note des aspirations euro-atlantiques de Kiev et réaffirmé l'importance de la solidarité avec l'Ukraine. La France, la Pologne et l'Allemagne saluent la décision du Conseil européen en 2022 d'accorder à l'Ukraine le statut de pays candidat à l'Union européenne ainsi que les efforts de réformes déployés par ce pays en cette période particulièrement difficile. Elles encouragent vivement le pays à continuer sur cette voie.

*Communiqué conjoint des chefs d'Etat et de gouvernement du Triangle de Weimar.
Munich, le 17 février*

Quelle identité européenne à définir au lendemain de la crise ukrainienne? La solidarité affichée vis-à-vis de Kiev repose largement sur l'identification d'enjeux démocratiques partagés en commun. Mais n'y a-t-il pas là, une fois encore, pour des raisons de politique que l'on espère conjoncturelle, les germes d'une contradiction?

Enfin, la question des modalités de l'adhésion de l'Ukraine à l'UE se trouve désormais posée. Dans quelle mesure devrait-elle être accompagnée par celle d'autres pays dont la Géorgie, au Caucase ou dans les Balkans. Quelles implications sur l'Ukraine elle-même et sa reconstruction ainsi que, d'une manière plus large, sur l'architecture et la gouvernance d'une UE ainsi élargie et transformée? Toutes ces questions demeurent encore largement en suspens. On attend donc beaucoup des futures orientations de Varsovie.

La crise ukrainienne et le rôle futur de la Pologne en Europe

Face à l'offensive russe en Ukraine, la Pologne est devenue un pays de première ligne et une plateforme stratégique clé pour les Etats-Unis, l'OTAN et ses principaux partenaires européens dans la fourniture d'une assistance militaire à Kiev. Le renforcement militaire du flanc oriental de l'OTAN, qui peut désormais être considéré comme acquis, se traduira par une importance accrue de la Pologne au sein de l'OTAN. Quelles sont les implications pour la stratégie globale de l'Alliance? Si l'OTAN peut consolider sa position en mer Baltique avec la Suède et la Finlande, on ne peut pas en dire autant a priori pour la mer Noire, compte tenu du rôle ambigu de la Turquie. Quel rôle la Pologne peut-elle jouer dans les deux cas? Les Etats-Unis, dont la Pologne s'est beaucoup rapprochée militairement, considèrent la Pologne comme leur principal point d'ancrage sur le continent européen, n'excluant même pas la possibilité de sa participation au programme de partage nucléaire. La quête de la Pologne pour gagner la place qui lui revient dans le nouvel équilibre européen en tant qu'acteur majeur de l'UE nécessitera une clarification de ses futurs contacts avec la Commission européenne et avec les principaux partenaires européens que sont la France et l'Allemagne, y compris l'avenir du Triangle de Weimar.

Mots clés : Politique étrangère polonaise (après 1989), sécurité européenne, OTAN, guerre en Ukraine, Union européenne, autonomie stratégique

The Ukrainian crisis and Poland's future role in Europe

Poland, in the face of the Russian offensive in Ukraine, has become a frontline country, but also a key strategic platform for the United States, NATO and its major European partners to provide military assistance to Kiev. The military reinforcement of NATO's eastern flank, which can now be taken for granted, will give Poland greater weight in NATO. What implications does this have for the Alliance's overall strategy? If NATO can consolidate its position in the Baltic Sea with Sweden and Finland, the same cannot be said *a priori* about the Black Sea, given Turkey's ambiguous role. What role can Poland play in both cases? Warsaw has brought the United States even closer militarily, to the extent that they consider Poland their main anchor on the continent, not even completely excluding the possibility of its participation in the nuclear sharing program. Poland's quest to win its rightful place in the new European equilibrium as a major EU player will require clarification of what its future contacts with the European Commission and with key European partners, France and Germany, including the future of the Weimar Triangle.

Key words: Polish foreign policy (post-1989), European security, NATO, war in Ukraine, European Union, strategic autonomy

Kryzys ukraiński i przyszła rola Polski w Europie

Polska w obliczu rosyjskiej ofensywy na Ukrainie stała się krajem frontowym, a dla Stanów Zjednoczonych, NATO i ich głównych partnerów europejskich – kluczową platformą strategiczną w zakresie dostarczania pomocy wojskowej dla Kijowa. Wzmocnienie militarne wschodniej flanki Sojuszu, które teraz można uznać za pewnik, przełoży się na większe znaczenie Polski w NATO. Jakie ma to konsekwencje dla ogólnej strategii Sojuszu? O ile NATO może skonsolidować swoją pozycję na Morzu Bałtyckim ze Szwecją i Finlandią, o tyle nie można tego *a priori* powiedzieć o Morzu Czarnym, biorąc pod uwagę niejednoznaczną rolę Turcji. Jaką rolę może odegrać Polska w obu przypadkach? Stany Zjednoczone, do których Polska bardzo zbliżyła się pod względem militarnym, uważają Polskę za swoją główną kowcę na kontynencie europejskim i nie wyłączają nawet możliwości jej udziału w programie *nuclear sharing*. Dążenie Polski do zdobycia należnego jej miejsca (jako jednego z głównych graczy UE) w nowej równowadze europejskiej będzie uzależnione od tego, jakie będą jej przyszłe kontakty z Komisją Europejską oraz z kluczowymi partnerami europejskimi: Francją i Niemcami. Od tych relacji zależy również przyszłość Trójkąta Weimarskiego.

Słowa kluczowe: polska polityka zagraniczna (po 1989), bezpieczeństwo europejskie, NATO, wojna w Ukrainie, Unia Europejska, autonomia strategiczna



Ferdinando Nelli Feroci

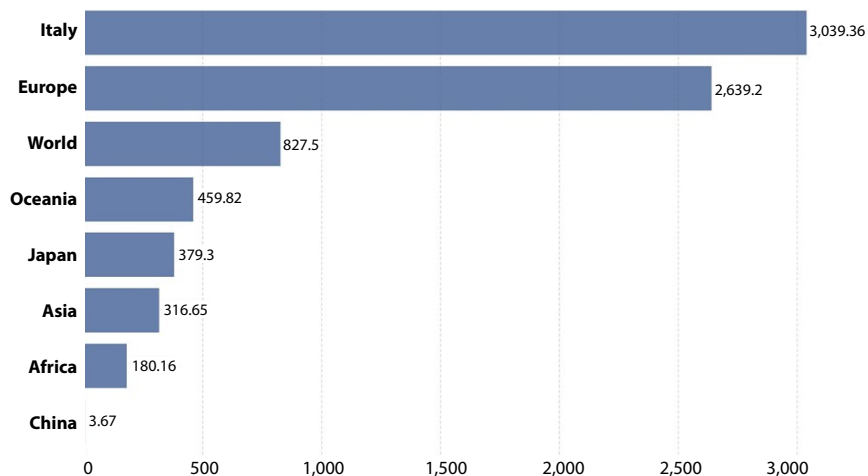
Istituto Affari Internazionali, Roma

L'Italia sulla scena internazionale ai tempi del Governo Draghi

Nel mezzo di una campagna elettorale comprensibilmente tutta concentrata su economia, energia, fisco, lavoro, sicurezza interna e migrazioni, può essere utile ricordare l'azione del Governo uscente sul fronte della politica estera e della collocazione internazionale del Paese. Potrebbe servire anche per trarne qualche indicazione sulle sfide con cui dovrà confrontarsi il Governo che guiderà il Paese dopo le elezioni del 25 Settembre.

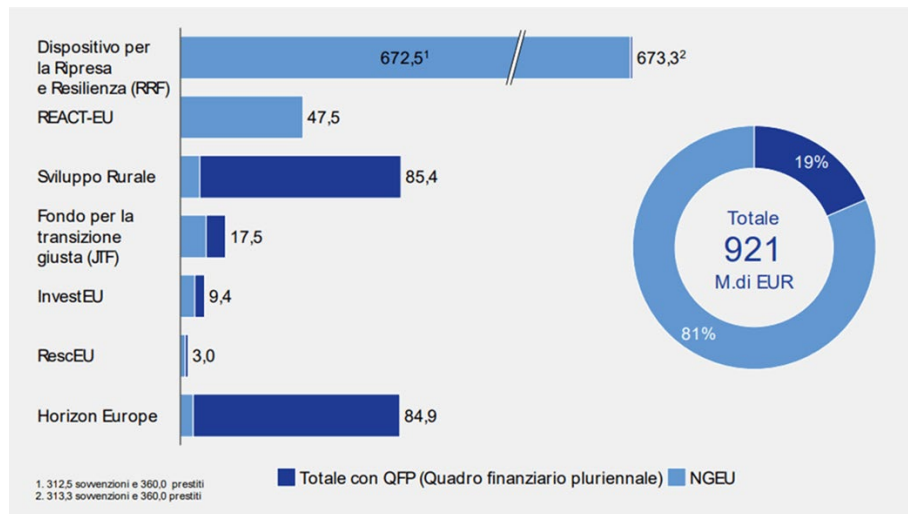
Il Governo Draghi si era insediato agli inizi di Febbraio 2021, sostenuto da un'inedita e ampia maggioranza, quasi di "unità nazionale", testimonianza della straordinarietà della congiuntura che stava attraversando il paese tra le fine del 2020 e l'inizio del 2021, con due compiti prioritari: il contrasto del COVID, con un efficace piano di vaccinazioni, e la necessità di stimolare una ripresa dell'economia nella fase del dopo-emergenza pandemica, sfruttando le risorse del Next Generation EU.

Numero dei morti confermati a causa di COVID-19 per un milione di persone



Fonte: John Hopkins University CSSE COVID-19 Data.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) per periodo di sei anni, dal 2021 al 2026



Fonte: Ministero dell'Economia e delle Finanze.

La ritrovata credibilità collettiva

Abbiamo già ricevuto dalla Commissione Europea 45,9 miliardi di euro, a cui si aggiungeranno nelle prossime settimane ulteriori 21 miliardi – per un totale di quasi 67 miliardi. Con il forte appoggio parlamentare della

maggioranza e dell'opposizione, abbiamo reagito con assoluta fermezza all'invasione dell'Ucraina da parte della Russia. La condanna delle atrocità russe e il pieno sostegno all'Ucraina hanno mostrato come l'Italia possa e debba avere un ruolo guida all'interno dell'Unione Europea e del G7. Allo stesso tempo, non abbiamo mai cessato la nostra ricerca della pace – una pace che deve essere accettabile per l'Ucraina, sostenibile, duratura. Siamo stati tra i primi a impegnarci perché Russia e Ucraina potessero lavorare insieme per evitare una catastrofe alimentare, e allo stesso tempo aprire uno spiraglio negoziale. I progressi che si sono registrati la settimana scorsa in Turchia sono incoraggianti, e auspichiamo possano essere consolidati. Ci siamo mossi con grande celerità per superare l'inaccettabile dipendenza energetica dalla Russia – conseguenza di decenni di scelte miopi e pericolose. In pochi mesi, abbiamo ridotto le nostre importazioni di gas russo dal 40% a meno del 25% del totale e intendiamo azzerarle entro un anno e mezzo. È un risultato che sembrava impensabile, che dà tranquillità per il futuro all'industria e alle famiglie, rafforza la nostra sicurezza nazionale, la nostra credibilità nel mondo.

Discorso del presidente del Consiglio Mario Draghi al Senato, 20 luglio 2022

Sul fronte internazionale l'azione del Governo Draghi è stata scandita dalla drammatica soluzione di continuità nello scenario internazionale determinata dall'invasione russa dell'Ucraina. Per cui sembrerebbe corretto nella valutazione sull'azione internazionale del Governo individuare due fasi: prima e dopo il 24 Febbraio 2022. Fin dall'inizio del suo mandato, il Governo Draghi aveva confermato la tradizionale collocazione dell'Italia a sostegno dell'Unione Europea e dell'Alleanza atlantica, aveva rafforzato l'intesa con l'Amministrazione americana, e si era impegnato, soprattutto nel 2021, per un rilancio del multilateralismo. Draghi in particolare ha operato nella convinzione che l'Italia dovesse recuperare un ruolo di protagonista nella UE e un solido rapporto con la Francia (confermato dalla firma del Trattato del Quirinale) e la Germania, gli alleati naturali dell'Italia. In coerenza con questa scelta, Draghi e il suo governo si sono mossi in Europa in maniera autorevole ed efficace, contribuendo a definire la strategia della UE sui dossier più significativi.

Sul contrasto del cambiamento climatico e sulla transizione energetica, il Governo aveva confermato il proprio impegno per misure in grado di consentire il raggiungimento degli obiettivi definiti in sede europea, anche se oggi questi obiettivi appaiono rimessi in discussione dalla crisi energetica. Sempre in coerenza con gli obiettivi definiti in sede europea, il Governo si era impegnato a realizzare una più diffusa digitalizzazione del paese in linea con l'obiettivo europeo di una più compiuta sovranità europea sul digitale e sulle tecnologie di punta. Si era schierato senza indugi dalla parte delle istituzioni europee sul tema della difesa dello stato di diritto e del primato del diritto

europeo sugli ordinamenti nazionali. Aveva confermato la determinazione a rafforzare la politica estera comune della UE e a sviluppare una difesa europea e l'obiettivo di una autonomia strategica della UE.

Minori risultati il Governo ha invece ottenuto dalla UE sul fronte delle politiche migratorie, a causa delle persistenti riserve di molti Paesi europei sull'idea di rendere operativo il principio di solidarietà sulla gestione dei flussi migratori. E malgrado l'impegno del Governo italiano, la stessa straordinaria solidarietà spontaneamente manifestata dai Paesi europei nei confronti degli ucraini in fuga dal loro Paese aggredito dalla Russia, e concretizzatasi tra l'altro con l'inedita decisione di riconoscere ai profughi ucraini l'istituto della protezione temporanea (di fatto un riconoscimento "pro tempore" dello status di rifugiato politico), non sembra destinata ad essere replicata nei confronti di altri migranti diretti in Europa.

Atlantismo e sostegno all'Ucraina

La nostra posizione è chiara e forte nel cuore dell'Ue, del G7, della Nato. Dobbiamo continuare a sostenere l'Ucraina in ogni modo, come questo Parlamento ha impegnato il Governo a fare con una risoluzione parlamentare. Come mi ha ripetuto ieri al telefono il Presidente Zelensky, armare l'Ucraina è il solo modo per permettere agli ucraini di difendersi. Allo stesso tempo, occorre continuare a impegnarci per cercare soluzioni negoziali, a partire dalla crisi del grano. E dobbiamo aumentare gli sforzi per combattere le interferenze da parte della Russia e delle altre autocratie nella nostra politica, nella nostra società.

Discorso del presidente del Consiglio Mario Draghi al Senato, 20 luglio 2022

Nel 2021, Draghi, e tutto il governo, avevano anche riscosso un discreto successo con la gestione della presidenza italiana del G20, malgrado un difficile contesto internazionale, le incertezze sulla evoluzione della pandemia, le crescenti tensioni fra Usa e Cina e il complicato rapporto con la Russia e la Turchia. In questa partita, l'Italia ha potuto contare sul ritorno sulla scena mondiale di una Amministrazione USA più disponibile alla concertazione con gli alleati europei, più favorevole al multilateralismo e alla cooperazione internazionale. Grazie anche al rapporto personale di Draghi con Biden, il Governo ha potuto valorizzare importanti convergenze con l'alleato americano sia sulle prospettive delle relazioni bilaterali che sui grandi temi dell'attualità internazionale. Il Governo infine aveva scelto con coerenza di schierarsi senza ambiguità dalla parte dei nostri tradizionali alleati occidentali nella competizione globale con la Cina e nel talora duro confronto con la Russia, ma evitando di usare toni polemici o antagonizzanti nei confronti di questi due paesi.

Nel Mediterraneo allargato, l'azione del Governo è proseguita su una linea di continuità rispetto a quella dei Governi precedenti, ispirata dall'obiettivo di garantire condizioni di stabilità, sicurezza e rapporti di cooperazione economica in una regione essenziale per gli interessi italiani. Ma anche condizionata dalla consapevolezza dei limiti dei mezzi a disposizione di una media potenza come l'Italia, in una partita che ha visto contemporaneamente un progressivo disimpegno degli Usa, un crescente protagonismo di Russia, Turchia e delle monarchie arabe del Golfo, e una sostanziale paralisi della UE. In sintesi la complessità delle varie crisi nella regione non ha consentito al Governo di raggiungere risultati coerenti con le aspettative, anche perché inevitabilmente, soprattutto nel 2022, l'attenzione prioritaria si è spostata sulla crisi innescata dall'aggressione russa all'Ucraina e sulle tensioni nel rapporto con Mosca.

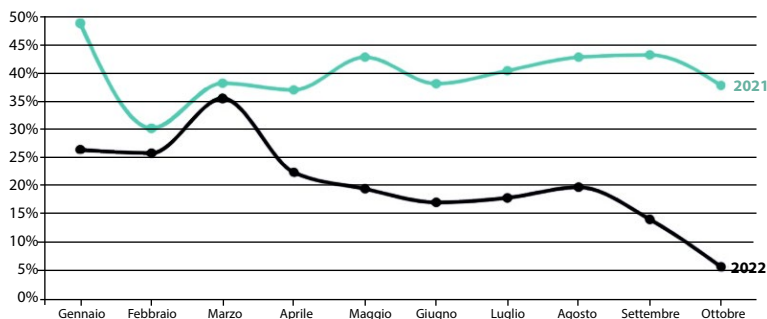
E' comunque sul conflitto in Ucraina che il Governo presieduto da Draghi ha dato la prova migliore, dimostrando di sapere scegliere da che parte stare senza incertezze o ripensamenti, malgrado evidenti tensioni all'interno della composita maggioranza che lo sosteneva in Parlamento. In piena coerenza con gli impegni assunti in sede UE e NATO, ha scelto di condannare senza indugi l'aggressione russa dell'Ucraina, denunciando in svariate occasioni la decisione di Putin come una inaccettabile violazione di norme e principi del diritto internazionale, ha deciso di fornire all'Ucraina piena solidarietà politica, ma anche assistenza economica, finanziaria e umanitaria, oltre ad armi ed equipaggiamenti militari.

Ha contribuito in maniera determinante a definire la linea della UE sulla guerra in Ucraina, ha aderito alla adozione e all'esecuzione delle sanzioni contro la Russia (anche quando potevano apparire in contrasto con interessi italiani), alla assistenza economica e finanziaria, e alle forniture di armi all'Ucraina. Si è impegnato a ridurre la dipendenza dalle forniture russe di greggio e gas, e ha avviato tempestivamente un piano di diversificazione delle fonti di approvvigionamento di gas. E ha affrontato la sfida della crisi dei prezzi dell'energia sviluppatasi nel 2022, cercando di coinvolgere i partners europei (non sempre con successo come ad esempio per la richiesta di un tetto al prezzo del gas) su una linea di maggiore solidarietà intra-europea di fronte ad un fenomeno che rischia di produrre impatti molto significativi sull'economia italiana.

La dipendenza diminuendo del gas russo sul totale delle importazioni italiane

Il peso del gas russo sul totale delle importazioni

Quanto gas è stato importato tra gennaio e ottobre del 2021 e del 2022 sul totale delle importazioni



Fonte: Pagella Politica.

E anche se minor successo hanno avuto i tentativi di Draghi di avviare, in più di una occasione, una qualche interlocuzione con Putin con l'obiettivo di ricercare una soluzione politica del conflitto, si può ritenere che sulla guerra in Ucraina il Governo italiano, pur senza indulgere a eccessivi protagonismi, si è mosso con linearità e fermezza in piena coerenza con la scelta di collocare l'Italia saldamente dalla parte dell'Occidente e dei suoi valori, e con gli impegni assunti in sede NATO e UE. E tutto questo in un contesto in cui queste scelte non erano da assumere come scontate, se si considerano le pulsioni di almeno due delle forze politiche che sostenevano il Governo in Parlamento.

Valori europei contro modello autoritario

L'Italia è un Paese libero e democratico. Davanti a chi vuole provare a sedurci con il suo modello autoritario, dobbiamo rispondere con la forza dei valori europei. L'Unione Europea è la nostra casa e al suo interno dobbiamo portare avanti sfide ambiziose. Dobbiamo continuare a batterci per ottenere un tetto al prezzo del gas russo, che beneficerebbe tutti, e per la riforma del mercato elettrico, che può cominciare da quello domestico anche prima di accordi europei. Queste misure sono essenziali per difendere il potere d'acquisto delle famiglie, per tutelare i livelli di produzione delle imprese. In Europa si discuterà presto anche della riforma delle regole di bilancio e di difesa comune, del superamento del principio dell'unanimità. In tutti questi campi, l'Italia ha molto da dire, con credibilità, spirito costruttivo, e senza alcuna subalternità.

Discorso del presidente del Consiglio Mario Draghi al Senato, 20 luglio 2022

In conclusione chi assumerà la responsabilità di governare il Paese dopo l'esperienza dell'Esecutivo presieduto da Mario Draghi dovrà confrontarsi con una difficile

eredità di credibilità e autorevolezza. Non sarà un compito facile dato il contesto economico e dato il quadro internazionale. C'è da augurarsi che, se non proprio l'agenda, almeno il metodo Draghi continui ad ispirare anche il prossimo Esecutivo. Anche perché, se in questa campagna elettorale sovranismo, nazionalismo e protezionismo sembrano avere perso quella capacità di attrazione che aveva caratterizzato la campagna del 2018, non va dimenticato che sono richiami che hanno caratterizzato la cultura politica dei partiti che potrebbero governare l'Italia fra qualche settimana. Chiarezza sulle priorità per il Paese in materia di collocazione internazionale e scelte corrette in materia di alleanze saranno invece essenziali per assicurare i nostri partners e i mercati internazionali che stanno guardando con qualche preoccupazione all'esito delle elezioni del 25 Settembre.

Roma, 29 agosto 2022

L'Italia sulla scena internazionale ai tempi del Governo Draghi

Il Governo di Mario Draghi è stato insediato nel febbraio 2020 e sostenuto da una maggioranza parlamentare eccezionalmente ampia, che gli ha conferito le caratteristiche di un governo di unità nazionale. È nato da una situazione straordinaria che richiedeva la lotta alla pandemia attraverso un efficace programma di vaccinazione e una ripresa economica post-COVID, basata sui fondi europei Next Generation EU, subordinati all'approvazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Questa sfida richiedeva l'adozione di un programma organico a livello nazionale e, nei rapporti con l'UE, una piena dimostrazione di credibilità dell'Italia. Il Governo Draghi ha riaffermato la tradizionale posizione dell'Italia nella NATO, ha rafforzato l'accordo con gli Stati Uniti a favore del multilateralismo e ha cercato di riconquistare la leadership nell'UE attraverso forti relazioni con Francia e Germania. Nonostante le evidenti tensioni all'interno della complessa maggioranza parlamentare, ha condannato l'aggressione russa all'Ucraina fornendo armi ed equipaggiamento militare, nonché aiuti economici, finanziari e umanitari. Tuttavia, non è riuscito a influenzare la politica migratoria dell'UE. Si spera che l'approccio di Draghi continui a ispirare il prossimo esecutivo, se non addirittura sia all'ordine del giorno.

Parole chiave: Politica estera italiana (dopo il 1989), politica europea, Mario Draghi, Next Generation EU, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, politica migratoria, NATO, Ucraina

Italy on the international stage at the time of the Draghi government

Mario Draghi's cabinet was formed in February 2020 on the basis of an unusually broad parliamentary majority that gave it the characteristics of a government of national unity. It was produced by an extraordinary situation requiring the fight against the pandemic through an effective vaccination program and post-COVID economic recovery based on Next Generation EU funds subject to approval of the National Recovery Plan. The challenge required agreement on an organic program at home, and a fully achieved demonstration of Italy's credibility in its relations with the EU. The Draghi government reaffirmed Italy's

traditional position in NATO, strengthened the agreement with the U.S. on multilateralism, and sought to regain a leading role in the EU through solid relations with France and Germany. Despite clear tensions within a complex parliamentary majority, he condemned Russian aggression against Ukraine provided arms and military equipment, economic, financial and humanitarian aid. In contrast, it has failed to influence EU migration policy. One must hope that if not exactly the agenda, then at least Draghi's method will continue to inspire the next executive.

Key words: Italian foreign policy (after 1989), European policy, Mario Draghi, Next Generation EU, National Recovery Plan, migration policy, NATO, Ukraine

Włochy na scenie międzynarodowej w czasach rządu Draghiego

Gabinet Mario Draghiego powstał w lutym 2020 r. na bazie szerokiej większości parlamentarnej, co nadało mu cechy rządu jedności narodowej. Powstał w nadzwyczajnej sytuacji, która sprowadzała się do walki z pandemią (przez skuteczny program szczepień) i odbudowy gospodarki po COVID dzięki środkom Next Generation EU pod warunkiem akceptacji Krajowego Planu Odbudowy. Wyzwanie wymagało uzgodnienia w kraju programu organicznego, a w relacjach z UE wykazania wiarygodności Włoch. Rząd Draghiego potwierdził tradycyjne stanowisko Włoch w NATO, wzmocnił porozumienie z USA na rzecz multilateralizmu i starał się odzyskać wiodącą rolę w UE, dbając o relacje z Francją i Niemcami. Mimo wyraźnych napięć w obrębie złożonej większości parlamentarnej potępił rosyjską agresję na Ukrainę, dostarczał jej broń i sprzęt wojskowy, pomoc gospodarczą, finansową i humanitarną. Nie zdołał natomiast wpłynąć na politykę migracyjną UE. Trzeba mieć nadzieję, że jeśli nie dokładnie agenda, to przynajmniej metoda Draghiego będzie nadal inspirować następną władzę wykonawczą.

Słowa kluczowe: polityka zagraniczna Włoch (po 1989), polityka europejska, Mario Draghi, Next Generation EU, Krajowy Plan Odbudowy, polityka migracyjna, NATO, Ukraina



Ewa Suwara

Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland

<https://orcid.org/0000-0001-7724-2620>

Cyber operations and Article 42.7 of the Treaty on European Union

Introduction

Over the last few decades, operations in cyberspace and their relevance to *jus ad bellum* have become a subject of interest for scholars and practitioners coming from civilian and military backgrounds. Several major cyber operations have contributed to raising the level of interest in those activities¹. The threat posed by the occurrence of cyber-attacks continues to be a challenge to national security. Such attacks may target and disturb the functioning of information systems, computer networks and air defense systems, as well as critical infrastructure like nuclear and electric power plants. The specificity of malicious cyber-operations comes from the immense harm they can cause to a victim state without producing any physical injuries or damage. The absence of physical effect raises the question of the qualification of cyber operations

¹ For an indicative list, see: *Significant cyber incidents since 2006*, Center for Strategic and International Studies, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/220805_Significant_Cyber_Events_0.pdf?ruYyPiNzwADjystZd.g9QgME-PY1K28Et [accessed: 29.08.2022].

having severe consequences as armed attacks or, (in the case of EU law) as armed aggression. As rightly outlined by the European Commission, “the emerging cyber-threat landscape is a global threat as no one is immune to cyber and hybrid attacks, and it challenges the basic principles on which our multilateral order has been built”².

Since the number of malicious cyber-operations has increased in recent years, there have been more arguments voiced for the recognition of a cyber-attack in international law as an exemption to the prohibition of the use of force on the grounds of Article 51 of the UN Charter. Some have even suggested that cyber-attacks should be treated as acts of war, although others argue that ‘the law of war provides a useful framework for only the very small number of cyber-attacks that amount to an armed attack or that take place in the context of an ongoing armed conflict’³.

Not every cyber-operation constitutes a cyber-attack. Not every cyber-attack is an act of armed aggression or of armed attack⁴. Not every act of armed aggression is an armed attack⁵. Finally, an armed attack and an armed aggression are not threats *per se*. A threat means ‘an expression of intention to inflict evil, injury, or damage’⁶. Both terms, ‘attack’ and ‘aggression’, are characterised by a hostile action, and not just intention. However, it is internationally agreed that the threat to use force can be considered an ‘attack’ in the meaning of the UN Charter⁷ under certain conditions⁸. Moreover, “all armed

² M. Schinas, *Keynote speech of the European Commission Vice President*, 17.02.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_1163 [accessed: 20.02.2022].

³ O.A. Hathaway, R. Crootof, P. Levitz, H. Nix, A. Nowlan, W. Perdue, J. Spiegel, *The Law of Cyber-Attack*, “California Law Review” 2012, Vol. 100, No. 4, p. 817.

⁴ M.N. Schmitt, *The use of cyber force and international law*, [in:] *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, ed. M. Weller, Oxford University Press, Oxford 2017, p. 1119.

⁵ Y. Dinstein, *Aggression*, [in:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 09.2015, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e236> [accessed: 19.02.2022].

⁶ *Threat* [term], [in:] *Merriam-Webster Dictionary*, www.merriam-webster.com/dictionary [accessed: 11.02.2022].

⁷ Article 2(4) of the UN Charter states that ‘All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations’, see: Article 2(4), https://legal.un.org/repository/art2/english/rep_supp7_vol1_art2_4.pdf [accessed: 13.01.2022].

⁸ For more details on what constitutes a threat of force see: F. Dubuisson, A. Lagerwall, *The threat of the use of force and ultimate*, [in:] *The Oxford Handbook...*, *op. cit.*

attacks are uses of forces, but not all uses of forces are armed attacks”⁹. ‘Threat’, ‘attack’, ‘aggression’, ‘weapon’, a notion of ‘aggressor’ and of a ‘victim’ – those terms should be examined closely when assessing the relevance of existing legal instruments to some of the incidents taking place nowadays.

While there is a vast literature on cyber-attacks under traditional *jus ad bellum*¹⁰ that grants victims of such actions the right of self-defence governed by the provisions of the UN Charter, there has been a little academic attention given to such malicious cyber-operations in the context of the European security architecture.

Faced with complex and diverse crises, the European Union (EU) has improved its response capacities over last decades through several arrangements that include establishing an Integrated Political Crisis Response¹¹, Emergency Response Coordination Center¹², as well as the adoption of some legal provisions such as solidarity clause in Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU)¹³, allowing to enhance cooperation between the member states and the EU institutions in case of a crisis¹⁴. On December 16, 2020, the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy presented new EU Cybersecurity Strategy aiming to strengthen a collective resilience against cyber threats¹⁵. The document recommended a reflection on the interaction between the cyber diplomacy toolbox¹⁶

⁹ M.N. Schmitt, “*Attack*” as a Term of Art in International Law: The Cyber Operations Context, [in:] 4th International Conference on Cyber Conflict, eds C. Czosseck, R. Ottis, K. Ziolkowski, NATO CCDCOE Publication, Tallin 2012, p. 286, and *idem*, *The use of cyber force...*, *op. cit.*, p. 1119.

¹⁰ Law applicable when a state resorts to force.

¹¹ *How does the Integrated Political Crisis Response (IPCR) mechanism work?*, Council of the EU, 2018, www.consilium.europa.eu/media/45843/ipcr-mechanism.pdf [accessed: 10.01.2022].

¹² *European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, European Commission, https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en [accessed: 10.01.2022].

¹³ Consolidated Version of the Treaty on European Union [2007], OJ. C. 326., 26.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [accessed: 15.12.2021].

¹⁴ P. Pawlak, *Cybersecurity and Cyberdefence EU Solidarity and Mutual Defence Clauses*, 06.2015 [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559488/EPRS_BRI\(2015\)559488_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559488/EPRS_BRI(2015)559488_EN.pdf) [accessed: 15.12.2021].

¹⁵ *Joint Communication to the European Parliament and the Council. The EU’s Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 16.12.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&rid=8> [accessed: 1.06.2022].

¹⁶ Draft Council Conclusions on a Framework for a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities (“Cyber Diplomacy Toolbox”), Document 9916/17,

and the possible use of Article 42.7 TEU¹⁷. The strategy was complemented by the European Commission's proposal of two directives: a revised Directive on measures for a high common level of cybersecurity across the Union repealing Directive (EU) 2016/1148¹⁸, and a new Directive on the resilience of critical entities¹⁹. As indicated by the Commission, they would cover a wide range of sectors and aim to address current and future online and offline risks, from cyberattacks to crime or natural disasters²⁰.

In 2019, for the first time in the history, the EU introduced a legal framework allowing to impose restrictive measures on individuals and entities responsible for, or involved in, cyber-attacks affecting the EU and its Member States²¹. All this complements the existing EU legal framework.

A clause known as a 'mutual defence clause'²², a 'mutual assistance clause'²³, or 'aid and assistance clause'²⁴, introduced into Article 42(7) of the

General Secretariat of the Council, 7.06.2017, <https://ccdcoe.org/uploads/2018/11/EU-170607-CyberDiplomacyToolbox-1.pdf> [accessed: 13.06.2022].

¹⁷ *Joint Communication to the European Parliament...*, *op. cit.*

¹⁸ Draft Directive of the European Parliament, and the Council on measures for high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148, European Commission, 16.12.2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-directive-measures-high-common-level-cybersecurity-across-union> [accessed: 1.02.2022].

¹⁹ Draft Directive of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities, COM/2020/829, European Commission, 16.12.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:829:FIN> [accessed: 1.02.2022].

²⁰ *New EU Cybersecurity Strategy, and new rules to make physical and digital critical entities more resilient*, European Commission, 16.12.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2391 [accessed: 1.02.2022].

²¹ Council Decision (CFSP) 2019/797 of 17 May 2019 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, Official Journal L 129I, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2019:129I:FULL&from=EN> [accessed: 20.02.2022]; Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May 2019 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, Official Journal L 129I, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2019:129I:FULL&from=EN> [accessed: 20.02.2022].

²² *Mutual defence clause (Article 42.7 TEU)*, European Parliament, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede200612mutualdefsolidarityclauses/_sede200612mutualdefsolidarityclauses_en.pdf [accessed: 15.12.2021].

²³ J. Rehrl, *Invoking the EU's Mutual Assistance Clause. What it says, what it means*, Egmont Institute, 20.11.2015, www.egmontinstitute.be/invoking-the-eus-mutual-assistance-clause-what-it-says-what-it-means [accessed: 14.01.2022].

²⁴ A term preferred by the author and used within this publication as it reflects the content of the provision stipulated in Article 42(7) of the Treaty on European Union.

Treaty of EU (TEU)²⁵ has also been a part of this long process. It is not an 'equivalent' to Article 5 of the North Atlantic Treaty²⁶, although it is interpreted as such²⁷.

Article 42(7) TEU states that "if a Member State is the victim of armed aggression on its territory, the other Member States shall have towards it an obligation of aid and assistance by all the means in their power, in accordance with Article 51 of the United Nations Charter. This shall not prejudice the specific character of the security and defence policy of certain Member States. Commitments and cooperation in this area shall be consistent with commitments under the North Atlantic Treaty Organisation, which, for those States which are members of it, remains the foundation of their collective defence and the forum for its implementation"²⁸.

The main objective of this publication is to examine potential conditions for the application of Article 42(7) TEU in case of cyber-operations. This objective translates into searching for answers to the questions that are fundamental to this research:

- Can Article 42(7) TEU apply to cyber operations?
- When does a cyber operation rise to the level of 'armed aggression' in the meaning of Article 42(7) TEU?

To achieve the objective, the author first takes a closer look at the content of Article 42(7) TEU, clarifying the legal obligation introduced into this provision. The notion of 'victim', 'weapon', 'territory' and 'attacker' (as well as an 'aggressor') in the context of cyber operations is analyzed, using international and EU laws as points of reference. Such a 'dismantling' of Article 42(7) TEU allows

²⁵ Consolidated Version of the Treaty on European Union..., *op. cit.*

²⁶ Article 5 of the North Atlantic Treaty states: 'The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defense recognized by Article 51 of the UN Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security'. See: North Atlantic Treaty, Washington D.C. 4.04.1949, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm [accessed: 13.12.2021].

²⁷ P. Pawlak, *Cybersecurity and Cyberdefence EU Solidarity*..., *op. cit.*, p. 6.

²⁸ Consolidated Version of the Treaty on European Union..., *op. cit.*

for its better understanding in the cyber context. ‘Armed attack’ and ‘armed aggression’ are used as points of reference for a discussion on cyber operations in the context of Article 51 of the UN Charter and Article 42(7) TEU.

Despite the European Parliament’s appeals for detailed and practical analysis of Article 42(7) TEU²⁹, so far, academic response and reactions from the EU member states have been relatively limited. While focusing on one of the aspects of this Treaty provision, namely the application of the clause to cyber-attacks, this publication is a part of broader, ongoing post-doctoral research on Article 42(7) TEU. In this sense, the publication constitutes a preliminary contribution to further academic research on the subject.

The content of Article 42(7) of the Treaty on European Union

Article 42(7) TEU is placed in section 2 of title V TEU referring to the Common Foreign and Security Policy. In the first part, the provision introduces a legally binding obligation to provide aid and assistance that is imposed on the EU member states. Such a conclusion derives from the words ‘the other Member States shall have [...] an obligation of aid and assistance’. Since it refers to aid and assistance but without indicating their form, character and method of delivery, Article 42(7) of the Treaty on European Union is not a classical mutual defence clause³⁰. It does not oblige other EU member states to defend the victim state. The clause expresses the commitment of the EU member states to assist each other in the face of common danger, and it signals that certain hostile actions will be met with a unified response³¹. It therefore acts as a promise and a warn-

²⁹ Resolution on the mutual defence clause (Article 42(7) TEU), 2015/3034(RSP), European Parliament, 21.01.2016, point 6 and 7, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0019_EN.pdf [accessed: 15.12.2021].

³⁰ Cf Article 5 of the Washington Treaty: “The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the UN Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.” See: North Atlantic Treaty..., *op. cit.*

³¹ A. Sari, *The Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties: The Challenge of Hybrid Threats*, “Harvard National Security Journal” 2019, Vol. 19, p. 410.

ing³². However, it remains unclear whether the assisting member states may only act within the scope of the request and whether the request should specify the quantity and type of aid. The clause does not indicate a procedure to ask for such assistance, and such a request is not considered as a condition for receiving aid and assistance from other EU member states.

It is clear that the decision on the form, character, and method of delivery of aid and assistance is up to member states and shall be read jointly with Article 3 of the Irish Protocol providing that it “will be for Member States – including Ireland, acting in a spirit of solidarity and without prejudice to its traditional policy of military neutrality – to determine the nature of aid or assistance to be provided to a Member State which is the object of a terrorist attack or the victim of armed aggression on its territory”³³. This formulation confirms that the clause is of an intergovernmental character, and it does not require the transfer of competences or engagement of the EU institutions.

However, based on Article 42(4) TEU, the High Representative may be involved in launching the application of the aid and assistance clause. Like the EU victim member state, it could submit a request to the Council to classify a given act as an ‘armed aggression’ in the sense of Article 42(7) TEU³⁴. The clause does not determine who decides whether a member state has become a victim of armed aggression on its territory. As Article 42(7) TEU does not fall under the jurisdiction of the European Court of Justice, it may be assumed that interpretation of its content falls under the responsibility of each member state. It is both political and normative in nature. Lack of consensus on interpretation among the member states of the EU does not affect the right of each of the member states to identify itself as a victim. Yet, Article 31(4) TEU stipulates that any decisions with military or defence implications require unanimity of the Council. In practical terms, it means, that in the event of an invocation of Article 42(7) TEU and a request for military or defence means and tools, every EU member state has a right to assess the occurrence of armed aggression. There is no clear guidance on the procedure of assessment when no military and defense tools are involved.

³² *Ibidem*.

³³ Protocol on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union L 60/131, 2.03.2003, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2013_060_R_0129_01&rid=3 [accessed: 13.01.2022].

³⁴ E. Suwara, *Klauzula wzajemnej pomocy i wsparcia zawarta w art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej*, “Państwo i Prawo” 2018, nr 7, p. 91.

It is also worth noting that the first part of the clause explains the relationship to Article 51 within Chapter VII of the UN Charter. The obligation of aid and assistance provided by the EU member states to the victims of armed aggression comes from the inherent right of (individual or collective) self-defence.

It remains unquestionable that the fundamental objective of the UN Charter is to maintain international peace and security, while the main purpose of Article 51 of the UN Charter is to provide effective protection to the attacked state through the exercise of the right of self-defence against the aggressor. It seems that by a direct reference to the content of the UN Charter, the EU and its Treaty refer to the UN Charter as a framework for any acts of armed aggression occurring on the territory of the EU member states. In such a context, with the UN Charter aiming to maintain international peace and security, the three main objectives of Article 42(7) TEU include cooperation among the EU member states and the provision of aid and assistance to the EU victim state(s), as well as strengthening of the unity of the EU. The explanation of such relationship is of importance, especially when contemplating the application of Article 42(7) TEU to cyber operations that have been subjected to analysis against Article 51 of the UN Charter.

There is a general rule in international law that prohibits the use of force in international relations as reflected in Article 2(4) of the UN Charter. There are two exceptions to it, one provided in Article 39 of the UN Charter, when the measures involving the use of force are authorized by the UN Security Council, and the other one, foreseen in Article 51 of the UN Charter, permitting the affected state to exercise, under certain conditions, the right of self-defence. Article 42(7) TEU directly refers to Article 51 of the UN Charter.

While the EU member state exercises the right of self-defence provided in Article 51 of the UN, in case of armed aggression on the EU territory, and based on Article 42(7) TEU, the other EU member states have obligation to aid and assist it in all the means in their power. In other words, it is UN Charter that gives – under certain conditions – the right of exercising the self-defence and permission to use of force against armed attack to the affected state, and not Article 42(7) TEU. The role of Article 42(7) TEU is, in that sense, complementary to the UN Charter. Article 42(7) TEU focuses only on the obligation to provide aid and assistance.

If one accepts such an approach at first, there is a need to establish whether the incident rises to the level of ‘an armed attack’ in the meaning of Article 51 of the UN Charter. If the affected state may legitimately exercise the right of self-defence based on Article 51 of the UN Charter, the other EU member states have the obligation to aid and assist with all the means in their power.

As the content of Article 42(7) TEU includes the notion of ‘armed aggression’ in some of the EU language versions, there is a need to confront the incident with this term. In the cyber context, it means that cyber operations require the assessment against the conditions of Article 51 of the UN Charter, followed by the assessment against the conditions foreseen by Article 42(7) TEU.

Notion of a ‘victim’ in context of ‘cyber operations’

Although Article 51 of the UN Charter does not include the term ‘victim’, some official language versions of Article 42(7) TEU make a direct reference to it. Approximately seven language versions of Article 42(7) TEU³⁵ mention ‘victim’, ten use the formula ‘subject to / object to / subjected to’³⁶, while the remaining seven do not point to any of them³⁷.

There is no commonly agreed definition of a victim in the international law³⁸. A victim means ‘one that is acted on and usually adversely affected by a force or agent’³⁹. It may appear that a victim may be a physical person or legal entity – individually or collectively, state institution(s), as well as privately owned entities, if the state concerned claims to be adversely affected by such attack. However, to be a victim of an armed attack or aggression in the meaning of international law requires the fulfilment of additional conditions relative to the notion of an armed attack as such.

Being a victim, as stipulated in Article 42(7) TEU, leads to the assumption that the act(s) of the aggression has occurred, or it is ongoing⁴⁰, adversely

³⁵ EE, EN, HR, LV, MT, PL, SK.

³⁶ BG, ES, CZ, DK, FI, FR, IT, NL, RO, SE.

³⁷ DE, EL, GA, HU, LT, PT, SI.

³⁸ The notion of ‘victim’ is considered by several international legal instruments and rests undefined. As pointed out by CF de Casadevante Romani ‘ways of considering the Victims differ in human rights law, in international criminal law and international humanitarian law’. For more on the notion of ‘victim’, see: C.F. de Casadevante Romani, *International Law of Victims*, “Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2010, Vol. 14, pp. 219–272.

³⁹ *Victim* [term], [in:] *Merriam-Webster Dictionary*, *op. cit.*

⁴⁰ In the French version of the text, it is written ‘au cas où un État membre serait l’objet d’une agression armée sur son territoire’ – which translates into the following words: “in the event that a member State is the object of armed aggression on its territory”. While there is no discrepancy in framing the time of aggression between the French and English version, the word ‘victim’ is replaced by ‘an object of’. ‘An object’ is something mental or physical toward which thought, feeling, or action is directed. See: *An object* [term], [in:] *Merriam-Webster Dictionary*, *op. cit.*

affecting EU member state. Such an assumption may have an impact on defining the moment of the attack and thus on the time at which the right to self-defence arises (and especially in relation to the potential threat of using force). There is no consensus on the subject⁴¹. Further analysis may require confronting the issue of ‘imminence’ with the notion of ‘victim’, especially in cases when concepts of anticipatory and pre-emptive self-defence are considered. The International Court of Justice indicated in the case of the Islamic Republic of Iran vs. the United States of America that the obligation to prove the existence of an attack rests on the country which exercised the right of self-defence⁴². In the case of Nicaragua v. the United States of America, the Court underlined that the evidence needs to be adequate and direct⁴³.

The concept of pre-emptive self-defence and the concept of anticipatory self-defence continue to be the subject of discussion among scholars⁴⁴ and it is relevant for the discussion within the scope of this research. Under customary law, anticipatory self-defence is permissible when the threat of an armed attack is ‘imminent’⁴⁵. It refers to a concrete, impending future attack. On the other hand, pre-emptive self-defence refers to attacks that are non-imminent, and it is much broader than anticipatory self-defence, as it aims at halting a potential and abstract future armed attack, where there is no actual plan of attacking. In other words, if the moment of a future attack is so close that it is no longer avoidable, then self-defence from preventive becomes pre-emptive⁴⁶. In this context, as stipulated in Article 42(7) TEU being a ‘victim of armed aggression’ (the aggression is occurring, or it has occurred) in its

⁴¹ A. Randelzhofer, [in:] *The UN Charter of the United Nations, a commentary*, eds B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus, N. Wessendorf, 3rd ed., Vol. 1, Oxford University Press, Oxford–New York 2012, p. 1421.

⁴² Case concerning oil platforms Islamic Republic of Iran v. United States of America, ICJ Reports 2003, para 64 and 72, International Court of Justice, www.icj-cij.org/en/case/90 [accessed: 30.11.2021].

⁴³ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), International Court of Justice, ICJ Reports 1986, para 11 and 109, www.icj-cij.org/en/case/70/judgments [accessed: 30.11.2021].

⁴⁴ There is also concept of preventive self-defence. A.S. Deeks, *Taming the doctrine of pre-emption*, [in:] *The Oxford Handbook...*, *op. cit.*

⁴⁵ N.A. Shah, *Self-defence Anticipatory Self-defence, and Pre-emption: International Law's Response to Terrorism*, “Journal of Conflict and Security Law” 2017, Vol. 12, Issue 1, p. 100.

⁴⁶ V. Upeniec, *Conditions for the legal commencement of an armed attack*, [in:] *6th International Interdisciplinary Scientific Conference Society. Health. Welfare. 23–25 November 2016, Riga*, ed. U. Berkis *et al.*, EDP Sciences, 2018, p. 5.

literal meaning⁴⁷ may exclude the relevance and application of anticipatory and pre-emptive self-defence, when the status of an affected state does not necessarily qualify into such category⁴⁸. It could be agreed, that if an armed attack or aggression has not occurred, then the state cannot yet be considered a 'victim' of it.

However, if such an approach is accepted within the meaning of Article 42(7) TEU, it would then partially contradict the trend in the interpretation of Article 51 of the UN Charter when it comes to pre-emptive and anticipatory self-defence. Moreover, it would likely oppose Article 2(4) of the UN Charter, which explicitly indicates a threat to use armed force as a ground to refer to the right of self-defence. Literally, the threat to use armed force may not necessarily be sufficient to identify a state as a victim of armed attack or armed aggression, since the threat does provide for being affected by force.

Surely, the issue of the notion of victim in the meaning of Article 42(7) TEU requires further consideration, as it is of significance also for cyber operations. "Given the speed and complexity of cyber-attacks, requiring a state to wait until there is 'no moment for deliberation' before responding with force increasingly looks like a requirement that a state should stand by and suffer an attack"⁴⁹. This puts additional pressure on the concept because of the nature of the (cyber) threat, potential gravity of the harm, as well as a speed with which the attack would arrive once launched⁵⁰, impacting the status of a state as a 'victim' state.

Moreover, in the case of cyber-attacks, it may happen that the victim state may not be aware that it is under attack. In such a case, "its right to respond in self-defence will only persist if the attacks are likely to continue"⁵¹.

Notion of a 'weapon' in the context of cyber operations

There is no generally accepted legal definition of a 'weapon' under international law⁵², that may be applied to 'armed aggression' as provided in Article

⁴⁷ In such a definition a victim refers to 'one that is injured, destroyed, or sacrificed under any of various conditions'; *victim* [term], [in:] *Merriam-Webster Dictionary*, *op. cit.*

⁴⁸ Some (i.e., Ian Brownlie and Philip Jessup) underline that the right of self-defence does not exist if an armed attack has not yet occurred. See: I. Brownlie, *International law, and the Use of Force by States*, Clarendon Press, Oxford 1963, p. 278; P. Jessup, *A Modern law of Nations*, Archon Books, Hamden CT 1968, p. 166.

⁴⁹ A.S. Deeks, *Taming the doctrine...*, *op. cit.*, p. 670.

⁵⁰ *Ibidem.*

⁵¹ M.N. Schmitt, *The use of cyber force...*, *op. cit.*, p. 1127.

⁵² G.H. Todd, *Armed attack in cyberspace: deterring asymmetric warfare with an asymmetric definition*, "The Air Force Law Review" 2009, Vol. 19, p. 80.

42(7) TEU. The notion of ‘armed’ understood literally as ‘using or carrying weapons’⁵³ requires closer look into the definition of ‘weapon’, and its relevance for attribution of acts as armed aggression. The International Committee of the Red Cross (ICRC) pointed out that ‘each state tends to have its own definition of ‘weapon’⁵⁴. A weapon may be defined as ‘a thing designed, intended, or used for inflicting bodily harm or physical damage; a means of gaining an advantage or defending oneself’⁵⁵.

According to the Tallin Manual, ‘cyber weapons’ are “cyber means of warfare that are used, designed, or intended to be used to cause injury to, or death of, persons or damage to, or destruction of, objects, that is, which result in the consequences required for qualification of a cyber operation as an attack”⁵⁶. In this definition, a ‘cyber means of warfare’ includes ‘cyber weapons and their associated cyber systems’, including ‘any cyber device, material, instrument, mechanism, equipment, or software used, designed, or intended to be used to conduct a cyber-attack’⁵⁷.

The UN General Assembly’s definition of aggression includes the use of ‘any weapons’ against another state. Such a broad approach leads to the conclusion that, regardless of the type of weapon used in a hostile act against a state, it can be considered an act of aggression “if the circumstances are of sufficient gravity”⁵⁸. Hence, the differences between kinetic and cyber devices may have a limited impact on the classification of aggression (attack) for the purpose of Article 42(7) TEU and cyber operations.

Moreover, while it may be of some assistance to confront the existing definitions of ‘cyber weapons’ in a case of assessing the relevance of a cyber-attack to Article 42(7) TEU, the outcome of such an examination will not give legitimate and unquestionable arguments for qualifying or disqualifying

⁵³ *Armed* [term], [in:] *Cambridge Dictionary*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english> [accessed: 10.01.2022].

⁵⁴ G.H. Todd, *Armed attack in cyberspace...*, *op. cit.*, p. 80.

⁵⁵ W.H. Boothby, *Weapons, Prohibited*, [in:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 02.2015, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e447> [accessed: 19.02.2022].

⁵⁶ M.N. Schmitt, *Tallin Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, p. 452.

⁵⁷ S. de Tomas Colatin, A. Våljataga, *Data as a Weapon: refined Cyber Capabilities under Weapon Reviews and International Human Rights law*, NATO CCDCOE, Tallinn 2020, p. 5, https://ccdcocoe.org/uploads/2020/05/Data_as_a_weapon_-_reviews_and_oversight_FINAL_PDF.pdf [accessed: 10.01.2022].

⁵⁸ G.H. Todd, *Armed attack in cyberspace...*, *op. cit.*, p. 80.

actions as cyber-attacks. As pointed out by Tallin Manual, “the mere fact that a computer (rather than a more traditional weapon, weapon system, or platform) is used during an operation has no bearing on whether that operation amounts to a ‘use of force’ [...]”⁵⁹. In paragraph 39 of its *Nuclear Weapons* advisory opinion, the International Court of Justice stated that both Articles 2(4) and 51 of the United Nations Charter dealing with the prohibition of the use of force and self-defence apply to “any use of force, regardless of the weapons employed”⁶⁰. It is not the instrument used that determines whether the use of force threshold has been crossed, but rather the consequences of the operation and its surrounding circumstances⁶¹.

Notion of a ‘territory’ in the context of cyber operations

A concept of territory within the meaning of Article 42(7) TEU requires a further explanation considering that it is one of the requirements for the activation of Article 42(7) TEU.

In the classical approach, it is one of the three elements of statehood (the other two being people and power). Article 52 TEU provides that the Treaties apply to all the member states of the EU. This provision is based on Article 29 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, which states that as a principal rule “a treaty is binding upon each party in respect of its entire territory”⁶². The territory covers the area over which a party to the treaty exercises sovereignty⁶³. From a geographical perspective, it embraces all that State’s land, internal and territorial waters, and air space, whether or not these areas are part of the metropolitan area, though the continental shelf, the exclusive economic zone, and the fishery zones are not covered⁶⁴. As pointed out by Blanke, functionally, the territorial scope of Union law also extends to vessels and aircrafts registered in a member state⁶⁵.

Article 355 of the TFEU further specifies that the territory of the EU includes: Guadeloupe, French Guiana, Martinique, Réunion, Saint-Barthélemy,

⁵⁹ M.N. Schmitt, *Tallin Manual...*, *op. cit.*, p. 328.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² H.-J. Blanke, *Article 52 – Commentary*, [in:] *Treaty on European Union*, eds H.-J. Blanke, St. Miangameli, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg 2013, p. 1434.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 1435.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 1436.

Saint-Martin, the Azores, Madeira, and the Canary Islands. Furthermore, it also provides specific provisions for certain territories that are treated differently⁶⁶. The Treaties shall apply to the European territories for whose external relations a Member State is responsible⁶⁷. However, the five European ‘microstates’ (Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino, and Vatican City) do not form part of the Union territory⁶⁸.

The commentaries to the Treaties do not elaborate on the meaning and application of the term ‘territory’ to cyberspace, and there is no commonly agreed legal definition of ‘cyberspace’. There is, however, a widely held view that it “is not a physical place – it defies measurement in any physical dimension or time space continuum. It is a shorthand term that refers to the environment created by the confluence of cooperative networks of computers, information systems, and telecommunication infrastructure, commonly referred to as the World Wide Web”⁶⁹.

Cyberspace does not have territorial (physical) boundaries, and interactions in cyberspace are of a virtual character through the transmission of data, signalling, and sending of content between physical devices. However, as pointed out by Harriet Moynihan, cyberspace includes computers, integrated circuits, cables and communication infrastructures, software logic, data packets and electronics, as well as humans. This physical equipment is located within the territory of a state and is owned by governments and companies, making a cyberspace well rooted in the physical world⁷⁰.

Cyber operations involve people in one territorial jurisdiction trading with others in another jurisdiction or engaging in activities in one jurisdiction that cause real-world effects in another territorial jurisdiction⁷¹.

The cyber territory of a state may be linked to a citizenship of the data generator, its residence, the place of registration of the entity that processes

⁶⁶ Compare paragraph 4 and paragraph 5 of Article 355 of the TFEU.

⁶⁷ In practice, this provision applies to Gibraltar (which is reaffirmed by Declaration No. 55).

⁶⁸ H.-J. Blanke, *Article 52...*, *op. cit.*, p. 1436.

⁶⁹ W. Heintschel von Heinegg, *Legal Implications of Territorial Sovereignty in Cyberspace*, 4th International Conference on Cyber Conflict 2012, p. 9, www.ccdcoe.org/uploads/2012/01/1_1_von_Heinegg_LegalImplicationsOfTerritorialSovereigntyInCyberspace.pdf [accessed: 20.03.2022].

⁷⁰ H. Moynihan, *The application of international law to state cyberattacks. Sovereignty and Non-Intervention*, Chatham House, London 2019, p. 14.

⁷¹ *Ibidem*.

the data, as well as a physical location of the servers⁷². Each of them gives rise to a number of practical and legal questions.

A state has a right to exercise its sovereign powers over cyber infrastructure in its territory, exclusively and independently, within its jurisdiction. It is a violation of sovereignty when a state (including state agents, state organs, non-state actors, and proxies if their actions can be attributed to the state) exercises cyber operations in another state's territory without consent in relation to an area over which the territorial state has the exclusive right to exercise its state powers independently. As underlined by the Permanent Court of International Justice in its 1927 Lotus Case: "a State [...] may not exercise its power in any form in the territory of another State"⁷³.

In case of application of Article 42(7) TEU to cyber context, the territory of the EU state shall therefore be understood not just as a physical land within the boundaries, but also as a cyber environment that falls under the sovereign powers of that EU member state.

Notion of 'attacker' and 'aggressor' in context of cyber operations (issue of attribution)

The first words of Article 42(7) TEU ("If a Member State is the victim of armed aggression on its territory [...]") do not specify 'aggressor'. As history shows, in general, attacks and/or acts of aggression are triggered by states and also by other entities, including non-state actors⁷⁴.

There is no legal definition of 'non-state actors'. In practice, the notion may encompass all those actors in international relations that are not states, including individuals and entities ranging from local to global organizations and

⁷² *What is the Cyber Territory of a Country?*, Nokia Bell Labs, 18.07.2019, https://docbox.etsi.org/Workshop/2019/201906_ETSISECURITYWEEK/1806_CYBERSECURITY_POLICYACTIONS/01__CYBERSECURITY_ACT/NOKIA_Holtmanns.pdf [accessed: 28.03.2022].

⁷³ The case of the S.S. "Lotus", Publications of the Permanent Court of International Justice, Series A, No. 10, 7.09.1927, p. 18, www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf [accessed: 15.08.2022].

⁷⁴ For a general discussion on application of Article 42(7) TEU to non-state actors see: E. Suwara, *Article 42(7) of the Treaty on European Union and Non-state Actors: issues for Consideration*, "Humanitäres Völkerrecht" 2022, Band 5, Heft 1–2, pp. 36–49.

institutions, as well as non-governmental organizations or fraternal orders⁷⁵. Also terrorists are considered non-state actors⁷⁶.

Following the events of September 11, 2001, some scholars have argued that the content of Article 51 of the UN Charter does not provide a limitation when it comes to the term of 'aggressor'⁷⁷. They point out that non-state actors could be considered 'aggressors', and that the states have a right of self-defence against an imminent or actual armed attack by non-state actors. They underline that, if the state from whose territory the non-state actor operates is unable or unwilling to prevent attacks, a threatened state may use armed force against the non-state actor within that territory, even without the territorial state's consent⁷⁸. In other words, the perpetrator of the armed attack mentioned in Article 51 of the UN Charter is not necessarily identified as a state⁷⁹, although the content of the provision indicates that only the state has the right of self-defence⁸⁰. Therefore, an armed attack can be carried out by non-state actors⁸¹, and this can justify the exercise of the right to self-defence. This rule may apply in the cyber context. Such attackers may operate transnationally, lacking direct affiliation with a state.

However, what is important, is the transborder character of such cyber operations, as the law of self-defence does not apply to intrastate cyberattacks launched from within a state against targets in that state⁸². Cyber-attacks require actions conducted by (or attributable to) one state against another, or by an external non-state group against a state⁸³. The external character of cyber-attacks may mean that they originate, or are carried out, from outside the Union, or use

⁷⁵ M. Wagner, *Non-State Actors*, [in:] *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 07.2013, p. 8, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1445?prd=OPIL> [accessed: 19.02.2022].

⁷⁶ *Ibidem*.

⁷⁷ Y. Dinstein, *War, Aggression and Self-defence*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017, p. 241.

⁷⁸ More on the issue: D. Bethlehem, *Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors*, "The American Journal of International Law" 2012, Vol. 106, No. 4, pp. 770–777; E. Wilmschurst, *Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence*, Chatham House, London 2005; L.J. van den Herik, N.J. Schrijver, *Leiden Policy Recommendations on Counter-terrorism and International Law*, "Netherlands International Law Review" 2010, Vol. 57, Issue 3, pp. 531–550.

⁷⁹ S.D. Murphy, *Terrorism, and the Concept of "Armed Attack" in Article 51 of the UN Charter*, "Harvard International Law Journal" 2002, Vol. 43, No. 1, p. 50.

⁸⁰ Y. Dinstein, *War, Aggression...*, *op. cit.*

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² M.N. Schmitt, *The use of cyber force...*, *op. cit.*, p. 1121.

⁸³ *Ibidem*.

infrastructure outside the Union, are carried out by any natural or legal person, entity, or body established or operating outside the Union, or finally are carried out with the support, at the direction, or under the control of any natural or legal person, entity, or body operating outside the Union⁸⁴.

Notion of ‘armed attack’ and ‘armed aggression’ in the context of ‘cyber operations’

Based on Article 42(7) TEU, the EU member states are obliged to assist any member state if it is the victim of ‘armed aggression’ that occurs on its territory. Of course, ending the hostilities remains the main priority. For that purpose, it does not really matter whether an act is labelled as ‘invasion’, ‘aggression’, ‘armed attack’ or as ‘use of force’. However, the provisions should be formulated accurately to assure a rapid and adequate response⁸⁵. The notion of ‘victim’, ‘aggressor’ and ‘territory’ in the context of cyber operations has already been discussed. It is therefore time to analyse ‘armed attack’ and ‘aggression’.

It must be noted that there are some discrepancies within the EU language versions of Article 42(7) TEU and when compared with the English wording of Article 51 of the UN Charter. There are approximately eleven EU language versions that include ‘armed aggression’, and twelve that apply ‘armed attack’ in Article 42(7) TEU⁸⁶. Therefore, both terms require some consideration.

While it is not easy to define exactly the ambit of ‘armed attack’, its contours become clearer when consulting a definition of aggression (as adopted in the General Assembly Resolution in 1974)⁸⁷.

According to Article 1 of the UN General Assembly (GA) Resolution 3314, ‘aggression’ is “the use of armed force by a State against the sovereignty, territorial integrity or political independence of another State, or in any other manner inconsistent with the UN Charter of the United Nation, as set out in this Definition”⁸⁸.

⁸⁴ Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May..., *op. cit.*

⁸⁵ J. Klabbers, *Intervention, armed intervention, armed attack, threat to peace, act of aggression, and threat or use of force: what's the difference?*, [in:] *The Oxford Handbook...*, *op. cit.*, p. 505.

⁸⁶ The following EU language version of Article 42(7) TEU apply ‘armed aggression’: ES, EN, FR, HR, IT, LV, LT, MT, PL, RO, SK. The following apply ‘armed attack’: BG, CZ, DK, DE, EE, EL, FI, GA, HU, NL SE, and SI.

⁸⁷ Y. Dinstein, *War, Aggression...*, *op. cit.*, p. 209.

⁸⁸ UN General Assembly Resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, doc. A/RES/29/3314, p. 143, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0739/16/IMG/NR073916.pdf?OpenElement> [accessed: 5.12.2021].

The definition, once agreed by the UNGA, was further examined by the International Court of Justice (ICJ) in three important cases, namely Nicaragua⁸⁹, Oil Platforms⁹⁰, and Armed Activities on the Territory of the Congo Case⁹¹.

Since ‘armed attack’ is mentioned in Article 51 of the UN Charter and in some of the language versions of Article 42(7) TEU as indicated above, it requires preliminary consideration. The notion of ‘attack’ in international law is used in two of its bodies: *jus ad bellum* (when a state resorts to force) and *jus in bello* (international humanitarian law applicable during an armed conflict). Depending on its source, the meaning of the term ‘attack’ differs⁹². Although the UN Charter does not explicitly define the term, it can be underlined (on the working level), that within *jus ad bellum* ‘armed attack’ is an action that gives States the right to a response rising to the level of a ‘use of force’⁹³. As rightly pointed out by M.N. Schmitt, “all armed attacks are uses of forces, but not all uses of forces are armed attacks”⁹⁴. Therefore, “the touchstone of an armed attack is [...] the gravity of the attack”⁹⁵.

If the term ‘armed attack’ is confronted with ‘armed aggression’ based on the definitions provided above, while considering the content of Article 3 of the UN General Assembly Resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974⁹⁶ (enumerating specific acts of aggression), it is tempting to conclude that the term of (armed) aggression is broader than that of (armed) attack. While all armed attacks may be considered as armed aggression, not all acts of armed aggression are armed attacks. Furthermore, most of the states during the discussions within the Fourth Special Committee on the Question of Defining Aggression agreed that there is a “cascading relationship between the terms ‘use of force’, ‘aggression’ and ‘armed attack’”⁹⁷. However, what remains

⁸⁹ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America, International Court of Justice, ICJ Reports 1986 para 14, www.icj-cij.org/en/case/70/judgments [accessed: 30.11.2021].

⁹⁰ Case concerning oil platforms..., *op. cit.*, para 161.

⁹¹ Armed Activities on the Territory of the Congo, DRC v. Uganda, International Court of Justice, ICJ Reports 2005, 168, www.icj-cij.org/en/case/116 [accessed: 30.11.2021].

⁹² M.N. Schmitt, “Attack” as a Term of Art..., *op. cit.*

⁹³ *Ibidem*, 286.

⁹⁴ *Ibidem*.

⁹⁵ B. Michael, *Responding to Attacks by Non-State Actors: The Attribution Requirement of Self-Defence*, “Australian International Law Journal” 2019, Vol. 19, p. 134.

⁹⁶ UN General Assembly Resolution 3314 (XXIX)..., *op. cit.*

⁹⁷ T. Ruys, *Armed Attack and Article 51 of the UN Charter*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, p. 134.

clear is that the question as to what amounts to aggression and whether aggression in the sense of Article 51 of the UN Charter is conceivable in circumstances not amounting to an armed attack – has not yet received any authoritative answer⁹⁸.

Putting the above considerations into cyber context clearly indicates that the activities in cyberspace defy many of the traditional categories and principles that govern kinetic armed attack. Yet, *jus ad bellum* does apply to certain cyber operations⁹⁹. As mentioned earlier, not every cyber operation constitutes a cyber-attack, and not every cyber-attack is an act of armed aggression or of armed attack (remembering that while all armed attacks may be considered as armed aggression, not all acts of armed aggression might amount to an armed attack). However, all armed attacks qualify as uses of forces¹⁰⁰. If cyber operations are an armed attack in the meaning of Article 51 of the UN Charter, then there is a need to consider a definition of a cyber-attack and to explain the conditions for the cyber operation to rise to the level of an armed attack, as foreseen by the UN Charter.

The term ‘cyber-attack’ may be defined as any action taken to undermine the functions of a computer network for a political or national security purpose¹⁰¹. An action classified as a cyber-attack may be committed either by a state or by non-state actors and does not have to constitute a violation of criminal law (as it is the case for cyber-crime)¹⁰².

According to the International Group of Experts drafting the *Tallin Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, a cyber operation resulting in significant death of or injury to persons, or damage to or destruction of property qualifies as an armed attack¹⁰³. Hence, “a cyber-attack is a cyber operation, whether offensive or defensive, that is reasonably expected to cause injury or death to persons, or damage or destruction to objects”¹⁰⁴. Although some of the scholars agreed that a cyber operation without causing physical injuries or damage can qualify to be an armed attack, for now it represents only

⁹⁸ Y. Dinstein, *Aggression...*, *op. cit.*

⁹⁹ M.N. Schmitt, *The use of cyber force...*, *op. cit.*, p. 1112.

¹⁰⁰ *Idem*, *Tallin Manual...*, *op. cit.*, p. 1119.

¹⁰¹ O.A. Hathaway, R. Crootof, P. Levitz, H. Nix, A. Nowlan, W. Perdue, Ju Spiegel, *The Law of Cyber-Attack*, *op. cit.*, p. 828.

¹⁰² *Ibidem*, 833.

¹⁰³ M.N. Schmitt, *Tallin Manual...*, *op. cit.*, rule 13, para 16.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

*lex ferenda*¹⁰⁵. Yet, such a cyber operation may still seriously disrupt the national economy, or interfere with critical infrastructure, dramatically affecting the daily lives of affected states.

The current EU legal framework for introducing restrictive measures may into play while considering the application of Article 42(7) TEU to cyber operations.

In recent years, the European Union has also investigated cyber-attacks over the issue of the gravity of their effects. This process led to the adoption of Council Regulation 2019/796¹⁰⁶ and Council Decision 2019/797 (with further amendments)¹⁰⁷, both providing guidance on the legal notion of cyber-attacks and their relevance to the EU. Since the Council Regulation is part of EU law, its relevant provisions may serve as a basis for further analysis of cyber-attacks in the context of Article 42(7) TEU.

Article 1 of the Council Regulation provides the definition of cyber-attacks that points towards the gravity of their effect. It refers to “cyber-attacks with a significant effect, including attempted cyber-attacks with a potentially significant effect, which constitute an external threat to the Union¹⁰⁸ or its Member States”¹⁰⁹. It also enumerates the examples of cyber-attacks including

¹⁰⁵ *Idem*, *The use of cyber force...*, *op. cit.*, p. 1121.

¹⁰⁶ Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May..., *op. cit.*

¹⁰⁷ Council Decision (CFSP) 2019/797 of 17 May..., *op. cit.*

¹⁰⁸ According to Article 1(5) of the Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May 2019..., *op. cit.*: Cyber-attacks constituting a threat to the Union include those carried out against its institutions, bodies, offices and agencies, its delegations to third countries or to international organisations, its common security and defence policy (CSDP) operations and missions and its special representatives.

¹⁰⁹ According to Article 1(4) of the Council Regulation (EU) 2019/796, Cyber-attacks constituting a threat to Member States include those affecting information systems relating to, inter alia:

- (a) critical infrastructure, including submarine cables and objects launched into outer space, which is essential for the maintenance of vital functions of society, or the health, safety, security, and economic or social well-being of people;
- (b) services necessary for the maintenance of essential social and/or economic activities, in particular in the sectors of: energy (electricity, oil, and gas); transport (air, rail, water, and road); banking; financial market infrastructures; health (healthcare providers, hospitals and private clinics); drinking water supply and distribution; digital infrastructure; and any other sector which is essential to the Member State concerned;
- (c) critical State functions, in particular in the areas of defence, governance, and the functioning of institutions, including for public elections or the voting process, the functioning of economic and civil infrastructure, internal security, and external relations, including through diplomatic missions;
- (d) the storage or processing of classified information; or

actions involving any of the following: a) access to information systems, b) information system interference, c) data interference, d) data interception, where such actions are not duly authorised by the owner or by another right holder of the system or data or part of it or are not permitted under the law of the Union or of the Member State concerned¹¹⁰.

While the borderline indicating the achievement of the significant effect of a cyber-attack is not described in the law, Article 3 of the Council Regulation 2019/796 enumerates factors that need to be considered while determining its level. They include:

- (a) the scope, scale, impact, or severity of disruption caused, including to economic and societal activities, essential services, critical state functions, public order or public safety;
- (b) the number of natural or legal persons, entities, or bodies affected;
- (c) the number of Member States concerned;
- (d) the amount of economic loss caused, such as through large-scale theft of funds, economic resources or intellectual property;
- (e) the economic benefit gained by the perpetrator, for himself or for others;
- (f) the amount or nature of data stolen or the scale of data breaches; or
- (g) the nature of commercially sensitive data accessed¹¹¹.

As it has already been mentioned, eleven EU language versions use the term 'armed aggression' and twelve include 'armed attack' in Article 42(7) TEU. Moreover, while all armed attacks may be considered as acts of armed aggression, not all acts of armed aggression are armed attacks. These statements have direct consequences for the application of Article 42(7) TEU to cyber operations.

If cyber operations against an EU member state rise to the level of 'armed aggression' in the meaning of Article 42(7) TEU, it does not mean they amount to the 'armed attack' foreseen by Article 51 of the UN Charter. Such a situation results in the need for the further assessment of whether a given cyber operation fulfils the notion of armed attack in the meaning of Article 51 of the UN Charter. Executing the obligation foreseen in Article 42(7) TEU without such an in-depth assessment may raise doubts about the legality of the response, especially if it takes form of military aid and assistance that amounts to use of force against the attacker. This means that the use of force as a form of aid and assistance by other EU member states may constitute

(e) government emergency response teams. Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May 2019..., *op. cit.*

¹¹⁰ Art. 1(3) Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May 2019..., *op. cit.*

¹¹¹ Art. 3 Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May 2019..., *op. cit.*

a breach of the prohibition of use of force foreseen by Article 2(4) of the UN Charter. Therefore, the issue of in-depth assessment remains of outmost importance, especially for those EU member states that have a term 'armed aggression' in their translation of Article 42(7) TEU¹¹². The cyber operations against an EU member state that amount to 'armed attack' foreseen by Article 51 of the UN Charter do not raise such doubts, as term 'armed attack' in Article 42(7) TEU, constitutes a condition for launching aid and assistance in response to such an attack. The EU member states, prior of providing aid and assistance based on Article 42(7) TEU must conclude that that an armed attack has been mounted and that the use of force is necessary, proportionate, and meets the requirements of imminence or immediacy¹¹³.

Conclusion

The research undertaken in this publication focused on attempting to respond to two main questions: whether Article 42(7) TEU applies to cyber operations, and if so, when a cyber operation rises to the level of an 'armed aggression' in the meaning of Article 42(7) TEU.

While the EU member state exercises the right of self-defence provided in Article 51 of the UN, in case of armed aggression of the EU territory and based on Article 42(7) TEU, the other EU member states have obligation to aid and assist it in all the means in their power. It is UN Charter that gives – under certain conditions – the right of exercising the self-defence and permission to use of force against armed attack to the affected state. The role of Article 42(7) TEU is, in that sense, complementary to the UN Charter, as it only stipulates the obligation of other EU member states, once the occurrence of 'armed attack' has been verified. It is against the provisions of the UN Charter that the fulfilment of criteria for 'armed attack' needs to be checked by the EU member states concerned.

Although there is no commonly agreed definition of victim in international law, literally it means 'one that is acted on and usually adversely affected by a force or agent'. Being already a victim, as stipulated in Article 42(7) TEU, leads to the assumption that the act(s) of the aggression has occurred, or it is ongoing, adversely affecting EU member state. It may exclude the relevance

¹¹² In other words: while applying Article 42(7) TEU, in case of cyber incident(s), an EU member state will likely refer to its content using its own language version of the provision. Reference to 'armed aggression', while describing the incident may constitute insufficient grounds for application of Article 51 of the UN Charter.

¹¹³ M.N. Schmitt, *The use of cyber force...*, *op. cit.*, p. 1128.

and application of anticipatory and pre-emptive self-defence when the status of an affected state does not necessarily qualify under such a category. It could be agreed, that if an armed attack or aggression has not occurred, then the state cannot yet be considered 'a victim' of it. In pre-emptive and anticipatory self-defence the affected state does not yet have a status of a victim. In the case of cyber operations, it may happen that the affected state is not aware it is under attack. In such a case, its right to respond in self-defence will only persist if the attacks are likely to continue.

The weapon used does not impact a classification of cyber operation as 'an armed aggression' in the meaning of Article 42(7) TEU or as 'armed attack' in the meaning of Article 51 of the UN Charter. Cyber operations amounting to acts of armed attack do not necessarily make direct use of any kinetic weapons. It is not the instrument used but rather the consequences of the operation and its surrounding circumstances that are important for assessment of the occurrence of the armed attack in the cyber context.

Defining the EU territory in cyberspace is challenging as it requires the analysis of attribution linked to location of, i.e., persons and equipment, all traceable physical elements that are involved in a cyber operation. This analysis is important for attributing a given cyber operation to aggressor or attacker. An EU member state has sovereign power over cyber territory and armed aggression within the meaning of Article 42(7) TEU violates this sovereign right.

Cyber operations amounting to armed attack in the meaning of Article 51 of the UN Charter may be conducted by one state against another or by an external non-state group against a state. The transborder elements of such operations is crucial, as intrastate cyber-attacks do not allow to the exercise of the right of self-defence.

To conclude, to trigger application of Article 42(7) TEU, cyber operations must be assessed against a notion of 'armed attack' in the meaning of Article 51 of the UN Charter. The cyber operation can be considered an armed attack in the meaning of Article 51 of the UN Charter, if it results in significant death of or injury to persons, or damage to or destruction of property. Lack of physical effect may constitute grounds not to be considered as 'armed attack' in the meaning of Article 51 of the UN Charter. Assessing a cyber operation as an 'armed aggression' although may give grounds to activate Article 42(7) TEU but may not fulfil the requirement provided in Article 51 UN Charter. In such cases, the UN Security Council, based on Article 39 of the UN Charter, has authority to determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression. However, it may not go unnoticed that, so far, no cyber operation has ever been characterized by the

Security Council as meeting the Article 39 criteria¹¹⁴. It is of utmost importance that the EU member states, prior of providing aid and assistance based on Article 42(7) TEU in the case of a cyber operation, conclude that an armed attack has been mounted and that the use of force is necessary, proportionate, and meets the requirements of imminence or immediacy.

References

Literature

- An object* [term], [in:] *Merriam-Webster Dictionary*, www.merriam-webster.com/dictionary [accessed: 10.02.2022].
- Armed* [term], [in:] *Cambridge Dictionary*, <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english> [accessed: 10.01.2022].
- Bethlehem D., *Self-Defense Against an Imminent or Actual Armed Attack by Nonstate Actors*, “The American Journal of International Law” 2012, Vol. 106, No. 4, pp. 770–777.
- Blanke H.-J., *Article 52 – Commentary*, [in:] *Treaty on European Union*, eds H.-J. Banke, St. Miangameli, Springer Verlag, Berlin–Heidelberg 2013.
- Boothby W.H., *Weapons, Prohibited*, [in:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 02.2015, <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e447> [accessed: 19.02.2022].
- Brownlie I., *International law, and the Use of Force by States*, Clarendon Press, Oxford 1963.
- De Casadevante Romani C.F., *International Law of Victims*, “Max Planck Yearbook of United Nations Law” 2010, Vol. 14, pp. 219–272.
- De Tomas Colatin S., Våljataga A., *Data as a Weapon: refined Cyber Capabilities under Weapon Reviews and International Human Rights law*, NATO CCDCOE Tallinn 2020, https://ccdcoe.org/uploads/2020/05/Data_as_a_weapon_-_reviews_and_oversight_FINAL_PDF.pdf [accessed: 10.01.2022].
- Dinstein Y., *Aggression* [term], [in:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 09.2015, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e236> [accessed: 11.02.2022].
- Dinstein Y., *War, Aggression and Self-defence*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge 2017.
- Dubuisson F., Lagerwall A., *The threat of the use of force and ultimate*, [in:] *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, ed. M. Weller, Oxford University Press, Oxford 2017.
- European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, European Commission, https://ec.europa.eu/echo/what/civil-protection/emergency-response-coordination-centre-ercc_en [accessed: 10.01.2022].
- Hathaway O.A., Crootof R., Levitz P., Nix H., Nowlan A., Perdue W., Spiegel J., *The Law of Cyber-Attack*, “California Law Review” 2012, Vol. 100, No. 4, pp. 817–886.
- Heintschel von Heinegg W., *Legal Implications of Territorial Sovereignty in Cyberspace*, 4th International Conference on Cyber Conflict 2012, www.ccdcoe.org/

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 1117.

- uploads/2012/01/1_1_von_Heinegg_LegalImplicationsOfTerritorialSovereigntyInCyberspace.pdf [accessed: 20.03.2022].
- How does the Integrated Political Crisis Response (IPCR) mechanism work?, Council of the EU, 2018, www.consilium.europa.eu/media/45843/ipcr-mechanism.pdf [accessed: 10.01.2022].
- Jessup P., *A Modern law of Nations*, Archon Books, Hamden CT 1968.
- Joint Communication to the European Parliament and the Council. *The EU's Cybersecurity Strategy for the Digital Decade*, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 16.12.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020JC0018&rid=8> [accessed: 1.06.2022].
- Michael B., *Responding to Attacks by Non-State Actors: The Attribution Requirement of Self-Defence*, "Australian International Law Journal" 2019, Vol. 19, pp. 133–159.
- Moynihan H., *The application of international law to state cyberattacks. Sovereignty and Non-Intervention*, Chatham House, London 2019.
- Murphy S.D., *Terrorism, and the Concept of "Armed Attack" in Article 51 of the UN Charter*, "Harvard International Law Journal" 2002, Vol. 43, No. 1, pp. 41–51.
- Mutual defence clause (Article 42.7 TEU)*, European Parliament, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede200612mutualdefsolidarityclauses_/sede200612mutualdefsolidarityclauses_en.pdf [accessed: 15.12.2021].
- New EU Cybersecurity Strategy, and new rules to make physical and digital critical entities more resilient*, European Commission, 16.12.2020, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_2391 [accessed: 1.02.2022].
- Pawlak P., *Cybersecurity and Cyberdefence EU Solidarity and Mutual Defence Clauses*, 06.2015, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559488/EPRS_BRI\(2015\)559488_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/559488/EPRS_BRI(2015)559488_EN.pdf) [accessed: 15.12.2021].
- Randelzhofer A., [in:] *The UN Charter of the United Nations, a commentary*, eds B. Simma, D.-E. Khan, G. Nolte, A. Paulus, N. Wessendorf, 3th ed., Vol. 1, Oxford University Press, Oxford–New York 2012.
- Rehrl J., *Invoking the EU's Mutual Assistance Clause. What it says, what it means*, Egmont Institute, 20.11.2015, www.egmontinstitute.be/invoking-the-eus-mutual-assistance-clause-what-it-says-what-it-means [accessed: 14.01.2022].
- Ruys T., *Armed Attack and Article 51 of the UN Charter*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.
- Sari A., *The Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties: The Challenge of Hybrid Threats*, "Harvard National Security Journal" 2019, Vol. 19, pp. 405–460.
- Schinas M., *Keynote speech of the European Commission Vice President*, 17.02.2022, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_1163 [accessed: 20.02.2022].
- Schmitt M.N., *"Attack" as a Term of Art in International Law: The Cyber Operations Context*, [in:] *4th International Conference on Cyber Conflict*, eds C. Czosseck, R. Ottis, K. Ziolkowski, NATO CCDCOE Publication, Tallin 2012, pp. 283–293.
- Schmitt M.N., *Tallin Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

- Schmitt M.N., *The use of cyber force and international law*, [in:] *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law*, ed. M. Weller, Oxford University Press, Oxford 2017, pp. 1110–1130.
- Shah N.A., *Self-defence Anticipatory Self-defence, and Pre-emption: International Law's Response to Terrorism*, "Journal of Conflict and Security Law" 2017, Vol. 12, Issue 1, pp. 95–126.
- Significant cyber incidents since 2006*, Center for Strategic and International Studies, https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/220805_Significant_Cyber_Events_0.pdf?ruYyPiNzwADjystZd.g9QgMEPY1K28Et [accessed: 29.08.2022].
- Suwara E., *Article 42(7) of the Treaty on European Union and Non-state Actors: issues for Consideration*, "Humanitäres Völkerrecht" 2022, Band 5, Heft 1–2, pp. 36–49.
- Suwara E., *Klauzula wzajemnej pomocy i wsparcia zawarta w art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej*, "Państwo i Prawo" 2018, nr 7, pp. 91–107.
- Threat* [term], [in:] *Merriam-Webster Dictionary*, www.merriam-webster.com/dictionary [accessed: 11.02.2022].
- Todd G.H., *Armed attack in cyberspace: deterring asymmetric warfare with an asymmetric definition*, "The Air Force Law Review" 2009, Vol. 19, pp. 65–102.
- Upeniece V., *Conditions for the legal commencement of an armed attack*, [in:] *6th International Interdisciplinary Scientific Conference Society. Health. Welfare. 23–25 November 2016, Riga*, ed. U. Berkis *et al.*, EDP Sciences, 2018, pp. 1–7.
- Van den Herik L.J., N.J. Schrijver, *Leiden Policy Recommendations on Counter-terrorism and International Law*, "Netherlands International Law Review" 2010, Vol. 57, Issue 3, pp. 531–550.
- Victim* [term], [in:] *Merriam-Webster Dictionary*, www.merriam-webster.com/dictionary [accessed: 10.02.2022].
- Wagner M., *Non-State Actors*, [in:] *Max Planck Encyclopaedia of Public International Law*, 07.2013, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1445?prd=OPIL> [accessed: 19.02.2022].
- What is the Cyber Territory of a Country?*, Nokia Bell Labs, 18.07.2019, https://docbox.etsi.org/Workshop/2019/201906_ETSISECURITYWEEK/1806_CYBERSECURITY_POLICYACTIONS/01__CYBERSECURITY_ACT/NOKIA_Holtmanns.pdf [accessed: 28.03.2022].
- Wilmshurst E., *Principles of International Law on the Use of Force by States in Self-Defence*, Chatham House, London 2005.

Acts of law and judgments

- Armed Activities on the Territory of the Congo, DRC v. Uganda, International Court of Justice, ICJ Reports 2005, 168, www.icj-cij.org/en/case/116 [accessed: 30.11.2021].
- Article 2(4), https://legal.un.org/repertory/art2/english/rep_supp7_vol1_art2_4.pdf [accessed: 13.01.2022].
- Case concerning oil platforms Islamic Republic of Iran v. United States of America, International Court of Justice, ICJ Reports 2003, para. 161, <https://www.icj-cij.org/en/case/90> [accessed: 30.11.2021].

- Consolidated Version of the Treaty on European Union [2007], OJ. C. 326., 26.10.2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> [accessed: 15.12.2021].
- Council Decision (CFSP) 2019/797 of 17 May 2019 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, Official Journal L 129I, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2019:129I:FUL&from=EN> [accessed: 20.02.2022].
- Council Regulation (EU) 2019/796 of 17 May 2019 concerning restrictive measures against cyber-attacks threatening the Union or its Member States, Official Journal L 129I, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2019:129I:FUL&from=EN> [accessed: 20.02.2022].
- Draft Council Conclusions on a Framework for a Joint EU Diplomatic Response to Malicious Cyber Activities (“Cyber Diplomacy Toolbox”), Document 9916/17, General Secretariat of the Council, 7.06.2017, <https://ccdcoe.org/uploads/2018/11/EU-170607-CyberDiplomacyToolbox-1.pdf> [accessed: 13.06.2022].
- Draft Directive of the European Parliament and of the Council on the resilience of critical entities, COM/2020/829, European Commission, 16.12.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:829:FIN> [accessed: 1.02.2022].
- Draft Directive of the European Parliament, and the Council on measures for high common level of cybersecurity across the Union, repealing Directive (EU) 2016/1148, European Commission, 16.12.2020, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/proposal-directive-measures-high-common-level-cybersecurity-across-union> [accessed: 1.02.2022].
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), International Court of Justice, ICJ Reports 1986, www.icj-cij.org/en/case/70/judgments [accessed: 30.11.2021].
- North Atlantic Treaty, Washington D.C. 4.04.1949, www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm [accessed: 13.12.2021].
- Protocol on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union L 60/131, 2.03.2003, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:JOL_2013_060_R_0129_01&rid=3 [accessed: 13.01.2022].
- Resolution on the mutual defence clause (Article 42(7) TEU), 2015/3034(RSP), European Parliament, 21.01.2016, www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0019_EN.pdf [accessed: 15.12.2021].
- The case of the S.S. “Lotus”, Publications of the Permanent Court of International Justice, Series A, No. 10, 7.09.1927, www.icj-cij.org/public/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf [accessed: 15.08.2022].
- UN General Assembly Resolution 3314 (XXIX) of 14 December 1974, doc. A/RES/29/3314, [www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314\(XXIX\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3314(XXIX)) [accessed: 5.12.2021].

Cyber operations and Article 42.7 of the Treaty on European Union

The threat posed by the occurrence of cyber-attacks constitutes a challenge to national security. Such attacks may target and disturb the daily functioning of any state. Faced with complex and diverse crises, the European Union (EU) has improved its response capacities over the last decades, introducing a so-called 'aid and assistance clause' into Article 42(7) of the Treaty on European Union (TEU) applicable in the case of armed aggression against an EU member state on its territory. The main objective of this publication is to examine potential conditions for the application of Article 42(7) TEU in response to cyber operations. The author argues that under certain conditions, the aid and assistance clause in Article 42(7) TEU may be invoked in response to certain cyber operations against an EU member state on its territory.

Key words: cyber-attack, cyber operations, armed aggression, armed attack, aid and assistance clause, Article 42(7) TEU, Article 51 of the UN Charter

Operacje cybernetyczne a art. 42.7 Traktatu o Unii Europejskiej

Zagrożenia wynikające z dokonywania cyberataków stanowią wyzwanie dla bezpieczeństwa narodowego. Takie ataki mogą być wymierzone w każde państwo, aby zakłócić jego codzienne funkcjonowanie. W obliczu złożonych i różnorodnych kryzysów Unia Europejska w ostatnich dekadach zwiększyła swoje możliwości reagowania, wprowadzając do art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) tzw. klauzulę pomocy i wsparcia, mającą zastosowanie w przypadku zbrojnej agresji przeciwko państwu członkowskiemu UE na jego terytorium. Głównym celem niniejszej publikacji jest analiza potencjalnych warunków zastosowania art. 42 ust. 7 TUE w odpowiedzi na operacje cybernetyczne. Autor argumentuje, że w określonych sytuacjach klauzula pomocy i wsparcia z art. 42 ust. 7 TUE może być stosowana w odpowiedzi na niektóre operacje cybernetyczne przeciwko państwu członkowskiemu UE na jego terytorium.

Słowa kluczowe: cyberatak, operacje cybernetyczne, agresja zbrojna, atak zbrojny, klauzula pomocy i wsparcia, art. 42 ust. 7 TUE, art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych



Rafał Czachor

dr hab., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

<https://orcid.org/0000-0002-5929-9719>

Prawne aspekty konfliktu w Górskim Karabachu: stan obecny i perspektywy

Wprowadzenie

Wciąż trwający konflikt o przynależność państwową Górskiego Karabachu, spornego obszaru położonego na Kaukazie Południowym pomiędzy Azerbejdżanem a Armenią, jest złożonym i wieloaspektowym problemem istotnie rzucającym na bezpieczeństwo międzynarodowe nie tylko w stricte lokalnym wymiarze. Z racji interesów geopolitycznych, uwarunkowań historycznych i kulturowych jego przebieg i perspektywy są przedmiotem wzmożonej uwagi władz Rosji i Turcji, a także Iranu.

Na temat konfliktu karabaskiego istnieje obszerna literatura przedmiotu, głównie o charakterze historyczno-politologicznym, natomiast jego aspekty prawne do tej pory w literaturze były mniej eksponowane¹, zaś w polskim obrocie naukowym pozostawały właściwie niezauważane², podczas gdy obie stro-

¹ Fundamentalną pracą w tym zakresie jest: H. Krüger, *The Nagorno-Karabakh Conflict: A Legal Analysis*, Springer, Heidelberg 2010.

² S. Kolarz, *Status prawny Górskiego Karabachu – porównanie ze statusem prawnym Kosowa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, Vol. 5(1), s. 119–134.

ny konfliktu swoje stanowisko w kwestii przynależności Górskiego Karabachu do tego czy innego państwa opierają na argumentacji prawnej, odwołującej się nie tylko do prawa międzynarodowego publicznego, ale także prawa krajowego Związku Radzieckiego (dalej: ZSRR) oraz Azerbejdżanu. Co więcej, aktualność prawnomiędzynarodowych aspektów konfliktu wzrosła w związku z zawarciem w listopadzie 2020 roku porozumienia Armenii i Azerbejdżanu w przedmiocie zawieszenia broni w Górskim Karabachu.

W związku z powyższym celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie prawnej argumentacji stron konfliktu, wskazanie błędności i prawdziwości poszczególnych tez, a także wskazanie na możliwe kierunki rozwoju prawa międzynarodowego publicznego w związku z kazusem Górskiego Karabachu.

Zarys stanu faktycznego

Do najważniejszych cech charakterystycznych konfliktu o Górski Karabach zaliczyć należy:

- Jego etnopolityczny i terytorialny charakter, u którego podstaw leży sięgający przynajmniej 1. połowy XX stulecia narastający antagonizm pomiędzy ludnością ormiańską a azerską. Jego nabrzmiewający, aczkolwiek ukryty, charakter wynikał z tego, że oba narody nie miały możliwości politycznego samookreślenia się, zaś obszar Górskiego Karabachu – jak i cały Kaukaz – był terenem rywalizacji mocarstw (głównie Rosji i Turcji), następnie zaś, od pokoju w Karsie, częścią składową Imperium Rosyjskiego i ZSRR, które to w swej polityce administracyjnej nie uwzględniały etnograficznej specyfiki tego regionu. Zamieszkiwany w zdecydowanej większości przez Ormian Górski Karabach w 1923 roku otrzymał w ramach Azerbejdżańskiej SRR status obwodu autonomicznego (Górnokarabaski Obwód Autonomiczny, dalej: GKOA) i utrzymał go do końca istnienia ZSRR³.
- Od lat 80. XX wieku nasiliły się działania Ormian zamieszkujących GKOA mające na celu wymuszenie na władzach ogólnozwiązkowych włączenia tejże jednostki w skład Armeńskiej SRR. Oprócz wystąpień ludności odpowiednie kroki podjęte zostały również przez lokalny organ prawodawczy. W lutym 1988 i grudniu 1989 roku miejscowa rada

³ Szerzej m.in.: S.E. Cornell, *Small Nations and Great Powers: Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Curzon Press, London–New York 2001; A. Saparov, *From conflict to autonomy in the Caucasus: The Soviet Union and the making of Abkhazia, South Ossetia and Nagorno Karabakh*, Routledge, London 2014.

deputowanych, wraz z Radą Najwyższą Armeńskiej SRR, podejmowały uchwały o włączeniu GKOA w skład Armeńskiej SRR. Podnoszonym przez Ormian argumentem na rzecz tych dążeń była ich liczebna przewaga w GKOA nad Azerami, przy dyskryminacyjnej polityce władz republikańskich Azerbejdżańskiej SRR, dążącej do zmiany struktury etnicznej tegoż autonomicznego obwodu i ograniczania prawa do zachowania ormiańskiej kultury narodowej⁴. Władze związkowe uznały, że jakiegokolwiek zmiany granic republikańskich są niedopuszczalne.

- Napięcia międzyetniczne w Górskim Karabachu w schyłkowej fazie istnienia ZSRR wpisywały się w szerszy kontekst ówczesnych relacji ormiańsko-azerskich, które doprowadziły m.in. do pogromu Ormian w Sumgacicie, fali wzajemnej przemocy, która doprowadziła do exodusu ludności ormiańskiej z terytorium Azerbejdżanu i ludności azerskiej z terytorium Armenii. Obszar GKOA, jako pogranicze i obszar przemieszania się obu narodów, stał się nie tylko miejscem konfliktu etnicznego, ale także konfliktem o ziemię. We wrześniu 1991 roku na wspólnej sesji legislatury GKOA i sąsiedniej szaumianowskiej rejonowej rady deputowanych podjęto uchwałę o powstaniu w składzie ZSRR Republiki Górskiego Karabachu w granicach GKOA wraz z rejonem szaumianowskim. Jednocześnie podjęto decyzję o przeprowadzeniu powszechnego referendum niepodległościowego. Odbyło się ono 10 grudnia 1991 roku, przy frekwencji 82,2% uprawnionych (zbojkotowane przez ludność azerską), za niepodległością Górskiego Karabachu opowiedziało się 99,9% głosujących. Na bazie tych wyników w styczniu 1992 roku przyjęta została deklaracja suwerenności państwowej Republiki Górskiego Karabachu (dalej: RGK).
- Konflikt karabaski przeszedł w fazę zbrojną w 1991 roku i trwał do zawieszenia broni w 1994 roku. Był on militarnym sukcesem Ormian, którzy przejęli kontrolę nie tylko nad dawnym GKOA, lecz nadto nad obszarami przyległymi, *de iure* będącymi nieautonomiczną częścią Azerbejdżanu. W styczniu 1992 roku Ormianie ogłosili powstanie odrębnego podmiotu – RGK na obszarze dawnego GKOA, pozostałe obszary nazywając strefą buforową, gwarantującą bezpieczeństwo RGK. Sytuacja ta nie została nigdy zaakceptowana ani przez władze Azerbejdżanu, ani przez inne podmioty prawa międzynarodowego. Wysiłki organizacji

⁴ T. de Waal, *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War*, New York University Press, New York–London 2003. Praca ta jest obszernym i obiektywnym studium konfliktu karabaskiego, z racji obszernego materiału dowodowego zgromadzonego przez jej autora w czasie pobytu w Górskim Karabachu (ogłędziny, wywiady, prasa) może służyć jako wiarygodne źródło faktograficzne.

międzynarodowych, w tym Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz głównie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie i utworzonej przez nią tzw. Grupy Mińskiej, na rzecz przywrócenia pokoju nie przyniosły skutków⁵. Wojna 44-dniowa w 2. połowie 2020 roku doprowadziła do odbicia przez Azerbejdżan wspomnianych terenów przyległych, które pozostawały pod jurysdykcją *de facto* RGK.

- Odmienne interpretowany jest status prawny spornego obszaru przez zwaśnione strony: twierdzenie o obowiązywaniu zasady integralności terytorialnej (i na skutek tego podleganie tego obszaru jurysdykcji Azerbejdżanu) konfrontowane jest z twierdzeniem o prawie narodów do samostanowienia. Zgodnie z nim miejscowa ludność mogłaby utworzyć odrębny podmiot państwowy lub też zdecydować o innym sposobie organizacji (w postaci włączenia w skład Armenii).
- Choć władze Armenii regularnie twierdziły, że separatyzm karabaski jest oddolnym ruchem narodowowyzwoleńczym, w istocie jest to konflikt międzynarodowy, który angażuje stronę trzecią – Armenię, będącą politycznym, militarnym i ekonomicznym sojusznikiem RGK. W sensie etnicznym konflikt angażuje dwie strony, zaś w ujęciu militarnym jest klasyfikowany jako konflikt asymetryczny, z bezpośrednim udziałem państwa (Azerbejdżanu) i podmiotu pozbawionego powszechnego uznania (RGK) oraz pośrednim lub bezpośrednim, niejawnym udziałem innego państwa – Armenii⁶. Inne podmioty, Rosja i Turcja, są zaangażowane w konflikt pośrednio, wspierając jego strony, przy w zasadzie biernej postawie pozostałych państw.
- Od zawieszenia broni w 1994 roku funkcjonowanie RGK jako odrębnego bytu politycznego przebiegało bez poważniejszych perturbacji. Spełniając część kryteriów prawnych państwowości, klasyfikowane jest ono jako państwo *de facto*, quazi-państwo lub parapaństwo⁷. W RGK – w odróżnieniu od współczesnego Azerbejdżanu – wykształcił się względnie pluralistyczny i demokratyczny system władzy, funkcjonowały instytucje publiczne, dokonywały się alternacje rządzących, jednakże żadne

⁵ Szerzej: R. Czachor, *Dynamika inicjatyw międzynarodowych na rzecz regulacji konfliktu w Górskim Karabachu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2014, nr 3(173), s. 5–19.

⁶ Szerzej: *idem*, *The Nagorno-Karabakh Conflict as a Specific Example of Asymmetric Conflict*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2017, Vol. 49, nr 3(185), s. 17–31.

⁷ Szerzej: M. Kosienkowski, *Pojęcie i determinanty stabilności quazi-państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2008, nr 6, s. 121–130.

powszechnie uznane państwo, w tym Armenia, nie uznało i nie nawiązało z RGK stosunków dyplomatycznych⁸.

- Od końca 2020 roku, po zakończeniu wojny 44-dniowej w Górskim Karabachu, wykształciła się zgoła nowa sytuacja, w której po latach militarnej przewagi Ormian to Azerowie odnieśli sukces, zbrojnie odzyskując kontrolę nad niemalże całym obszarem ziem przyległych do RGK i do tej pory kontrolowanych przez nią. Sytuacja ta nie przybliżyła konfliktu ku pokojowemu rozstrzygnięciu, natomiast powoduje, że ponownie aktualna staje się dyskusja o politycznych i prawnych uwarunkowaniach dalszego rozwoju wypadków w regionie⁹.

Główne problemy prawne wokół separatyzmu karabaskiego

Jak wskazano, zarówno strona ormiańska, jak i azerska, uzasadniając swoje prawo do sprawowania jurysdykcji nad spornym obszarem Górskiego Karabachu, szeroko odwołuje się do argumentów o charakterze prawnym. W tym kontekście w szczególności analizie poddać należy:

- prawo do jurysdykcji oparte na historycznym pierwszeństwie zasiedlenia spornego obszaru;
- legalność wystąpienia GKOA ze składu Azerbejdżańskiej SRR i wejścia w skład Armeńskiej SRR na gruncie prawodawstwa radzieckiego;
- legalność ogłoszenia niepodległości RGK na gruncie prawa radzieckiego;
- legalność ogłoszenia niepodległości RGK na gruncie prawa międzynarodowego publicznego;
- legalność zniesienia autonomii GKOA przez władze Azerbejdżanu;
- problem wykształcenia się RGK jako reżimu *de facto* i ewentualnego zasiedlenia terytorium;
- legalność roszczeń Azerbejdżanu w przedmiocie odzyskania kontroli nad Górskim Karabachem (w rozumieniu obszaru RGK oraz obszarów przyległych) na podstawie zasady integralności terytorialnej.

Powyższy, przyznać należy szeroki, wachlarz argumentów, przywoływany jest – poza ostatnim z wymienionych – przez stronę ormiańską (tj. Armenię

⁸ Szerzej: R. Czachor, *Between sustainability and uncertainty. Political systems of Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh Republic – conditions and features*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K Politologia” 2015, Vol. XXII, nr 1, s. 151–163.

⁹ Por.: K. Machowicz, R. Tabaszewski, *Porozumienie Republiki Armenii i Republiki Azerbejdżanu z 9 listopada 2020 r. w sprawie Górskiego Karabachu – charakter prawny oraz implikacje polityczne*, „Studia Wschodnioeuropejskie” 2021, nr 14, s. 139–152.

i RGK). Strona azerska spośród powyższych przywołuje argumenty natury historycznej oraz obowiązywanie powszechnie przyjętej zasady prawa międzynarodowego publicznego stanowiącej o nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państw. Weryfikacja tychże tez pozwoli na stwierdzenie, która ze stron konfliktu znajduje więcej argumentów na gruncie prawa.

Kwestia skutków prawnych pierwszeństwa zasiedlenia

Obydwie strony konfliktu regularnie przywołują fakt wcześniejszego zasiedlenia spornego regionu, co ma być argumentem na rzecz zgłaszania prawa do sprawowania jurysdykcji nad całym spornym obszarem¹⁰. Władze Armenii i Azerbejdżanu, a także RGK, wspierają badania naukowe, w tym archeologiczne, służące potwierdzeniu ich tez. Przykładowo, od początku lat 90. Ormianie forsują własną nazwę Arcach zamiast Górskiego Karabachu. Ustalenie bezspornych faktów w tym zakresie jest bardzo trudne, zaś z perspektywy prawnej wręcz bezzasadne. Jednoznacznie można jedynie stwierdzić, że obszar Górskiego Karabachu od wieków był miejscem koegzystencji chrześcijańskich Ormian i ludności muzułmańskiej, w tym Kurdów i ludów stanowiących substrat dzisiejszego narodu azerskiego (jeszcze w 1. połowie XX wieku posługiwano się głównie pojęciem Tatarów Kaukaskich). Polityka Imperium Rosyjskiego na Kaukazie Południowym po jego podboju w XIX wieku opierała się na wspieraniu Ormian, co miało wpływ na poprawę ich pozycji społecznej i ekonomicznej. Po I wojnie światowej i upadku Imperium Rosyjskiego sporny obszar stał się, wraz z całym Azerbejdżanem, częścią brytyjskiego terytorium mandatowego, a następnie pod władzą Demokratycznej Republiki Azerbejdżanu. Po zwycięstwie bolszewików i ustanowieniu władzy radzieckiej Górski Karabach pozostał w składzie Azerbejdżanu¹¹.

Na gruncie prawa międzynarodowego publicznego spory terytorialne winny być rozstrzygane przy uwzględnieniu kryterium legalności jego nabycia, ciągłości i efektywności sprawowania jurysdykcji. W omawianym

¹⁰ Por. np.: A. Avetisyan, *Karabakh Knot: Myths and Realities*, „Foreign Policy Journal” 2012, www.foreignpolicyjournal.com/2012/03/10/karabakh-knot-myths-and-realities; A. Baguirov, *Nagorno-Karabakh: Basis and Reality of Soviet-Era Legal and Economic Claims used to Justify the Armenian-Azerbaijan War*, „Caucasian Review of International Affairs” 2008, Vol. 2, No. 1, s. 11–24; O. Geukijan, *Ethnicity, Nationalism and Conflict in the South Caucasus Nagorno-Karabakh and the Legacy of Soviet Nationalities Policy*, Routledge, London 2016; A. Yunusov, *Karabakh: Past and Present*, Turan Information Agency, Baku 2005.

¹¹ Szerzej: T. Świętochowski, *Azerbejdżan*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006.

przypadku trudno mówić o tym, że w okresie historycznym istniała trwała granica rozdzielająca poszczególne narody (a właściwie religie). Granice państwowe z reguły opierały się na prawie zwyczajowym, stopniowo zyskując regulację traktatową. W przypadku Górskiego Karabachu niemożliwe wydaje się odtworzenie opartej na normie zwyczajowej granicy pomiędzy ludnością chrześcijańską a muzułmańską, gdyż ona w rozumieniu granicy jurysdykcji w ogóle nie istniała. Dopiero XIX-wieczne traktaty pomiędzy Imperium Rosyjskim, Imperium Osmańskim a Persją uregulowały status przedmiotowych ziem, aczkolwiek nie odwołując się i w żaden sposób nie uwzględniając kwestii pierwszeństwa osadnictwa poszczególnych etnosów.

W świetle norm współczesnego prawa międzynarodowego argument pierwszeństwa zasiedlenia ziem nie może być brany pod uwagę przy rozstrzygnięciu sporu o przynależność państwową Górskiego Karabachu.

Kwestia legalności wystąpienia GKOA ze składu Azerbejdżańskiej SRR (wejścia w skład Armenijskiej SRR oraz utworzenia odrębnej republiki związkowej) na gruncie prawa radzieckiego

Strona ormiańska, uzasadniając tezę o braku jurysdykcji Azerbejdżanu nad obszarem Górskiego Karabachu, twierdzi nie tylko, że GKOA skutecznie wystąpił ze składu Azerbejdżańskiej SRR, ale że w ogóle stał się jego częścią w sposób nielegalny, będąc siłą włączony do niego na mocy politycznych rozstrzygnięć bolszewików. Tym samym punktem wyjścia dalszej analizy muszą być okoliczności włączenia spornego obszaru do Azerbejdżańskiej SRR.

Status administracyjnoprawny GKOA został nadany po przewrocie październikowym i opanowaniu Kaukazu Południowego przez bolszewików. Przy użyciu siły zbrojnej dokonali oni zajęcia ziem dotychczas podlegających rządowi Demokratycznej Republiki Azerbejdżanu, ustanowili władzę radziecką, a następnie nowoutworzoną Zakaukaską Federacyjną Socjalistyczną Republikę Radziecką włączyli w skład ZSRR. Decyzję w kwestii włączenia Górskiego Karabachu w skład radzieckiego Azerbejdżanu podjęło bolszewickie Biuro Kaukaskie 5 lipca 1921 roku i była ona następnie niejednokrotnie potwierdzana¹². Tym samym w świetle prawodawstwa radzieckiego sporny obszar niezmiennie pozostawał w granicach Azerbejdżańskiej SRR. Na gruncie klasycznego, wówczas obowiązującego prawa międzynarodowego

¹² S. Mustafaeva, *Soviet Russia and the formation of borders between the Caucasian states (based on a case study of Azerbaijan and Armenia)*, „The Caucasus and Globalization” 2010, Vol. 4, No. 1–2, s. 196–205.

publicznego użycie siły zbrojnej i dokonanie zmiany granic państwowych nie było nielegalne. Bezwzględny zakaz używania siły zbrojnej i groźby jej użycia w stosunkach międzynarodowych jest dorobkiem powojennym, wprowadzonym przez Kartę Narodów Zjednoczonych w 1945 roku. W okresie przedwojennym taki zakaz miał charakter fakultatywny, zaś odpowiednie stypulacje po raz pierwszy wprowadzał pakt Brianda–Kelogga z 1928 roku (również względem ZSRR, który przystąpił do niego pod koniec 1928 roku), który wszedł w życie w roku 1929. Oznacza to, że dokonane przed tą datą radzieckie zbrojne zdobycze terytorialne nie były nielegalne. Przyjąć zatem należy, że ustanowienie GKOA w granicach, które utrzymały się do 1991 roku i notabene do dzisiaj są przez władze RGK deklarowane jako granica państwowa, podobnie jak i włączenie GKOA w skład Azerbejdżańskiej SRR, było prawnie skuteczne. Odrzucić należy zatem tezę, że sporny obszar został bezprawnie włączony do Azerbejdżańskiej SRR, podobnie jak i tezę o bezprawności powołania w jej ramach GKOA.

Przechodząc do kwestii prawnej skuteczności ogłaszanego w 1988 i 1989 roku przejścia GKOA spod jurysdykcji Azerbejdżańskiej SRR pod Armeńską SRR, zacząć należy od konstatacji, że zagadnienie pozycji ustrojowej republiki związkowej ZSRR regulowała przyjęta w 1977 roku konstytucja radziecka¹³ w rozdziale 9. W szczególności art. 78 głosił, że zmiana granic pomiędzy republikami związkowymi ZSRR była możliwa wyłącznie za zgodą wszystkich zainteresowanych podmiotów i przy akceptacji władz związkowych. Sytuację prawną GKOA regulował bezpośrednio art. 87 ust. 3 wspomnianej konstytucji, stanowiąc, że jest to obwód autonomiczny w składzie Azerbejdżańskiej SRR, a tym samym GKOA nie posiadał prawa samodzielnego decydowania o swojej przynależności do tej czy innej republiki radzieckiej, podobnie jak i do występowania ze składu ZSRR. Również uchwała przyjęta przez Radę Najwyższą Armeńskiej SRR o włączeniu do swojej jurysdykcji GKOA z grudnia 1989 roku nie wpływa na tę sytuację, bowiem nie towarzyszyła jej odpowiednia uchwała Azerbejdżańskiej SRR.

Odnotać również należy, że w 1990 roku przyjęta została ustawa ogólnozwiązkowa dotycząca trybu występowania jednostek składowych ZSRR z federacji¹⁴. Potwierdzała prawo republik związkowych do wyjścia

¹³ Konstituciya (Osnovnoy zakon) Soyuzu Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik ot 7 oktiabrya 1977 g., https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/?ysclid=l60vmwaie7469621137.

¹⁴ Zakon SSSR ot 3.04.1990 g. N1409-I O poryadke resheniya voprosov, svyazannyh s vyhodom soyuznoy republiki iz SSSR, <https://base.garant.ru/6335629/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/?ysclid=l5vhgdw7pi544573458>.

z ZSRR i uszczegóławiała jego tryb. Art. 3 ust. 1 ustawy stanowił, że w przypadku wyjścia republiki związkowej ze składu ZSRR funkcjonujące w składzie danej republiki związkowej jednostki autonomiczne dysponują prawem zdecydowania, czy wraz z daną republiką opuszczają ZSRR, czy też pozostaną w jego składzie¹⁵. Tym samym w momencie wyjścia Azerbejdżanu ze składu ZSRR jego autonomiczne jednostki składowe mogłyby podjąć decyzje o pozostaniu w ZSRR. W praktyce ustawa ta nie znalazła nigdy zastosowania. Żadna z republik związkowych, opuszczając ZSRR, nie dokonała tego na podstawie przedmiotowej ustawy, zaś decyzje te były zatwierdzane przez Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR.

Odrębnej uwagi wymaga uchwała organu prawodawczego GKO, podjęta w dniu 2 września 1991 roku na wspólnej sesji z radą deputowanych będącego poza GKO rejonu szaumianowskiego (będącego również w składzie Azerbejdżańskiej SRR) o utworzeniu odrębnej republiki związkowej w ramach ZSRR, a tym samym zrównanie jego statusu prawnego z Azerbejdżańską SRR. Bezpośrednio z konstytucji radzieckiej z 1977 roku wynikało, że nie mogło się to dokonywać na mocy wyodrębnienia części dotychczasowej republiki związkowej bez jej zgody. Formalnie republiki związkowe ZSRR dysponowały stosunkowo szerokim zakresem kompetencji własnych, ograniczoną podmiotowością prawnomiędzynarodową i były uprawnione do samodzielnego decydowania o pozostawaniu w składzie lub wystąpieniu z ZSRR. Wykonywanie tych uprawnień wiązało się z koniecznością posiadania organów władzy uchwałodawczej i wykonawczej o odpowiedniej randze. Lokalne rady deputowanych, a więc ciała przedstawicielskie jednostek trzeciego szczebla w hierarchii organów stanowiących ZSRR, nie miały w zakresie swoich kompetencji uprawnień dotyczących przynależności republikańskiej danej jednostki administracyjno-terytorialnej. Prawa do podejmowania rozstrzygnięć o takiej treści nie zawierały żadne ówczesne akty prawne, w tym wspomniana ustawa ogólnozwiązkowa z 1990 roku. Co więcej, katalog republik związkowych ZSRR był uregulowany konstytucyjnie, toteż powiększenie ZSRR o kolejny podmiot mogło się odbyć wyłącznie w trybie nowelizacji związkowej ustawy zasadniczej. Uchwały podjęte przez organy przedstawicielskie GKAO i Armenńskiej SRR były uznawane za nieważne przez uchwały Prezydium Rady

¹⁵ W doktrynie podnoszone są wątpliwości co do konstytucyjności przedmiotowej ustawy. Tym niemniej, niezależnie od tego, czy faktycznie dana ustawa była sprzeczna z konstytucją, obowiązywała ona do momentu stwierdzenia niekonstytucyjności przez Komitet Kontroli Konstytucyjnej – komisję radzieckiego parlamentu związkowego. Szerzej: H. Krüger, *The Nagorno-Karabakh...*, *op. cit.*, s. 33–35.

Najwyższej ZSRR z dnia 18 lipca 1988 roku, 10 stycznia 1990 roku oraz Komitetu Kontroli Konstytucyjnej z dnia 27 listopada 1991 roku¹⁶. Prezydium Rady Najwyższej ZSRR potwierdzało w nich, że kwestia zmiany granic republikańskich może być rozstrzygnięta wyłącznie na podstawie stypulacji konstytucyjnych, w szczególności art. 78.

Azerbejdżan, deklarując w dniu 18 października 1991 roku niepodległość¹⁷ i uchwalając ustawę konstytucyjną normującą podstawy jego funkcjonowania jako odrębnego podmiotu, nie wypełnił procedury wspomnianej ustawy związkowej z 1990 roku. Rodzi to pytanie o legalność opuszczenia przezeń ZSRR oraz ewentualnych skutków prawnych nieskuteczności tej czynności. Przy założeniu, że Azerbejdżan we wskazanej dacie nie opuścił skutecznie ZSRR, istotne jest określenie, kiedy ostatecznie nastąpiło zastąpienie władz ZSRR przez władze azerbejdżańskie w wykonywaniu jurysdykcji nad obszarem dotychczasowej Azerbejdżańskiej SRR. Przyjęcie poglądu o nieskuteczności ogłoszenia suwerenności przez azerbejdżańską Radę Najwyższą w dniu 18 października 1991 roku oznacza, że zastąpienie to nastąpiło w dniu 26 grudnia 1991 roku, gdy Rada Najwyższa ZSRR uznała rozpad tego państwa. Do czasu zastąpienia władz ZSRR przez władze Azerbejdżanu w wykonywaniu jurysdykcji obszar Azerbejdżanu podlegał prawodawstwu radzieckiemu, a akty prawne Republiki Azerbejdżańskiej z okresu pomiędzy 18 października 1991 a 26 grudnia 1991 roku należałoby uznać za pozbawione mocy wiążącej. Pogląd ten nie znajduje jednak poparcia w związku chociażby z tym, że po 18 października 1991 roku następowało uznanie Azerbejdżanu ze strony innych podmiotów prawa międzynarodowego publicznego. Ponadto żadna inna republika związkowa, wychodząc ze składu ZSRR, również nie wypełniła kryteriów wspomnianej ustawy. Ciągłość prawną zabezpieczała ustawa konstytucyjna Azerbejdżanu z 30 sierpnia 1990 roku, stanowiąca, że prawo radzieckie wciąż na terenie republiki obowiązywało, o ile nie kłóciło się z zasadą suwerenności państwowej.

Powyższe oznacza, że wszystkie próby zmiany statusu prawnego GKOA przez jego wyprowadzenie poza jurysdykcję Azerbejdżańskiej SRR były prawnie nieskuteczne. Uchwały w kwestii przejścia pod jurysdykcję Armeńskiej SRR były wadliwe, bowiem pochodziły od nieuprawnionych do ich wydania organów oraz nie wypełniały przewidzianych prawodawstwem związkowych

¹⁶ Treść wspomnianych aktów zob.: Y. Barsegov, *Nagornyi Karabakh v mezhdunarodnom prave i mirovoy politike. Dokumenty i kommentarii*, Krug, Moskva 2008.

¹⁷ Szerzej: P. Kwiatkiewicz, *Przemiany polityczne w Azerbejdżanie. Od republiki radzieckiej do współczesnego państwa*, Wydawnictwo FNCE, Toruń 2013.

procedur. Próby zmiany przynależności republikańskiej GKOA były stwierdzane jako nieważne przez organy ogólnozwiązkowe, a Azerbejdżańska SRR i Republika Azerbejdżańska konsekwentnie deklarowały swoją jurysdykcję nad spornym obszarem, nawet gdy znalazł się on pod faktyczną władzą RGK.

Kwestia legalności ogłoszenia suwerenności państwowej RGK na gruncie prawa radzieckiego

W trakcie tzw. parady suwerenności w 2. połowie 1991 roku, gdy parlamenty poszczególnych republik związkowych ZSRR ogłaszały suwerenność państwową i podmiotowość prawnomiędzynarodową, na podobny krok zdecydowały się władze GKOA. W dniu 2 września 1991 roku ogłoszono suwerenność państwową RGK. Prawo takie strona ormiańska wywodziła zarówno z regulacji krajowych, jak i prawa międzynarodowego publicznego. Podstawą była wspomniana wadliwa uchwała rady deputowanych ludowych GKOA i rejonu szaumianowskiego o utworzeniu odrębnej republiki związkowej ZSRR i przeprowadzenie referendum w tej kwestii. Na mocy jego wyników w styczniu 1992 roku – a więc już po rozpadzie ZSRR – ogłoszono niepodległość RGK.

Odnosnie do radzieckiego prawa krajowego przypomnieć należy, iż kwestię możliwości wystąpienia jednostek składowych z tego państwa regulowała konstytucja ZSRR z 1977 roku w art. 72. Głosił on, że „każda republika związkowa dysponuje wolnym prawem opuszczenia ZSRR”¹⁸. Z kolei art. 78 i 86 stanowiły odpowiednio, że „terytorium republiki związkowej nie mogą być zmienione bez jej zgody. Granice między republikami związkowymi mogą być zmienione za ich zgodą i podlegają zatwierdzeniu przez ZSRR”¹⁹, „obwód autonomiczny znajduje się w składzie republiki związkowej lub kraju”²⁰. Oznacza to, że z prawa do secesji ze składu ZSRR mogły korzystać wyłącznie republiki związkowe, nie zaś ich jednostki składowe, a więc podmioty niższego rzędu. Nadto republiki związkowe miały konstytucyjnie zagwarantowane (art. 80) prawo do określania własnych struktur administracji terenowej. W świetle powyższego mniejsze znaczenie ma wadliwość prawna procedury organizacji referendum w kwestii niepodległości RGK i to, iż miało ono miejsce w czasie, gdy trwały masowe przesiedlenia się ludności, w tym fala exodusu Azerów z Górskiego Karabachu.

¹⁸ Cyt. Konstytucija SSSR – tłum. R.C.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*.

Rekapitulując ze stanowiska prawodawstwa radzieckiego, GKOA nie miał prawa ogłaszania suwerenności państwowej, a następnie wystąpienia ze składu ZSRR, podobnie jak i samodzielnie nie mógł opuścić składu Azerbejdżańskiej SRR.

Kwestia legalności zniesienia autonomii GKOA przez władze Azerbejdżanu

W końcu listopada 1991 roku władze Azerbejdżanu zlikwidowały GKOA²¹. Kwestia ta jest niekiedy podnoszona przez stronę ormiańską jako dowód na represyjną politykę władz Azerbejdżanu, która to w konsekwencji zmusiła do zapewnienia ochrony ormiańskiej ludności Górskiego Karabachu w postaci ogłoszenia suwerenności RGK. W celu oceny prawnej tej decyzji uwzględnić należy moment uzyskania podmiotowości prawnomiędzynarodowej przez Azerbejdżan. Przy założeniu, że w przedmiotowej dacie zniesienia GKOA Azerbejdżan był suwerennym państwem, stwierdzić należy, że miał on całkowite prawo samodzielnego kształtowania swojego podziału administracyjno-terytorialnego. Zatem od wskazanej daty nie istnieje odrębna autonomiczna jednostka obejmująca teren dotychczasowego GKOA. Przy założeniu przeciwnym, że Azerbejdżan w przedmiotowej dacie skutecznie nie opuścił ZSRR, należałoby zbadać legalność decyzji o likwidacji GKOA na gruncie prawa radzieckiego. Z treści art. 86 konstytucji ZSRR z 1977 roku wynika, że republiki związkowe dysponowały prawem samodzielnego określania prawa regulującego funkcjonowanie na ich terytorium obwodów autonomicznych. Jednocześnie art. 87 wprost wymieniał wszystkie funkcjonujące w ZSRR obwody autonomiczne. Tym samym skuteczna likwidacja GKOA na gruncie prawodawstwa ogólnozwiązkowego wymagałaby nowelizacji konstytucji ZSRR.

Kwestia legalności ogłoszenia niepodległości przez RGK na gruncie prawa międzynarodowego publicznego (na podstawie zasady samostanowienia)

Strona ormiańska prawną skuteczność deklaracji niepodległości RGK wywodziła również z prawa międzynarodowego publicznego i obecnej w nim zasady samostanowienia narodów. Rozumie się ją jako prawo narodów (nieobowiązkowo w stricte etnicznym rozumieniu) do samodzielnego określenia swojego statusu politycznego, zapewnienia sobie rozwoju gospodarczego, społecznego

²¹ Szerzej: P. Adamczewski, *Górski Karabach w polityce niepodległego Azerbejdżanu*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2012.

i kulturalnego²². Została ona bezpośrednio ujęta w Karcie Narodów Zjednoczonych w art. 1 ust. 2 i art. 55²³. Współcześnie, w okresie postkolonialnym, kwestia samostanowienia narodów jest wysoce kontrowersyjna. Rozpatrzenie możliwości jej zastosowania w każdym indywidualnym przypadku wymaga uwzględniania relacji względem innej zasady prawa międzynarodowego publicznego zawartej w Karcie Narodów Zjednoczonych – zasady integralności terytorialnej (art. 2 ust. 4 Karty). Współcześnie dominuje pogląd, że zasada prawa do samostanowienia nie może uzasadniać prawa do secesji²⁴. Jej zastosowanie obecnie należy postrzegać w kategorii wyjątku od zasady integralności terytorialnej państwa, aczkolwiek samostanowienie narodów jako zasada i norma zwyczajowego prawa międzynarodowego nie przestała obowiązywać. Jej obowiązywanie także poza kontekstem dekolonizacyjnym potwierdza m.in. zasada VII Aktu Końcowego Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (dalej: KBWE) z dnia 1 lipca 1975 roku czy opinia doradcza Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości (dalej: MTS) w sprawie muru na terytorium palestyńskim²⁵.

Tym niemniej zastosowanie zasady samostanowienia narodów należy współcześnie do wyjątków i uzasadnione jest szczególnymi okolicznościami. Chodzi tu przede wszystkim o systematyczne akty ciężkiego naruszenia norm *ius cogens* prawa międzynarodowego na danym obszarze, dyskryminację, prześladowania, ograniczanie przez władze możliwości rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturalnego. W takim przypadku wyodrębnienie nowego podmiotu jest środkiem *ultima ratio*, podyktowanym koniecznością ochrony praw człowieka, szczególnie w związku z zagrożeniem ludobójstwem bądź zbrodniami przeciwko ludzkości. W przypadku, gdy te przesłanki nie są spełnione, samostanowienie grup etnicznych powinno dokonywać się w ramach danego państwa, przez ich udział w systemie politycznym i przy poszanowaniu prawa, a więc bez prawa do wykształcenia odrębnego państwa²⁶.

Odnosnie do terytorium państwowego i prawa do integralności terytorialnej w zwyczajowym prawie międzynarodowym powszechnie przyjęta jest zasada *uti possidetis*. Stanowi ona, że w przypadku powstania nowego państwa,

²² Art. 1, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

²³ Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).

²⁴ J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2017, s. 60.

²⁵ W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2014, s. 180–185.

²⁶ J. Crawford, *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Clarendon Press, Oxford 2007, s. 415–417; M. Ingelevič-Citak, *Prawo narodów do samostanowienia a praktyka państw*, „Społeczeństwo i Polityka” 2018, nr 2(55), s. 105–118.

np. w drodze sukcesji czy podziału, dotychczas istniejące granice zewnętrzne danego podmiotu pozostają niezmiennie²⁷. Zasada *uti possidetis* znalazła zastosowanie odnośnie do granic wszystkich byłych republik związkowych ZSRR, które stały się granicami międzypaństwowymi. Przywiązanie do istniejących granic w myśl zasady *uti possidetis* wyrażały państwa w procesie dekolonizacji Afryki, ponadto w Akcie Końcowym KBWE z 1975 roku²⁸, paryskiej Karcie Nowej Europy z 1990 roku²⁹. Wyjątkiem od tej zasady było uznanie przez niektóre państwa niepodległości Kosowa w 2008 roku, aczkolwiek podnoszono, że nie może ono być precedensem dla kolejnych podmiotów.

W tym kontekście ważną rolę odgrywa rozróżnienie narodu i mniejszości narodowej zamieszkującej inne państwo. Prawo międzynarodowe publiczne wiąże mniejszość głównie z prawami mniejszości, a nie z prawem do samostanowienia, nadając w takim kontekście co do zasady prymat zasadzie integralności terytorialnej państwa. Nie wyklucza to definitywnie skorzystania z prawa do secesji, natomiast jest ona możliwa przy zaistnieniu masowego ruchu zainteresowanej ludności, lecz państwa trzecie muszą w tej sytuacji powstrzymać się od wszelkiej ingerencji w proces samostanowienia i winien się on dokonać za zgodą wszystkich zainteresowanych stron (jak w przypadku secesji Timoru Wschodniego czy Sudanu Południowego)³⁰.

W przypadku RGK za datę krytyczną należy przyjąć datę ogłoszenia niepodległości państwowej w styczniu 1992 roku i rozpatrzyć, czy w dacie tej zachodziły prawnomiędzynarodowe przesłanki legalności tej deklaracji. W świetle powyższych uwarunkowań skorzystania z prawa do samostanowienia w szczególności przesłanką taką są najcięższe, masowe i systematyczne przypadki łamania praw człowieka, systematyczna polityka państwa mająca na celu prześladowanie określonej ludności na określonym terytorium ze względu na takie cechy dystynktywne jak etniczność, religia czy język. W dacie krytycznej Azerbejdżan jako suwerenne państwo funkcjonował stosunkowo krótko, toteż trudno twierdzić, że wypracował systematyczną politykę względem ludności ormiańskiej lub wobec Górskiego Karabachu. Uwzględniając politykę władz Azerbejdżańskiej SRR na podstawie istniejącego materiału dowodowego, stwierdzić należy,

²⁷ Szerzej: T. Srogosz, *Uti possidetis w prawie międzynarodowym publicznym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

²⁸ Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Helsinki%20Final%20Act%20-%20Long%20Version.pdf.

²⁹ Charter of Paris for a New Europe, www.osce.org/mc/39516.

³⁰ L. Antonowicz, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 45.

że ludność ormiańska, a w szczególności GKO, nie była przedmiotem dyskryminacyjnej polityki, zaś stosunki społeczne i rozwój gospodarczy w regionie nie odbiegał od przeciętnej sytuacji panującej w zakaukaskich republikach ZSRR. Przypadki dyskryminacji Ormian, w tym najdramatyczniejszy pogrom w Sumgaicie, mieście leżącym na przeciwległym końcu Azerbejdżanu, nie wyczerpują, wbrew twierdzeniom strony ormiańskiej³¹, znamion zorganizowanej lub wspieranej przez władze działalności ludobójczej. Podobnie wspomniana wyżej likwidacja autonomicznej jednostki terytorialnej w granicach GKO nie może być uznana za przejaw rażącej dyskryminacji ze względu na pochodzenie etniczne³².

Przy okazji godzi się wspomnieć, iż w praktyce międzynarodowej państw, szczególnie w latach 90. XX wieku, dalece wstrzemięźliwie podchodzono do kwestii przyczynowo-skutkowego związku pomiędzy masowymi naruszeniami praw człowieka a możliwością ograniczenia suwerenności państwa nad danym obszarem. Dowodzi tego choćby niepodejmowanie przez tzw. społeczność międzynarodową ewentualności uznania niepodległości Czeczenii w trakcie pierwszej wojny czeczeńskiej czy rozdziału Bośni i Hercegowiny na mniejsze niepodległe podmioty po wojnie na Bałkanach. W XXI stuleciu priorytet suwerenności państwowej i nienaruszalności granic uległ jednakże osłabieniu, co unaocznia uznanie niepodległości Kosowa przez część państw świata, a także rozwój doktryny *responsibility to protect*.

W przypadku Górskiego Karabachu jego specyfika polega m.in. na tym, że obszar ten jest *de facto* poza jurysdykcją Azerbejdżanu, zatem nie można twierdzić, że dokonuje on tam ciężkich naruszeń prawa międzynarodowego, w szczególności poważnego naruszania praw człowieka, co uzasadniałoby postępowanie według scenariusza kosowskiego. Jednocześnie jest bardzo wątpliwe, czy w przypadku ewentualnego przywrócenia przez Azerbejdżan kontroli nad spornym obszarem miejscowa ludność ormiańska będzie korzystała z gwarantowanych prawem międzynarodowym i azerską konstytucją praw i wolności, jeśli obecnie wobec własnych obywateli władze Azerbejdżanu dopuszczają się poważnych naruszeń prawa.

Powyższe oznacza, że nie można jednoznacznie potwierdzić zarówno prawa ludności Górskiego Karabachu do skorzystania z prawa do samostanowienia, jak i uznać, że jest ona jego pozbawiona, zaś swoje aspiracje do samostanowienia

³¹ M.in.: R.A. Zargarian, *Principles for conflict resolution in Nagorno Karabakh*, „International Peacekeeping” 1999, Vol. 6, s. 129–133.

³² Na marginesie rozważań pozostaje zakres autonomii GKO gwarantowany prawodawstwem radzieckim. W gruncie rzeczy był on ograniczony, zaś istotą jego istnienia była delimitacja obszaru o odrębnym charakterze etnicznym. Tym samym jego likwidacja nie zmieniała w szczególny sposób położenia ludności tam zamieszkującej.

może w pełni zrealizować przez udział w demokratycznym i opartym na poszanowaniu praw człowieka i obywatela rozwoju Azerbejdżanu.

Kwestia wykształcenia się RGK jako reżimu *de facto*, tj. uzasadniającego jego uznanie prawnomiędzynarodowe na podstawie zasiedzenia

Z perspektywy prawnomiędzynarodowej kwestia uznania niepodległości RGK może być również rozpatrzona bez uwzględnienia okoliczności jego powstania, tj. wyłącznie na podstawie kryteriów państwowości (zawartych w konwencji z Montevideo dotyczącej państw Ameryki Łacińskiej, zaś poza nią uznanych za normę prawa zwyczajowego). Podobnie rozważyć można, czy długotrwale sprawowanie jurysdykcji nad określonym obszarem, nawet w złej wierze, w postaci okupacji obcego terytorium, może stać się sposobem nabycia tytułu prawnego do niego. Kwestia ta dawniej, na gruncie klasycznego prawa międzynarodowego publicznego (tj. sprzed powszechnego zakazu użycia siły w stosunkach międzynarodowych), nie budziła zastrzeżeń, aktualnie jednak jest oceniana jako dalece kontrowersyjna, bowiem współczesne prawo międzynarodowe ma na celu eliminowanie użycia siły, unikanie konfliktów i stabilizowanie stosunków międzynarodowych. W tym kontekście klasyczne podejście *ex factis jus oritur* zostało zastąpione *ex injuria non jus oritur*, zaś znaczenie nadawane jest nie tyle samemu faktowi sprawowania jurysdykcji przez dany rząd nad określonym terytorium i zamieszkującą ją ludnością, co kwestii tytułu prawnego do sprawowania tejże władzy. Praktyka państw w tej materii, szczególnie od końca II wojny światowej, nie jest jednak jednoznaczna, zaś ocena tytułu prawnego jest funkcją interesów politycznych³³. Rozstrzygnięcie kwestii, czy powstanie państwa we współczesnym prawie międzynarodowym ma charakter deklaratoryjny, czy konstytutywny, jest trudne. Jednostronny akt państwa, jakim jest deklaracja niepodległości, nie ma *per se* skutku w postaci natychmiastowego powstania państwa ze wszystkimi jego atrybutami, podobnie jak uznanie jej ze strony innych państw nie jest niezbędne dla tego, by określony podmiot faktycznie wykonywał swoje państwowe funkcje (dzieje się tak m.in. w przypadku uznania przedwczesnego)³⁴. Jeśli chodzi o zasiedzenie, to współczesne prawo międzynarodowe publiczne odchodzi od uznawania za formę nabycia terytorium z tych samych powodów,

³³ W tym kontekście przywołać można niejednoznaczne poglądy poszczególnych państw w przedmiocie uznania lub nieuznania takich państw jak: Niemiecka Republika Demokratyczna, Koreańska Republika Ludowo-Demokratyczna, Republika Korei, Republika Chińska (Tajwan), Państwo Izrael, Państwo Palestyna.

³⁴ Por.: C. Focarelli, *International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2019, s. 54–58.

które wskazano powyżej. Legalność zasiedzenia można rozważać, gdy ma ono charakter długotrwały i odbywa się bez protestów ze strony innych zainteresowanych podmiotów. Wówczas milcząca zgoda może być przesłanką do uznania tytułu prawnego, choć nawet w takich okolicznościach stanowisko doktryny prawa nie jest oczywiste³⁵.

Oporając się na pojęciach secesji *de facto* i reżimów *de facto*, a także postulacie, by prawo międzynarodowe regulowało rzeczywistość międzynarodową taką, jaka ona jest, można jednak przeprowadzić dowód na to, czy RGK spełnia kryteria suwerenności państwowej rozumianej jako samowładność i całość³⁶. W RGK od początku lat 90. XX wieku funkcjonowały instytucje władzy publicznej, obowiązywała konstytucja³⁷ stypulująca demokratyczny i pluralistyczny system rządów, odbywały się rywalizacyjne wybory parlamentarne i prezydenckie. Tym samym nie jest bezpodstawne twierdzenie, że system polityczny RGK jest w pełni ukształtowany, a nawet bardziej demokratyczny niż Azerbejdżanu³⁸.

Przyjęcie poglądu, że RGK stanowi reżim *de facto* i wskutek tego stwierdzenie, że spełnia kryteria uznania za pełnoprawny podmiot prawa międzynarodowego byłoby jednakże wysoce wątpliwe w związku z jej ścisłymi więzami politycznymi, ekonomicznymi i wojskowymi z Armenią. RGK nie jest bytem w pełni samodzielnym (samowładnym), zaś jej sytuacja w tym względzie zbliżona jest do sytuacji Abchazji i Osetii Południowej, które korzystają z wielopłaszczyznowego wsparcia Rosji. Ich faktyczna niepodległość jest utrzymywana dzięki „outsourcingowi” funkcji państwa podmiotom trzecim (w przypadku Abchazji i Osetii Południowej – Rosji, w przypadku RGK – Armenii)³⁹. Można zatem podać w wątpliwość spełnianie przez RGK kryterium państwowości przez brak niezależności politycznej (w doktrynie anglosaskiej: *independence*)⁴⁰. Tym samym istnienie RGK może być interpretowane jako forma organizacyjnego nacisku i ingerencji Armenii w politykę wewnętrzną Azerbejdżanu,

³⁵ J. Symonides, *Zasiedzenie w prawie międzynarodowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 28(1), s. 115–116; M.N. Shaw, *International Law*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge 2008, s. 504–507.

³⁶ R. Bierzanek J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2005, s. 121.

³⁷ Konstytucja Republiki Arcach, www.nkr.am/ru/constitution-of-Artsakh.

³⁸ Szerzej: R. Czachor, *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych*, Fundacja Instytut Polsko-Rosyjski, Wrocław 2014.

³⁹ Szerzej: N. Popescu, ‘Outsourcing’ *de facto* Statehood: Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova, „CEPS Policy Briefs” 2006, No. 109, s. 1–8.

⁴⁰ J. Crawford, *The Creation of States...*, *op. cit.*, s. 62.

co sprzeczne jest z kolei z zasadą prawa międzynarodowego głoszącą nieingerencję w politykę państw trzecich⁴¹.

Wskazać należy na istotną okoliczność, że żadne państwo, w tym Armenia, nie dokonało formalnego uznania RGK. To parapaństwo nie zostało wymienione jako strona konfliktu karabaskiego w rezolucjach Zgromadzenia Ogólnego ONZ, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, zaś w orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (sprawy: Chiragov i inni przeciwko Armenii, Zalyan i inni przeciwko Armenii oraz Muradyan przeciwko Armenii z lat 2015–2016⁴²) wprost uznano, że jurysdykcję nad obszarem Górskiego Karabachu, w rozumieniu art. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka, sprawują władze Armenii.

W odniesieniu do rozważań nad ewentualną klasyfikacją RGK jako reżimu *de facto* podnieść należy, że nie jest wykluczona ewolucja praktyki państw i prawa międzynarodowego w związku z poważnymi i systematycznymi naruszeniami praw człowieka w państwie, z którego dokonała się secesja. W przypadku Azerbejdżanu istotną okolicznością jest to, iż jest on obok Turkmenistanu państwem, w którym stan demokracji, poziom przestrzegania praw człowieka i ochrony mniejszości (narodowych, religijnych, seksualnych) jest na najniższym poziomie spośród wszystkich państw postradzieckich⁴³. Raporty Human Rights Watch odnotowują bardzo złą sytuację w tej materii, m.in. paktów praw człowieka z 1966 roku są w Azerbejdżanie notorycznie łamane, oraz fiasko prób

⁴¹ Por. Rezolucja ZO ONZ 2131(XX) z 21 grudnia 1965 roku w sprawie niedopuszczalności ingerencji w wewnętrzne sprawy państw i ochrony ich niepodległości i suwerenności: Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty General Assembly resolution 2131 (XX), https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga_2131-xx/ga_2131-xx_e.pdf; Rezolucja ZO ONZ 2625(XXV) z 24 października 1970 roku – Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych relacji i współpracy zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych: Resolution adopted by the General Assembly [Adopted on a Report from the Sixth Committee (A/8082)] 2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, <http://un-documents.net/a25r2625.htm>.

⁴² European Court of Human Rights app. no. 13216/05 Chiragov and others v. Armenia, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155353>; European Court of Human Rights app. no. 36894/04, 3521/07 Zalyan and others v. Armenia, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161408>; European Court of Human Rights app. no. 11275/07, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168852>.

⁴³ Nations in Transit 2022 Report, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/NIT_2022_final_digital.pdf.

międzynarodowego wpływu na azerbejdzańskie władze⁴⁴. Uwzględniając to, należy rozpatrzyć możliwość, że ewentualne przywrócenie azerskiej jurysdykcji nad dzisiejszą RGK mogłoby skutkować dalszymi poważnymi naruszeniami praw człowieka (m.in. wysiedleniami ludności ormiańskiej, pozbawianiem jej materialnych podstaw do egzystencji, dyskryminacją w przestrzeni publicznej). Tym samym uznanie RGK mogłoby być postrzegane w kategoriach *ultima ratio*, uzasadnionym potrzebą ochrony ludności tego obszaru przed systematycznymi naruszeniami praw człowieka i obywatela, a także naruszeniami norm kogenitywnych (w tym zbrodniami ludobójstwa w przypadku poszukiwania zemsty). W tym wypadku uznanie RGK mogłoby być formą prewencji w sytuacji napięcia międzyetnicznego zbliżonego do sytuacji w Kosowie na przełomie XX i XXI stulecia.

W odniesieniu do ewentualnego nabycia przez RGK terytorium w wyniku zasiedzenia odnotować należy, że sposób ten nie jest obecnie powszechnie akceptowany, w szczególności gdy chodzi o zasiedzenie obszaru, do którego roszczenia zgłasza inny podmiot. Wspomnieć należy, że Azerbejdżan od czasu utraty kontroli nad spornym terytorium regularnie wyrażał swój sprzeciw i podejmował na arenie międzynarodowej rozmaite działania, by uzyskać potwierdzenie prawa do przywrócenia jurysdykcji nad nim.

Konkludując, na gruncie współczesnego prawa międzynarodowego publicznego w przypadku RGK nie zachodziły przesłanki uzasadniające jego secesję jako realizację prawa do samostanowienia narodu w związku z silnym wspieraniem dążeń separatystycznych przez władze Armenii, ich zaangażowaniem w działania zbrojne i niewyczerpaniem drogi rozwiązania sporu przy użyciu środków pokojowych. Kierunek rozwoju prawa międzynarodowego w postaci aprecjacji roli międzynarodowego prawa praw człowieka mógłby jednak otwierać drogę do uznania RGK w związku z rażącymi, ciężkimi i systematycznymi naruszeniami praw człowieka w Azerbejdżanie, w szczególności na terenach, nad którymi przejął on jurysdykcję po wycofaniu się administracji RGK.

Kwestia legalności roszczeń Azerbejdżanu w przedmiocie przywrócenia jurysdykcji nad Górskim Karabachem na podstawie zasady integralności terytorialnej i *uti possidetis juris*

Zasada integralności terytorialnej jest obok zasady równości jedną z podstaw suwerenności państw. Współcześnie zasada integralności terytorialnej znajduje

⁴⁴ Human Rights Watch. Country Report Azerbaijan 2022, <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/azerbaijan>.

zastosowanie nie tylko odnośnie do konfliktów międzypaństwowych, ale także ruchów separatystycznych, m.in. w przypadku Quebecu (w składzie Kanady), Katalonii (w składzie Hiszpanii), Biafry (w składzie Nigerii), Anjouanu (w składzie Komorów), Ilamu (w składzie Sri Lanki) czy Bougainville (w składzie Papui-Nowej Gwinei). Jak odnotowano wyżej, wspólnie, tj. po zakończeniu procesu dekolonizacji, prymat względem zasady samostanowienia narodów nadaje się zasadzie integralności terytorialnej i nienaruszalności granic państwowych. Odmienne podejście możliwe jest w drodze wyjątku, w związku z ciężkimi i systematycznymi naruszeniami praw człowieka i szczególnie dyskryminacyjną polityką władz danego państwa względem określonej grupy.

W związku z konfliktem o Górski Karabach władze Azerbejdżanu swoją linię argumentacyjną zbudowały wokół tezy o obowiązywaniu wspomnianych wyżej dwóch zasad, a więc prawa do zachowania integralności terytorialnej oraz przestrzegania zasady *uti possidetis*. Stanowisko to przez Azerbejdżan wyrażane było konsekwentnie, nie ma również dowodów, by jakiegokolwiek państwo, poza Armenią, oponowało obowiązywaniu *in casu* tychże zasad.

W przypadku Górskiego Karabachu przesłanki uznania legalności separatyzmu na przełomie lat 80. i 90. XX wieku nie zaistniały, zaś wykształcenie się nieuznawanej RGK i jej polityka oblężonej twierdzy (m.in. notoryczne odrzucanie propozycji pokojowych zgłaszanych przez Grupę Mińską OBWE) stała się przyczyną nacisków społeczności międzynarodowej na polityczne rozwiązanie konfliktu, opierając się na poszanowaniu suwerenności i integralności terytorialnej Azerbejdżanu, co notabene miało już wcześniej miejsce chociażby w konflikcie cypryjskim⁴⁵. Naciski te materializowały się nie tylko w działalności Grupy Mińskiej OBWE, ale także w treści kolejnych rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ, rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ, stanowiska OBWE⁴⁶ i rezolucji Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy⁴⁷. W szczególności odnotować należy pierwsze ze wspomnianych rezolucji. Były one przyjmowane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ jednomyślnie: rezolucja 822 w dniu 20 kwietnia 1993 roku, rezolucja 853 w dniu 29 lipca 1993 roku, rezolucja 874 w dniu 14 października 1993 roku, zaś rezolucja 884 w dniu 12 listopada 1993 roku. Wszystkie one wyrażały zaniepokojenie stosunkami pomiędzy Armenią a Azerbejdżanem, potępiały agresję Ormian, zajęcie terenów przylegających do Górskiego

⁴⁵ G. Nolte, *Secession and external intervention*, [w:] *Secession. International Law Perspectives*, ed. M.G. Kohen, Cambridge University Press, Cambridge 2006, s. 69.

⁴⁶ Stanowisko OBWE wyrażone w czasie szczytu lizbońskiego w dn. 2–3 grudnia 1996 roku: Lisbon Document 2006, DOC.S/1/96, www.osce.org/files/f/documents/1/0/39539.pdf.

⁴⁷ Resolution 1416(2005), Council of Europe, <https://pace.coe.int/en/files/17289>.

Karabachu (tj. stanowiących tzw. strefę buforową) i wzywały do poszanowania integralności terytorialnej Azerbejdżanu. Rezolucje te nie były jednak wiążące, bowiem nie zostały uchwalone w trybie rozdziału VII (art. 41 i 42) Karty Narodów Zjednoczonych, zgodnie z którym Rada Bezpieczeństwa uprawniona jest do podjęcia decyzji o zastosowaniu środków w celu przywrócenia pokoju, lecz w trybie rozdziału VI („badanie sporu lub sytuacji międzynarodowej”, art. 34), zgodnie z którym posiadają one wyłącznie charakter rekomendacji i nie są wiążące dla stron⁴⁸.

W procesie uzyskiwania uznania międzynarodowego Azerbejdżanu państwa trzecie potwierdzały integralność terytorialną tego państwa. Komitet Ministrów Rady Europy podkreślał, że prawo do samostanowienia musi być realizowane w zgodzie z zasadą integralności terytorialnej, drogą pokojową, zaś użycie siły i okupacja terytorium są środkami nielegalnymi⁴⁹.

Oprócz odwołania się do zasady integralności terytorialnej strona azerska wzmacnia swoje stanowisko przywołaniem zasady nieingerencji państw trzecich w sprawy polityki wewnętrznej. Zgodnie z Deklaracją zasad prawa międzynarodowego, przyjętą w trybie rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ w dniu 24 października 1970 roku⁵⁰, państwo trzecie nie może ingerować w politykę innego podmiotu, także przez inicjowanie czy wspieranie ruchów separatystycznych. Wprost wynika to z suwerennej równości państw, którą wprowadziła w art. 2 Karta Narodów Zjednoczonych. Fakt takiej interwencji, a wręcz „całkowitej politycznej, militarnej i finansowej kontroli” Armenii nad RGK, jak określił to Europejski Trybunał Praw Człowieka w przywołanej sprawie *Zalyan and others v. Armenia* z 2016 roku, dowodzi tezy o ingerencji Armenii w sprawy wewnętrzne Azerbejdżanu.

W kontekście państw nowo powstających w związku z dekolonizacją powszechną normą zwyczajową prawa międzynarodowego stało się przestrzeganie zasady *uti possidetis*. Została ona potwierdzona m.in. w deklaracji kairskiej Organizacji Jedności Afrykańskiej z 1964 roku, akcie założycielskim Unii Afrykańskiej z 2000 roku. Brak wątpliwości w przedmiocie obowiązywania dotychczasowych granic międzypaństwowych w przypadku sukcesji państw wyrażał także MTS, m.in. w orzeczeniu w sprawie konfliktu granicznego pomiędzy

⁴⁸ Por.: A. Kleczkowska, *Sankcje ustanawiane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ a państwa nieczłonkowskie ONZ*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, t. 30, nr 3, s. 45–63.

⁴⁹ Committee of Ministers of the Council of Europe (2001). Reply to the Written Question No 396 by Mrs Hajiyeva to the Committee of Ministers ‘Recognition of the Territorial Integrity of Azerbaijan by Armenia’, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=222923&Site=COE>.

⁵⁰ Cyt. Resolution adopted by the General Assembly.

Mali a Burkina Faso. Obowiązywanie zasady *uti possidetis* w przypadku rozpadu państw postsocjalistycznych, a konkretnie Jugosławii, potwierdził niemający waloru prawnie wiążącego raport tzw. Komisji Badintera (Komisji Arbitrażowej Konferencji Pokojowej w Jugosławii)⁵¹. Dopuszczono w nim powstanie sześciu nowych państw w granicach republik składowych, bez uwzględniania jednostek autonomicznych pozostających częścią republik jugosłowiańskiej federacji. Również Wspólnoty Europejskie rekomendowały swoim członkom podobne postępowanie w odniesieniu do republik byłego ZSRR w deklaracji z grudnia 1991 roku⁵². Zasada *uti possidetis* została również uznana bezpośrednio przez republiki byłego ZSRR. Zarówno w akcie założycielskim Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP) z dnia 8 grudnia 1991 roku (art. 5), deklaracji alma-atyńskiej z dnia 21 grudnia 1991 roku, jak i statucie WNP z dnia 22 stycznia 1993 roku (art. 3) zawarto obowiązek poszanowania integralności terytorialnej państw i nienaruszalności dotychczasowych granic bez zgody zainteresowanych stron⁵³.

Realizacja prawa do integralności terytorialnej nie zwalnia jednakże danego podmiotu z obowiązków zawartych w innych aktach prawnych, w tym prawa każdego narodu do „określenia swojego statusu politycznego i swobodnego zapewnienia swojego rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego” (art. 1 obu paktów praw człowieka z 1966 roku⁵⁴). W przypadku Azerbejdżanu zaniepokojenie stanem przestrzegania zobowiązań wynikających z Europejskiej konwencji praw człowieka i innych aktów prawnych Rady Europy niejednokrotnie wyrażał Komitet Ministrów Rady Europy (ostatnio w 2021 roku)⁵⁵. Może stać się to podstawą do rozważań o bardzo zagrożonej możliwości korzystania z praw człowieka ludności Górskiego Karabachu w przypadku powrotu pod jurysdykcję władz w Baku.

⁵¹ P. Radan, *Post-Secession International Borders: A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission*, „Melbourne University Law Review” 2000, Vol. 34, No. 1, s. 50–76.

⁵² European Community Declaration on Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and Soviet Union of 16 December 1991, www.dipublico.org/100636/declaration-on-the-guidelines-on-the-recognition-of-new-states-in-eastern-europe-and-in-the-soviet-union-16-december-1991.

⁵³ F. Mirzayev, *Primenieniye principa uti possidetis pri diezintegracii SSSR*, „Pravo i Politika” 2017, nr 8, s. 12–23.

⁵⁴ Cyt. Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych; Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

⁵⁵ Resolution CM/ResCMN(2021)7, Committee of Ministers, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1410f.

Porozumienie z dnia 10 listopada 2020 roku i dalsze perspektywy

Druga wojna karabaska z jesieni 2020 roku, określana mianem wojny 44-dniowej, przyniosła sukces militarny Azerbejdżanu i przywrócenie jego kontroli nad niemalże całym obszarem tzw. strefy buforowej, lecz bez właściwego terytorium byłego GKO i współczesnej RGK. Zawieszenie broni nastąpiło na mocy trójstronnego porozumienia z udziałem Armenii, Azerbejdżanu i Rosji jako jego gwaranta zawartego w nocy z dnia 9 na 10 listopada 2020 roku⁵⁶. Porozumienie to przewiduje natychmiastowe zawieszenie broni, wprowadzenie rosyjskich sił pokojowych (które w istocie stały się gwarantem *status quo* i przetrwania RGK), otwarcie kanałów komunikacyjnych pomiędzy RGK a Armenią (tzw. korytarz lacyński) i Azerbejdżanem a jego autonomiczną prowincją – Nachiczewanem. Utworzono także Centrum Kontroli Zawieszenia Broni z udziałem wojskowych Rosji i Turcji. Przedmiotowe porozumienie nie przynosi jednakże jakichkolwiek rozstrzygnięć w kwestii statusu prawnego obszaru Górskiego Karabachu wciąż zajmowanego przez Ormian.

Wraz z upływem pięcioletniego okresu obowiązywania porozumienia coraz bardziej aktualne stanie się określenie przyszłości RGK. Wzrost napięcia politycznego w regionie, głównie w wyniku politycznej aktywności Rosji, Turcji i Iranu, może spowodować, że zmiana obecnego *status quo* w Górskim Karabachu będzie stanowić precedens w prawie międzynarodowym. Rozważać należy trzy scenariusze:

- Utrzymanie przez tzw. społeczność międzynarodową poglądu o powszechnym obowiązywaniu zasady integralności terytorialnej i jej priorytetu nad zasadą samostanowienia narodów, co oznaczałoby utrzymanie obecnej sytuacji prawnej i najprawdopodobniej dalsze trwanie konfliktu karabaskiego (z nową, zwiększoną rolą Rosji jako gwaranta faktycznego przetrwania RGK).
- Międzynarodowe uznanie RGK ze strony ograniczonego kręgu podmiotów (Rosji i jej sojuszników) w związku z zaostrzającą się polityką Turcji i jej aspiracjami do naruszenia geopolitycznej równowagi i ustanowienia dominacji w regionie Kaukazu i Azji Środkowej⁵⁷. Tym samym status RGK na gruncie prawa międzynarodowego publicznego

⁵⁶ Zayavlenie Prezidenta Azerbajdzhanskoj Respubliki, Prem'jer-ministra Respubliki Armeniya i Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 10 noyabria 2020 g., <http://kremlin.ru/acts/news/64384>.

⁵⁷ A. Miarka, *The 2020 Autumn War in Nagorno-Karabakh: Course and Implications for the Strategic Balance of Power in the South Caucasus Region*, „Asian Affairs” 2021, Vol. 52, No. 4, s. 826–851.

nie uległby zmianie, lecz w praktyce RGK stałaby się tworem zbliżonym np. do Osetii Południowej czy tzw. republik ludowych na wschodzie Ukrainy.

- Międzynarodowe uznanie RGK ze strony większej liczby podmiotów w związku z okolicznościami, które obecnie trudno przewidzieć, np. poważnym, masowym i systematycznym łamaniem praw człowieka na obszarze Górskiego Karabachu znajdującym się pod jurysdykcją Azerbejdżanu, np. w toku kolejnych działań zbrojnych. Uznanie to mogłoby mieć również charakter prewencyjny w związku z uzasadnionym podejrzeniem, że przywrócenie jurysdykcji nad spornym obszarem przez Azerbejdżan pociągnęłoby za sobą poważne naruszenia praw człowieka.

Tylko w przypadku zaistnienia ostatniego z wymienionych scenariuszy nastąpiłby przełom w prawie międzynarodowym publicznym. Wówczas ewentualną przesłanką międzynarodowego uznania RGK byłoby uznanie priorytetu międzynarodowego prawa praw człowieka nad zasadą integralności terytorialnej, zaś kazus uznania Kosowa po 2008 roku nie byłby już odosobniony.

Wnioski końcowe

Na obecnym etapie rozwoju społeczność międzynarodowa nie wykształciła jednoznacznego mechanizmu prawnego, który znalazłby zastosowanie w związku z secesjonizmem grup etnicznych, jednoznacznie usuwając możliwe kolizje pomiędzy prawem do samostanowienia a prawem do zachowania integralności terytorialnej państwa i w przewidywalnej perspektywie czasowej to nie nastąpi. Zarówno na gruncie klasycznego, jak i współczesnego prawa międzynarodowego kwestia uznania prawnomiędzynarodowego państwa miała charakter dyskrejonalny, uznanie lub jego brak podyktowane było interesami politycznymi, a nie spełnieniem przez dany podmiot określonych przesłanek formalnych i materialnych. Trwający od początku lat 90. XX wieku konflikt zbrojny o przynależność państwową Górskiego Karabachu jest złożonym splotem szeregu okoliczności faktycznych, które sprawiają, że jego rozstrzygnięcie na gruncie prawnym zgodnie z zasadą *ex aequo et bono*, w kontekście wskazanych okoliczności, wydaje się mało prawdopodobne.

Rekapitułując, na pytanie, czy ludność ormiańska Górskiego Karabachu mogła dokonać secesji podobnej do secesji Azerbejdżanu ze składu ZSRR, odpowiedzieć należy przecząco, odnosząc się zarówno do ówczesnego prawodawstwa radzieckiego, jak i prawa międzynarodowego publicznego. Odpowiedź na

pytanie, jak prawo międzynarodowe może kształtować przyszłość ormiańsko-azerskiego konfliktu i czy zmieni się *status quo*, pozostaje otwarte. Uwarunkowania polityczne są w tej kwestii decydujące i to polityka wpływa na rozwój prawa międzynarodowego.

Bibliografia

Piśmiennictwo

- Adamczewski P., *Górski Karabach w polityce niepodległego Azerbejdżanu*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2012.
- Antonowicz L., *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Wydawnictwo Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Avetisyan A., *Karabakh Knot: Myths and Realities*, „Foreign Policy Journal” 2012, www.foreignpolicyjournal.com/2012/03/10/karabakh-knot-myths-and-realities.
- Baguirov A., *Nagorno-Karabakh: Basis and Reality of Soviet-Era Legal and Economic Claims used to Justify the Armenian-Azerbaijan War*, „Caucasian Review of International Affairs” 2008, Vol. 2, No. 1, s. 11–24.
- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2017.
- Barsegov Y., *Nagorny Karabakh v mezhdunarodnom prave i mirovoy politike. Dokumenty i kommentarii*, Krug, Moskva 2008.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wolters Kluwer, Warszawa 2005.
- Cornell S.E., *Small Nations and Great Powers: Study of Ethnopolitical Conflict in the Caucasus*, Curzon Press, London–New York 2001.
- Crawford J., *The Creation of States in International Law*, 2nd ed., Clarendon Press, Oxford 2007.
- Czachor R., *Abchazja, Osetia Południowa, Górski Karabach: geneza i funkcjonowanie systemów politycznych*, Fundacja Instytut Polsko-Rosyjski, Wrocław 2014.
- Czachor R., *Between sustainability and uncertainty. Political systems of Abkhazia, South Ossetia and Nagorno-Karabakh Republic – conditions and features*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K Politologia” 2015, Vol. 22, nr 1, s. 151–163.
- Czachor R., *Dynamika inicjatyw międzynarodowych na rzecz regulacji konfliktu w Górskim Karabachu*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2014, nr 3(173), s. 5–19.
- Czachor R., *The Nagorno-Karabakh Conflict as a Specific Example of Assymetric Conflict*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Wojsk Lądowych” 2017, Vol. 49, nr 3(185), s. 17–31.
- Czapliński W., Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, wyd. 3, C.H. Beck, Warszawa 2014.
- De Waal T., *Black Garden: Armenia and Azerbaijan through Peace and War*, New York–London 2003.
- Focarelli C., *International Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton 2019.

- Geukijan O., *Ethnicity, Nationalism and Conflict in the South Caucasus Nagorno-Karabakh and the Legacy of Soviet Nationalities Policy*, Routledge, London 2016.
- Ingelevič-Citak M., *Prawo narodów do samostanowienia a praktyka państw*, „Społeczeństwo i Polityka” 2018, nr 2(55), s. 105–118.
- Kleczkowska A., *Sankcje ustanawiane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ a państwa nieczłonkowskie ONZ*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2020, t. 30, nr 3, s. 45–63.
- Kolarz S., *Status prawny Górskiego Karabachu – porównanie ze statusem prawnym Kosowa*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis” 2016, Vol. 5(1), s. 119–134.
- Kosienkowski M., *Pojęcie i determinanty stabilności quazi-państwa*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2008, nr 6, s. 121–130.
- Krüger H., *The Nagorno-Karabakh Conflict: A Legal Analysis*, Springer, Heidelberg 2010.
- Kwiatkiewicz P., *Przemiany polityczne w Azerbejdżanie. Od republiki radzieckiej do współczesnego państwa*, Wydawnictwo FNCE, Toruń 2013.
- Machowicz K., Tabaszewski R., *Porozumienie Republiki Armenii i Republiki Azerbejdżanu z 9 listopada 2020 r. w sprawie Górskiego Karabachu – charakter prawny oraz implikacje polityczne*, „Studia Wschodnioeuropejskie” 2021, nr 14, s. 139–152.
- Miarka A., *The 2020 Autumn War in Nagorno-Karabakh: Course and Implications for the Strategic Balance of Power in the South Caucasus Region*, „Asian Affairs” 2021, Vol. 52, No. 4, s. 826–851.
- Mirzayev F., *Primeneniye principa uti possidetis pri diezintegracii SSSR*, „Pravo i Politika” 2017, nr 8, s. 12–23.
- Mustafaeva S., *Soviet Russia and the formation of borders between the Caucasian states (based on a case study of Azerbaijan and Armenia)*, „The Caucasus and Globalization” 2010, Vol. 4, No. 1–2, s. 196–205.
- Nolte G., *Secession and external intervention*, [w:] *Secession. International Law Perspectives*, ed. M.G. Kohen, Cambridge University Press, Cambridge 2006.
- Popescu N., *‘Outsourcing’ de facto Statehood: Russia and the Secessionist Entities in Georgia and Moldova*, „CEPS Policy Briefs” 2006, no. 109, s. 1–8.
- Radan P., *Post-Secession International Borders: A Critical Analysis of the Opinions of the Badinter Arbitration Commission*, „Melbourne University Law Review” 2000, Vol. 34, No. 1, s. 50–76.
- Saparov A., *From conflict to autonomy in the Caucasus: The Soviet Union and the making of Abkhazia, South Ossetia and Nagorno Karabakh*, Routledge, London 2014.
- Shaw M.N., *International Law*, 6th ed., Cambridge University Press, Cambridge 2008.
- Srogosz T., *Uti possidetis w prawie międzynarodowym publicznym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Symonides J., *Zasiedzenie w prawie międzynarodowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, nr 28(1), s. 115–132.
- Świętochowski T., *Azerbejdżan*, Wydawnictwo Trio, Warszawa 2006.
- Yunusov A., *Karabakh: Past and Present*, Turan Information Agency, Baku 2005.
- Zargarian R.A., *Principles for conflict resolution in NagornoKarabakh*, „International Peace-keeping” 1999, Vol. 6, s. 129–133.

Akty prawa krajowego i międzynarodowego

Karta Narodów Zjednoczonych (Dz.U. z 1947 r., nr 23, poz. 90).

Konstituciya (Osnovnoy zakon) Soyuzu Sovetskikh Socialisticheskikh Respublik ot 7 oktiabrya 1977 g., https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/?ysclid=l60vmwaie7469621137.

Konstituciya Respubliki Arcach, www.nkr.am/ru/constitution-of-Artsakh.

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 167).

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych otwarty do podpisu w Nowym Jorku dnia 19 grudnia 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., nr 38, poz. 169).

Zakon SSSR ot 3.04.1990 g. N1409-I O poryadke resheniya voprosov, svyazannyh s vyhodom soyuznoy republiki iz SSSR, <https://base.garant.ru/6335629/1cafb24d049dcd1e7707a22d98e9858f/?ysclid=l5vhgdw7pi544573458>.

Zayavlenie Prezidenta Azerbajdzhanskoy Respubliki, Prem'yer-ministra Respubliki Armeniya i Prezidenta Rossijskoy Federacii ot 10 noyabria 2020 g., <http://kremlin.ru/acts/news/64384>.

Inne dokumenty międzynarodowe

Charter of Paris for a New Europe, www.osce.org/mc/39516.

Committee of Ministers of the Council of Europe (2001). Reply to the Written Question No 396 by Mrs Hajiyeva to the Committee of Ministers 'Recognition of the Territorial Integrity of Azerbaijan by Armenia', <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=222923&Site=COE>.

Conference on Security and Co-operation in Europe Final Act, www.csce.gov/sites/helsinkicommission.house.gov/files/Helsinki%20Final%20Act%20-%20Long%20Version.pdf.

Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty General Assembly resolution 2131 (XX), https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ga/ga_2131-xx/ga_2131-xx_e.pdf.

European Community Declaration on Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and Soviet Union of 16 December 1991, www.dipublico.org/100636/declaration-on-the-guidelines-on-the-recognition-of-new-states-in-eastern-europe-and-in-the-soviet-union-16-december-1991.

Lisbon Document 2006, DOC.S/1/96, www.osce.org/files/f/documents/1/0/39539.pdf.

Resolution 1416(2005), Council of Europe, <https://pace.coe.int/en/files/17289>.

Resolution adopted by the General Assembly [Adopted on a Report from the Sixth Committee (A/8082)] 2625 (XXV). Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, <http://un-documents.net/a25r2625.htm>.

Resolution CM/ResCMN(2021)7, Committee of Ministers, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a1410f.

Orzecznictwo sądów międzynarodowych

European Court of Human Rights app. no. 11275/07, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-168852>.

European Court of Human Rights app. no. 13216/05 Chiragov and others v. Armenia, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155353>.

European Court of Human Rights app. no. 36894/04, 3521/07 Zalyan and others v. Armenia, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161408>.

Sprawozdania

Human Rights Watch. Country Report Azerbaijan 2022, <https://www.hrw.org/world-report/2022/country-chapters/azerbaijan>.

Nations in Transit 2022 Report, https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-04/NIT_2022_final_digital.pdf.

Legal aspects of the Nagorno-Karabakh conflict: the current state and perspectives

The following study picks up some important legal problems related to the conflict over Nagorno-Karabakh – an Azerbaijani separatist province. The Armenians claim that in 1991 Nagorno-Karabakh effectively abandoned Azerbaijan and declared independence, while the Azeris argue that an armed secession was illegal and the disputed territory *de jure* remains under their jurisdiction. The paper pays particular attention to the main legal arguments that have been raised by both parties to the conflict. It asserts that under Soviet law the secession of Nagorno-Karabakh was not admissible. Pertain to the contemporary public international law the discussion starts with the conclusion that the principle of territorial integrity prevails over the principle of the self-determination of the peoples. However, all minorities, including the peoples and ethnic groups, should enjoy the right to the social, economic and cultural development. Even though Azerbaijan can claim the right to exercise jurisdiction over disputed territory, it should fulfill all duties of a state under the international covenants of civil, economic, social and cultural rights and the European Human Rights Convention.

Key words: Nagorno-Karabakh, South Caucasus, ethnopolitical conflict, principle of self-determination of peoples, principle of territorial integrity

Prawne aspekty konfliktu w Górskim Karabachu: stan obecny i perspektywy

Poniższy artykuł podejmuje kilka prawnych problemów związanych z separatystyczną prowincją Azerbejdżanu – Górskim Karabachem. Ormianie twierdzą, że w 1991 roku Górski Karabach skutecznie opuścił Azerbejdżan i stanowi obecnie oddzielne państwo, podczas gdy Azerowie twierdzą, że była to nielegalna, zbrojna secesja, zaś *de jure* obszar ten pozostaje pod jurysdykcją Azerbejdżanu. W artykule poddano analizie wszystkie główne argumenty prawne podnoszone przez strony sporu. Stwierdzono, że na gruncie prawa radzieckiego secesja była dokonana w sposób naruszający prawo. Na gruncie prawa międzynarodowego ogółem zasada integralności terytorialnej ma pierwszeństwo

przed zasadą samostanowienia narodów, aczkolwiek wszystkie mniejszości, także ludy i grupy etniczne, muszą mieć zagwarantowane w danym państwie prawo do zapewnienia rozwoju społecznego, gospodarczego i kulturalnego. Choć Azerbejdżan ma prawo roszczenia o sprawowanie jurysdykcji nad spornym obszarem, to niezbędne jest zagwarantowanie przez jego władze przestrzegania paktów praw człowieka i Europejskiej konwencji praw człowieka.

Słowa kluczowe: Górski Karabach, Kaukaz Południowy, konflikt etnopolityczny, zasada samostanowienia narodów, zasada integralności terytorialnej

VARIA



Krzysztof Babij

Orientalium ZOO Łódź

Rafał Jaśkowski

dr, Urząd Miejski w Głownie

<https://orcid.org/0000-0003-0204-5985>

Samorządowy wymiar polskiej polityki zagranicznej 2012–2022. Część I: Zarys ogólny

W kwietniu 2022 r. minęło 10 lat od zorganizowanej przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych (MSZ) konferencji na temat samorządowego i obywatelskiego wymiaru polityki zagranicznej. Sternicy polityki zewnętrznej państwa polskiego przyznali wówczas, że w świecie charakteryzującym się nieskrępowanym obiegiem informacji, ludzi i idei instrumenty tradycyjnej dyplomacji stopniowo tracą na znaczeniu. Jak przyznał w inauguracyjnym przemówieniu Radosław Sikorski – minister spraw zagranicznych w latach 2007–2014 – kontakty i inicjatywy na poziomie społeczeństw, jednostek samorządów lokalnych i organizacji społecznych wnoszą ogromną „wartość dodaną” do tego, co określamy mianem stosunków międzynarodowych.

Tematem wspomnianej konferencji było więc zarówno doprecyzowanie podziału zadań między rządem a samorządem, jak i stworzenie regularnego obiegu informacji oraz doświadczeń pomiędzy centralą a instytucjami niepodlegającymi bezpośrednio ministerstwu. Stworzenie swoistej mapy instytucji i sieci współzależności między podmiotami kształtującymi szeroko rozumianą

politykę zagraniczną miało pomóc w lepszym ich współdziałaniu. W dłuższej natomiast perspektywie ambitnym celem organizatorów debaty była pożądana zmiana świadomości elit: choć politykę zagraniczną prowadzi rząd, to jednak inne podmioty mogą mieć na nią istotny wpływ. Wśród wymienionych tu innych podmiotów kluczową rolę odgrywa samorząd terytorialny.

Tematyka niniejszego artykułu dotyczy zagadnienia roli i udziału samorządu w polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. O wyborze tej problematyki zdecydowało kilka czynników. Przede wszystkim zainteresowania poznawcze autorów, które oscylują wokół sfery związanej z samorządem terytorialnym. Kolejnym czynnikiem była chęć wypełniania pewnej niszy, obejmującej aktywność samorządu terytorialnego w obszarze polityki zewnętrznej państwa, zwłaszcza w perspektywie wydarzeń z ostatnich lat – związanych zarówno z kryzysami uchodźczymi (tego z 2015 r. na granicach Unii Europejskiej [UE], a także z 2021 r. na granicy polsko-białoruskiej oraz zapoczątkowanego 24 lutego 2022 r. po inwazji Rosji na Ukrainę), jak i próbami tworzenia oraz uprawiania „samorządowej dyplomacji”, ukierunkowanej na osiągnięcie określonych celów. Ważnym czynnikiem, przesądzającym o wyborze tematyki, jaka została poruszona w tym artykule, było także przekonanie o potrzebie świeżego spojrzenia na zagadnienia z zakresu polityki zagranicznej państwa z perspektywy pracowników samorządowych, zajmujących się zawodowo komunikacją społeczną i kształtowaniem wizerunku instytucji samorządowych, zarówno w kraju, jak i poza jego granicami.

Tytuł artykułu – *Samorządowy wymiar polityki zagranicznej 2012–2022* – nie wymaga szczegółowych objaśnień, może poza cezurą czasową. Pierwsza data odnosi się do wspomnianej konferencji na temat obywatelskiego i samorządowego wymiaru polityki zagranicznej, która odbyła się 20 kwietnia 2012 r. w Warszawie, druga to rok spinający dziesięcioletnią klamrą okres zainteresowania autorów poruszając tu tematykę.

Podstawowym celem niniejszego tekstu jest próba zbadania, jak z perspektywy minionej dekady kształtuje się udział samorządu w polityce zagranicznej państwa polskiego. Celem tej pracy jest także próba odpowiedzi na kilka pytań badawczych: Czy istnieją – a jeśli tak to jakie – podstawy prawne do prowadzenia polityki zewnętrznej przez samorządy? Jaką rolę mogą spełniać samorządy w polityce zagranicznej państwa? Czy polityka zagraniczna rządu i samorządu może być sprzeczna? Jakie cele realizować może samorząd terytorialny za pomocą polityki zewnętrznej? W jaki sposób samorząd może prowadzić działania dyplomatyczne? Jak polityka zewnętrzna samorządu wpływa na jego wizerunek w oczach mieszkańców i turystów? Jakie znaczenie ma sieć miast partnerskich? Jaki może być wpływ samorządów na strategiczne kierunki rozwoju UE?

Artykuł składa się z dwóch części. W niniejszym numerze zaprezentowana została część I: *Zarys ogólny*, ukazująca tytułowy problem w szerokiej perspektywie. Część II: *Aktywność międzynarodowa samorządu na przykładzie Łodzi*, która pojawi się w kolejnym numerze, stanowi *case study* odnoszące się do omawianego problemu badawczego. Niniejsza część została podzielona z kolei na dwa ustępy, w pierwszym z nich, zatytułowanym *Prawne uwarunkowania polityki zagranicznej państwa z uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego*, scharakteryzowano akty prawne oraz dokumenty programowe, na podstawie których samorząd terytorialny może prowadzić politykę zewnętrzną. Tego rodzaju wprowadzenie wydaje się niezbędne i stanowi w założeniu podstawę do snucia szczegółowych rozważań na temat udziału samorządu w polityce międzynarodowej państwa. Ustęp drugi, *Perspektywa rządowa i samorządowa – harmonijna współpraca czy odmienne wizje aktywności zewnętrznej państwa*, ma na celu przeanalizowanie dywersyfikacji działań w polityce zagranicznej, ze szczególnym uwzględnieniem interesów samorządu terytorialnego. W tym ustępie autorzy starają się ustalić zasady, na jakich samorządy mogą włączyć się w wytyczanie oraz realizację kierunków polityki międzynarodowej państwa, a także przeanalizować określone uwarunkowania, w których interesy samorządu i władz centralnych w polityce zagranicznej mogą okazać się rozbieżne.

Część II obejmie analizę konkretnego samorządu, który stara się prowadzić aktywną politykę międzynarodową. Będą na nią się składać trzy oddzielne fragmenty: *Znaczenie sieci miast partnerskich*; *Wpływ samorządu na strategiczne kierunki rozwoju Unii Europejskiej* oraz *Rozwój „samorządowej dyplomacji” w perspektywie kandydatury Łodzi do organizacji międzynarodowej wystawy Expo 2022*.

Zasadniczym celem artykułu pozostaje jednak przyjrzenie się aktywności samorządów w polityce zagranicznej państwa w aspekcie szeroko rozumianej refleksji nad otoczeniem międzynarodowym Rzeczypospolitej. Tego typu analiza może posłużyć uporządkowaniu wiedzy na temat możliwości, warunków oraz korzyści lub ewentualnych strat prowadzenia elementów polityki zagranicznej przez polskie samorządy.

Prawne uwarunkowania polityki zagranicznej państwa z uwzględnieniem roli samorządu terytorialnego

Aktywność międzynarodowa europejskich samorządów terytorialnych jest obecnie faktem. Współpracę ze swoim odpowiednikami za granicą prowadzą zarówno duże regiony, jak i małe gminy. Zdobywane na tym polu doświadczenia procentują na wszystkich niemal płaszczyznach: od przemysłu, poprzez handel,

badania naukowe, na kulturze i edukacji kończąc¹. We współpracę międzynarodową aktywnie włączyły się również polskie samorządy, korzystając z ogromnego wachlarza możliwości, jakie daje współpraca zagraniczna. Aktywność ta nie byłaby możliwa bez odpowiednich regulacji prawnych, zarówno krajowych, jak i międzynarodowych. Jak trafnie zauważył Maciej Perkowski: „współpraca międzynarodowa realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, gdyby była uregulowana tylko w prawie krajowym, nie mogłaby zaistnieć praktycznie. Dla jej urealnienia niezbędne są odpowiednie regulacje międzynarodowe”². Z jednej strony chodzi tu o porozumienia dwustronne, głównie natury dobrosąsiedzkiej lub uszczegółowionej przedmiotowo, z drugiej strony zaś – o porozumienia wielostronne, kreowane zwykle na forum europejskich organizacji międzynarodowych. Dla polskiego samorządu terytorialnego aktualnie kluczowe znaczenie ma ta druga grupa podstaw prawnych. Warto na wstępie przyrzeć się dokumentom stanowiącym kanon, na jakim oparta jest aktywność międzynarodowa polskich samorządów – tego typu wprowadzenie wydaje się niezbędną podstawą, pozwalającą na szczegółowe rozważania na temat roli polskich samorządów w polityce zagranicznej państwa.

Jako pierwszą wśród aktów prawa międzynarodowego należałoby tu wymienić Europejską konwencję ramową o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami Terytorialnymi zawartą w dniu 21 maja 1980 r. w Madrycie (zwaną też konwencją madrycką)³. Konwencja została ratyfikowana przez Polskę dnia 19 stycznia 1993 r., a weszła w życie dnia 16 czerwca 1993 r. Składa się z preambuły, dwunastu artykułów i odpowiedniego załącznika z wzorami dokumentów koniecznych do jej ratyfikacji. Już w preambule zawarta jest idea, jaka legła u podstaw powstania konwencji: państwa, które ją podpisały oraz ratyfikowały, zobowiązują się do szerokiego i silnego wspierania współpracy transgranicznej, co ma stanowić jeden z warunków rozwoju gospodarczego i społecznego terenów przygranicznych⁴. Konwencja zawiera zapisy o respektowaniu prawa każdego z sygnatariuszy, które ma mieć pierwszeństwo przed

¹ R. Jaśkowski, *Samorządowy wymiar współpracy polsko-ukraińskiej na przykładzie województwa łódzkiego*, [w:] *Partnerzy mimo przeszkód. Nowa odłona w stosunkach polsko-ukraińskich*, red. O. Boryniak, M. Walak, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski–Iwano-Frankiwnsk 2013, s. 205–206.

² M. Perkowski, *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 13.

³ Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 287).

⁴ *Ibidem*.

umowami zawieranymi z innymi państwami w kwestiach dotyczących współpracy transgranicznej. Daje też dużą swobodę krajom, które ją ratyfikowały, w przedmiocie zawierania różnych wariantów i form tej współpracy. Twórcy konwencji przewidywali, że transgraniczna współpraca samorządowa w Europie będzie się pogłębiać, a poszczególne rządy same określą, czy władze terytorialne powinny uzyskiwać podobne możliwości jej prowadzenia, jakie ma w swoich prerogatywach władza centralna. Według cytowanego tu Perkowskiego „ten ostatni standard nie wydaje się dziś realny, to jednak przytoczone sformułowanie konwencji wskazuje, że droga doń pozostaje otwarta”⁵. Konwencję do 2022 r. ratyfikowało 38 spośród 47 krajów członkowskich Rady Europy⁶.

Drugim kluczowym dokumentem regulującym współpracę międzynarodową jednostek samorządu terytorialnego jest Europejska karta samorządu terytorialnego z 15 października 1985 r. (EKST)⁷. Z preambuły do tego dokumentu możemy się dowiedzieć, że jego sygnatariusze uznają społeczności lokalne jako jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy. Strony są też świadome tego, że ochrona i ugruntowanie samorządów w poszczególnych krajach europejskich przyczyniają się do budowy Europy na podstawie zasad demokracji i decentralizacji władzy⁸. Najważniejszym celem powstania EKST było stworzenie europejskiego standardu dla funkcjonowania samorządów terytorialnych. W związku z tym, że jedną z podstawowych zasad prawa międzynarodowego jest przestrzeganie zaciągniętych zobowiązań, państwa sygnatariusze zobowiązały się do wprowadzenia odpowiedniego ustawodawstwa dotyczącego samorządów, bez którego przestrzeganie postanowień EKST byłoby niemożliwe⁹. W głównych ustaleniach tego fundamentalnego dokumentu, oprócz kwestii dotyczących zasad funkcjonowania samorządów, ochrony granic społeczności lokalnych, ograniczenia zasad nadzoru administracyjnego nad działalnością samorządów, ich ochrony prawnej itp., znajduje się zapis o gwarancjach prawnych dotyczących współpracy oraz zrzeszania się z innymi społecznościami lokalnymi w celu realizacji zadań, w tym również

⁵ M. Perkowski, *Główne podstawy...*, op. cit., s. 17.

⁶ *Konwencja madrycka* [hasło], https://pl.wikipedia.org/wiki/Konwencja_Madrycka#cite_note-TKM-2 [dostęp: 9.03.2022].

⁷ Europejska karta samorządu terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Europejska karta samorządu terytorialnego* [hasło], https://mfiles.pl/pl/index.php/Europejska_Karta_Samorz%C4%85du_Terytorialnego [dostęp: 9.03.2022].

prawo do stowarzyszeń międzynarodowych i współpracy ze społecznościami innych państw. Uprawnienie to zyskało zresztą swoje odzwierciedlenie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, o czym będzie jeszcze mowa. Chociaż EKST ma charakter ogólnikowy, w którym jedynie kilka zapisów odnosi się wprost do współpracy międzynarodowej, to daje ona solidne podstawy oraz wyznacza europejskie standardy dla takiej współpracy i bez wątpienia jej sprzyja. Karta zaczęła obowiązywać od dnia 1 września 1988 r. przez Prezydenta RP została ratyfikowana w całości dnia 22 listopada 1993 r., a weszła w życie dnia 1 marca 1994 r.

Kolejnym dokumentem regulującym współpracę międzynarodową samorządów terytorialnych jest Europejska karta samorządu regionalnego z 5 czerwca 1997 r. (EKSR)¹⁰, będąca swoistym uzupełnieniem opisywanej wyżej EKSR. Karta została przyjęta na IV sesji Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych (Congress of Local and Regional Authorities)¹¹, która odbyła się w dniach 3–5 czerwca 1997 r. w Strasburgu. Warto w tym miejscu poświęcić nieco miejsca temu organowi, którego zadaniem jest m.in. wspieranie współpracy transgranicznej między poszczególnymi regionami a miastami państw członkowskich.

Kongres stanowi organ doradczy Komitetu Ministrów, reprezentującym władze lokalne i regionalne państw Rady Europy. Od 1994 r. kongres jest organem stałym, który zbiera się w Strasburgu dwa razy do roku. Składa się z dwóch izb: Izby Władz Lokalnych oraz Izby Regionów. Jego pracom przewodzi przewodniczący, który jest wybierany na przemian przez obie izby co dwa lata. W ramach kongresu funkcjonują także komisje stałe oraz grupy robocze. Kongres aktualnie liczy 636 członków – w tym połowa (318 osób) to przedstawiciele państw członkowskich, a druga połowa to ich zastępcy. Na Polskę przypadają 24 miejsca (12 dla członków i 12 dla zastępców). Przedstawiciele poszczególnych państw muszą dysponować mandatem, pochodzącym z wyborów samorządowych. Główną rolą kongresu jest promocja demokracji lokalnej i regionalnej, a także wzmacnianie znaczenia samorządów terytorialnych. Oprócz wspomnianego promowania współpracy transgranicznej oraz wszechstronnego dialogu międzykulturowego organ ten zachęca także do decentralizacji i regionalizacji, a także zapewnia udział władz lokalnych i regionalnych w pracach Rady Europy. Jednym z kluczowych zadań kongresu jest także ocena sytuacji demokracji lokalnej w państwach członkowskich, która jest przeprowadzana przez

¹⁰ Europejska karta samorządu regionalnego z 5 czerwca 1997 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997a.html> [dostęp: 9.03.2022].

¹¹ Congress of Local and Regional Authorities, <https://www.coe.int/en/web/congress> [dostęp: 9.03.2022].

monitoring stanu realizacji założeń Europejskiej karty samorządu regionalnego oraz stanu przestrzegania zasady subsydiarności (pomocniczości)¹².

Wracając do przyjętej przez kongres EKSAR, należy przede wszystkim podkreślić, że jej głównym zadaniem pozostaje poszukiwanie wspólnych elementów regionalnych, istniejących w różnych krajach, z jednoczesnym zachowaniem różnic dotyczących szczegółowych rozwiązań ustrojowych oraz funkcjonalnych. Karta tworzy także własną definicję samorządu regionalnego¹³. Wprost o współpracy międzynarodowej mówi art. 8 oraz art. 10 EKSAR. Pkt 1 art. 8 brzmi:

w dziedzinach objętych ich kompetencjami regiony powinny być upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej zgodnie z procedurami nałożonymi przez prawo wewnętrzne. Współpraca ta powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa.

Pkt 2 dotyczy regionów, tworzących część obszaru transgranicznego. W jego myśl regiony te „mogą, z poszanowaniem przepisów wszystkich systemów prawnych, których to dotyczy, i prawa międzynarodowego, utworzyć sobie wspólne organy wykonawcze lub ustawodawcze”. Punkt 3 natomiast stanowi, że „stosunki międzyregionalne i transgraniczne regionów powinny podlegać umowom międzynarodowym w zakresie ich zastosowania”.

Nie mniejsze znaczenie dla samorządowego aspektu współpracy międzynarodowej ma art. 10 EKSAR. Reguluje on uczestnictwo regionów w sprawach europejskich i międzynarodowych. Pkt 1 nie pozostawia wątpliwości – „regiony powinny mieć prawo do uczestnictwa lub bycia reprezentowanymi, poprzez ciała przeznaczone specjalnie do tego celu, w działaniach instytucji europejskich”. Co niezwykle ważne z punktu widzenia udziału samorządu terytorialnego w polityce zagranicznej państwa oraz relacji na tym polu między samorządem a władzą centralną (o czym będzie mowa w rozdziale II) – regiony

powinny mieć przynajmniej zapewnione prawo konsultowania przez rządy, gdy państwo negocjuje ostateczny kształt traktatu międzynarodowego lub przyjmuje inne akty prawne w ramach organizacji europejskich, które mogą bezpośrednio wpływać na ich kompetencje lub podstawowe interesy. To samo powinno odnosić się do wprowadzenia przyjętych na szczeblu europejskim przepisów prawa, które mogą znaleźć się w zakresie odpowiedzialności regionów.

¹² *Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) w Izbie Władz Lokalnych*, www.zpp.pl/arttykul/61-kongres-wladz-lokalnych-i-regionalnych-europy-clrae-w-izbie-wladz-lokalnych [dostęp: 9.03.2022].

¹³ B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, s. 195.

Zgodnie z pkt 3 art. 10 EKSР poszczególne rządy „mogą [choć nie muszą – R.J.] włączyć regiony w proces negocjacji, w szczególności przez włączenie przedstawicieli regionu w skład delegacji państwowych”. Karta daje także regionom prawo do promocji i obrony swoich interesów za pomocą biur łącznikowych z innymi regionami lub lokalnymi władzami z organizacjami międzynarodowymi, szczególnie europejskimi¹⁴.

Oprócz Rady Europy zagadnieniem samorządowej współpracy międzynarodowej interesuje się także UE. Różnica polega głównie na tym, że o ile ta pierwsza główny nacisk kładzie na kwestie prawne, to ta druga skupia się raczej na praktyce¹⁵. Samorządowy aspekt współpracy między regionami z różnych krajów porusza pośrednio zarówno Traktat o Unii Europejskiej¹⁶ (TUE), jak i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)¹⁷. Pierwszy z nich na naczelnym miejscu stawia zasadę pomocniczości, zgodnie z którą (ust. 3, art. 5 TUE)

w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii.

Zasada ta oznacza ni mniej ni więcej, że jeśli „cele mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający” przy zaangażowaniu jedynie samorządów terytorialnych, to ani władze państwa, ani tym bardziej instytucje unijne nie powinny podejmować w tym zakresie działań. Dotyczy to oczywiście także podejmowania przez samorządy międzynarodowej współpracy na wielu płaszczyznach.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej bardziej wprost odnosi się do poruszanej przez nas problematyki. W art. 170 TFUE stwierdzono wyraźnie, że w celu umożliwienia wspólnotom regionalnym i lokalnym pełnego czerpania korzyści z ustanowienia obszaru bez granic wewnętrznych: „Unia przyczynia się do ustanowienia i rozwoju sieci transeuropejskich w infrastrukturach transportu”. Ponadto UE dostrzega „potrzebę łączenia wysp, regionów zamkniętych

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ M. Perkowski, *Główne podstawy...*, *op. cit.*, s. 13.

¹⁶ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).

¹⁷ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326/47), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>.

i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii”. Tego typu zapisy zachęcają poszczególne samorządy regionalne to zawierania porozumień o współpracy i korzystania w całej możliwej rozciągłości z obszaru bez granic wewnętrznych.

Jak wspomniano na wstępie, regulacje międzynarodowe są kluczowe dla urealnienia współpracy zagranicznej między poszczególnymi samorządami, nie byłaby ona jednak możliwa bez odpowiedniego ustawodawstwa krajowego. Najważniejszym aktem prawnym jest tu oczywiście Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Art. 172 polskiej ustawy zasadniczej daje samorządom prawo przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw, na zasadach określonych ustawowo¹⁸. Jest to faktyczne odzwierciedlenie prawne treści art. 10 ust. 2 i 3 EKST. Odpowiednie regulacje w przedmiotowej problematyce znajdują się natomiast w ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)¹⁹, ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (u.s.p.)²⁰ oraz ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (u.s.w.)²¹. Szczegóły dotyczące norm współpracy zagranicznej polskich samorządów reguluje natomiast ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych²².

Pierwsza z ustaw (o samorządzie gminnym) wskazuje społeczności lokalne innych krajów jako jedyne docelowe podmioty podejmowanej przez polski samorząd gminny współpracy międzynarodowej (rozdz. 2 art. 7.1, pkt 20 u.s.g.), a także stanowi, że do wyłącznej właściwości gminy należy podejmowanie uchwał o współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (rozdz. 2, art. 18.2, pkt 12a u.s.g.). Niemal identyczny zapis znajduje się w cyt. ustawie o samorządzie powiatowym: współpraca zagraniczna na poziomie samorządów należy też do wyłącznej właściwości polskich powiatów (rozdz. 3, art. 12, pkt 9a u.s.p.).

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

¹⁹ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95).

²⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578).

²¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576).

²² Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009).

Cyt. ustawa o samorządzie województwa stanowi tymczasem, że podejmowanie uchwał w sprawie uczestnictwa w międzynarodowych zrzeszeniach regionalnych i innych formach współpracy regionalnej należy do wyłącznej właściwości sejmiku. Współpracy zagranicznej województwa poświęcony jest tu cały rozdział 6 (art. 75–77 u.s.w.). Ustawodawca wskazał wyraźnie, że regiony prowadzą swoją współpracę zagraniczną na podstawie uchwalonego przez sejmik bezwzględną większością głosów ustawowego składu „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”²³. Powinny one określać główne cele współpracy zagranicznej, priorytety geograficzne przyszłej współpracy oraz zamierzenia co do przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych. Zgodnie z tą ustawą współpraca z regionami innych państw musi być kompatybilna z prawem wewnętrznym, ogólną polityką zagraniczną państwa oraz jego międzynarodowymi zobowiązaniami. Nie może ona ponadto wykraczać poza zadania i kompetencje województwa. Uchwalone przez sejmik „priorytety” oraz wszelkie umowy o przystąpieniu do międzynarodowych związków regionalnych podlegają akceptacji ministra spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw administracji publicznej. W założeniach, jakie przyświecały ustawodawcy – polityka zagraniczna miała pozostawać w kompetencjach rządu, a samorząd wojewódzki miał prowadzić jedynie współpracę zagraniczną²⁴. Jak się okaże w drugiej części tego artykułu, nie jest to wcale takie oczywiste, a różnice między „polityką zagraniczną” a „współpracą zagraniczną” coraz bardziej się zacierają.

Na koniec warto zauważyć, że regulacje dotyczące współpracy międzynarodowej zawarte są także w innych dokumentach, przyjmowanych przez poszczególne samorządy. Można je prześledzić chociażby na przykładzie miasta Krakowa. Interesująca nas problematyka znajduje się tu w uchwale Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa²⁵; uchwale z dnia 21 czerwca 2006 r. (kiedy to zostały przyjęte zasady współpracy Gminy Miejskiej Kraków z samorządami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz zasady przystępowania Krakowa do międzynarodowych zrzeszeń)²⁶; uchwale z dnia 9 września 2009 r. (zawierającej szczegółowy „Pro-

²³ K. Wlaźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 210.

²⁴ M. Perkowski, *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 107.

²⁵ Uchwała nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D16212%26typ%3Du&ga=2.79365270.384394655.1647258098-699063229.1646903885.

²⁶ Uchwała nr CXIII/1126/06 z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw

gram Współpracy Międzynarodowej Gminy Miejskiej Kraków na lata 2009–2011”)²⁷ czy też w uchwale z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu *Strategia rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030* (gdzie współpraca międzynarodowa jest ujęta jako narzędzie realizacji innych celów strategicznych i operacyjnych miasta)²⁸.

Współpraca zagraniczna polskich samorządów posiada zatem solidne podstawy prawne, zawarte zarówno w prawodawstwie międzynarodowym, jak i krajowym. Samorządy coraz chętniej korzystają z tych uprawnień, wykorzystując w maksymalny sposób możliwości, jakie stawia przed nimi aktywność międzynarodowa. Przystępują do międzynarodowych zrzeszeń, nawiązują relacje partnerskie ze społecznościami samorządowymi innych krajów, promują się za granicami państwa, współpracują w dziedzinie gospodarczej, kulturalnej i naukowej oraz akcentują swoją podmiotowość w relacjach międzynarodowych. Współpraca zagraniczna między samorządami bywa tak zaawansowana, że czasem zaczyna przypominać elementy polityki zagranicznej, jaka wciąż pozostaje domeną władz państwowych. Krzyżowanie się interesów samorządów i władz centralnych w aktywności na arenie międzynarodowej może mieć zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki. Może też prowadzić do nieporozumień i konfliktów, zwłaszcza gdy interesy te zaczynają być rozbieżne. Takich przykładów w ostatniej dekadzie nie brakowało.

Perspektywa rządowa i samorządowa – harmonijna współpraca czy odmienne wizje aktywności zewnętrznej państwa

Jak już wspomniano, debatę o roli samorządowego wymiaru polityki zagranicznej w Polsce zainicjowało samo MSZ. Za symboliczny początek tego typu dyskusji można przyjąć start projektu *Rola samorządów w polityce zagranicznej RP*, realizowanego przez Instytut Spraw Publicznych (ISP) we współpracy ze Związkiem Miast Polskich, Związkiem Powiatów Polskich oraz Związkiem

oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D16626%26typ%3Du&_ga=2.247033222.384394655.1647258098-699063229.1646903885.

²⁷ Program współpracy międzynarodowej Gminy Miejskiej Kraków, załącznik do uchwały nr LXXX/1033/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 września 2009 r., www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D17908%26typ%3Du&_ga=2.78400662.384394655.1647258098-699063229.1646903885.

²⁸ Uchwała nr XCIV/2449/19 z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030”, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D23155%26typ%3Du&_ga=2.254059914.384394655.1647258098-699063229.1646903885.

Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej. Dofinansowany przez MSZ projekt realizowany był od połowy września do połowy grudnia 2012 r. i składał się z trzech części. Pierwsza obejmowała przygotowanie przez ekspertów ISP ankiet ilościowych i jakościowych oraz przeprowadzenie badań ankietowych. Analiza wyników badania (ilościowego obejmującego wszystkie samorządy i jakościowego, przeprowadzonego w 16 miastach)²⁹ zakończona została publikacją raportu *Polskie samorządy i ich rola w polityce zagranicznej*. Druga część projektu obejmowała zorganizowanie ogólnopolskiej konferencji „Rola samorządów w polityce zagranicznej RP” z udziałem ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego, podczas której zaprezentowano założenia polskiej polityki zagranicznej w kontekście lokalnym i regionalnym oraz prezentację wyników wspomnianego badania. Część trzecia dotyczyła kwestii upowszechnienia wyników badań i promocji projektu³⁰.

Niezwykle interesujące okazały się zarówno wyniki wspomnianego raportu³¹, jak i ogólne wnioski ze wspomnianej konferencji. Warto zatrzymać się na chwilę przy wystąpieniu ówczesnego szefa polskiego MSZ – stanowiło ono bowiem wyraźną zachętę dla samorządów do aktywniejszego zaangażowania się we współpracę zagraniczną. Minister Sikorski poddał w ogóle w wątpliwość, czy tradycyjna dyplomacja mogłaby rościć sobie pretensje do monopolu na stosunki zewnętrzne – w dobie globalizacji, efektu CNN, w dobie otwartych granic, wspólnego rynku pracy czy edukacji. W sytuacji, kiedy mimo oficjalnego przedstawicielstwa Polski przy UE do Brukseli deleguje 16 polskich regionów³².

²⁹ Jak przekazała Agnieszka Łada, kierownik programu Europejskiego w Instytucie Spraw Publicznych, wysłano ponad 400 ankiet do samorządów różnych szczebli i uzyskano ponad 300 pełnych odpowiedzi. Prawie dwie trzecie samorządów zadeklarowało prowadzenie współpracy międzynarodowej. *Vide*: M. Busz-Macherska, *Mało samorządów konsultuje swoje działania z MSZ*, 7.12.2012, www.forumsamorzadowe.pl/index.php?action=aktualnosci&start=aktualnosci&ID=1207 [dostęp: 15.03.2022].

³⁰ *Rola samorządów w polityce zagranicznej RP (2012)*, www.isp.org.pl/pl/projekty/rola-samorzadow-w-polityce-zagranicznej-rp-2012 [dostęp: 15.03.2022].

³¹ Warto zauważyć, że zdecydowana większość polskich samorządów nie zwracała się do MSZ z prośbą o jakiejkolwiek informacje lub pomoc w prowadzonej współpracy międzynarodowej. Aż 76 proc. ankietowanych samorządów nie posiadała programu lub strategii rozwoju współpracy międzynarodowej, a zaledwie 14 proc. podejmowało w tej sprawie konsultacje z przedstawicielami administracji centralnej. Ówcześni urzędnicy MSZ zapewniali, że wiele działań samorządów, będących realizacją polskiej polityki międzynarodowej, może liczyć na wsparcie finansowe ze strony ministerstwa. *Vide*: M. Busz-Macherska, *Mało samorządów...*, *op. cit.*

³² W. Hryniewicka-Filipkowska, *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter zagranicznych biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 135–143.

„Postawa na zasadzie »my – czyli MSZ – wiemy lepiej« byłaby sprzeczna ze zdrowym rozsądkiem”³³ – mówił szef polskiej dyplomacji. Konsekwencją tego – całkiem nowego w Polsce – podejścia do polityki zagranicznej miało być nie tylko przybliżenie polityki zewnętrznej państwa obywatelom, ale także „udrożnienie kanałów współpracy” pomiędzy MSZ a jednostkami samorządu terytorialnego (JST). Konferencja zakończyła się podjęciem deklaracji, w której przedstawiciele gmin wiejskich, miast, powiatów i regionów z satysfakcją przyjęli inicjatywę MSZ uwzględnienia w polskiej polityce zagranicznej wymiaru samorządowego³⁴. Wydawało się, że w polityce zewnętrznej państwa polskiego coraz większe znaczenie będą uzyskiwać aktorzy „subcentralni”, a taka forma aktywności międzynarodowej nazywana jest w literaturze naukowej dyplomacją pluralistyczną, dwuwarstwową lub wielowarstwową. W ogóle teoretyczna koncepcja dyplomacji samorządowej bywa określana jako „subsydiarna forma polityki zagranicznej” dla podkreślenia, że jej celem jest realizowanie pewnych przedsięwzięć samodzielnie, ale na podstawie określonych priorytetów³⁵.

Patrząc z perspektywy dekad, trudno jednoznacznie stwierdzić, czy „kanały zostały udrożnione”. Nagły zwrot w postępującej od 1989 r. stopniowej decentralizacji państwa oraz próby powrotu do centralnego sterowania, jakie można zaobserwować od zmiany politycznej w Polsce w 2015 r., z całą pewnością nie sprzyjały tym tendencjom. Procesy te zostały jednak wywołane i wydaje się, że pogłębiająca się globalizacja, zwiększająca się z każdym rokiem siła i rola miast oraz regionów w każdej niemal sferze życia społecznego nie jest w stanie już ich zatrzymać. Z bardziej zdywersyfikowaną polityką zagraniczną i udziale w niej samorządów wydawała się zresztą zgadzać dyplomacja rządów Prawa i Sprawiedliwości. W 2016 r., gdy funkcję szefa polskiej dyplomacji pełnił Witold Waszczykowski z interesującą interpelacją poselską wystąpił poseł Jacek Żalek. Pytał on głównie o status prawny relacji z zagranicznymi partnerami jednostek samorządu terytorialnego i rolę MSZ w tych procesach. W szczegółowej odpowiedzi MSZ znajduje się taki oto fragment:

³³ R. Sikorski, *Dyplomacja bliska obywatelom*, [w:] *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli*, Warszawa 2012, s. 4.

³⁴ W deklaracji samorządowcy wyrazili nadzieję, że kolejne etapy uwzględniania w polskiej polityce zagranicznej wymiaru samorządowego obejmować będą m.in. równorzędne traktowanie partnerów ze wszystkich rodzajów administracji samorządowej, z jednoczesnym poszanowaniem ich specyfiki, potrzeb, aspiracji i zdolności administracyjnej do uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych. *Vide*: M. Busz-Macherska, *Malo samorządów...*, *op. cit.*

³⁵ *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016, s. 222.

Współcześnie politykę zagraniczną należy bowiem pojmować szerzej niż stosunki między państwami prowadzone na drodze tradycyjnej dyplomacji. Wspieranie aktywności samorządów terytorialnych na forum współpracy zagranicznej ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia realizacji priorytetów polskiej polityki zagranicznej, w szczególności urzeczywistniania strategii polskiej pomocy rozwojowej, promocji Polski za granicą oraz pogłębiania integracji europejskiej w celu umacniania pozycji Polski w Europie i w świecie [...] ³⁶.

Skoro zatem wspieranie samorządów w obszarze współpracy zagranicznej zostało uznane za jeden z priorytetów polskiej dyplomacji, to trudno się dziwić rosnącej aktywności jednostek samorządu terytorialnego w tym obszarze. W modelowych okolicznościach, gdy władza centralna współpracuje harmonijnie z samorządami, takie wsparcie w obszarze polityki zagranicznej mogłoby przynosić znakomite efekty, chociażby wizerunkowe. Podział zadań mógłby wyglądać następująco: rząd skupia się na twardych interesach państwa, podczas gdy samorządy kładą większy nacisk na sferę wartości, która w polityce zagranicznej również ma swoje istotne znaczenie. Problem pojawia się jednak wówczas, gdy cele rządu i samorządów zaczynają się wyraźnie rozjeżdżać ³⁷. Do tego aspektu jeszcze wrócimy, najpierw jednak warto zatrzymać się na tych aktywnościach samorządu terytorialnego w obszarze współpracy zagranicznej, które uzupełniają bądź wspierają politykę zewnętrzną państwa. Skupmy się zatem na trzech elementach, które zostały zasygnalizowane w odpowiedzi MSZ na interpelację posła Żalka, a więc na pomocy rozwojowej, promocji Polski za granicą oraz szeroko rozumianego umacniania pozycji naszego kraju w Europie i na świecie.

Istnieją różne typy pomocy rozwojowej: pomoc międzynarodowa – udzielana beneficjentom państwa trzeciego; pomoc projektowa – udzielana na konkretny cel (szkolenie, budowę budynku, zakup wyposażenia); pomoc programowa – udzielana w ramach konkretnego sektora wspomagająca rozwiązanie szerszego problemu (np. wsparcie reformy w danym obszarze gospodarki); wsparcie budżetowe – forma wsparcia ogólnej polityki rozwoju danego kraju polegająca na przekazaniu środków bezpośrednio do budżetu danego państwa i wydatkowana jego krajowym systemem finansów publicznych; budżetowe wsparcie sektorowe – połączenie pomocy programowej oraz dofinansowania budżetu dotacją udzieloną zostaje na realizację konkretnej reformy w danym sektorze przez przekazanie środków krajowi partnerskiemu; pomoc żywnościowa – wsparcie polegające na przekazaniu artykułów spożywczych krajom,

³⁶ Odpowiedź na interpelację nr 1772 w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego, 6.04.2016, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502 [dostęp: 15.03.2022].

³⁷ R. Jaśkowski, *Miejski wymiar polityki zagranicznej*, 8.06.2021, <https://liberte.pl/miejski-wymiar-polityki-zagranicznej> [dostęp: 25.03.2022].

w których mieszkańcy mają kłopoty z dostępem do żywności; pomoc wiązana – wykorzystywana przez kraj partnerski na zakup dóbr lub usług państwa dawcy pomocy; pomoc techniczna – wsparcie polegające na wykorzystaniu doświadczenia i wiedzy obywateli państwa dawcy pomocy (urzędników, lekarzy, inżynierów itp.) przy wsparciu rozwoju kraju partnerskiego oraz pomoc w postaci kredytów, pożyczek i umorzeń – wsparcie państwa partnerskiego poprzez udzielenie pomocy finansowej na preferencyjnych warunkach spłaty³⁸.

Jakie jest zatem w tym zakresie pole działania dla polskich samorządów różnych szczebli? Od 2012 r. (początek naszych zainteresowań badawczych) w ramach ogłoszonego przez MSZ trzyletniego konkursu *Współpraca z Polonią i Polakami za granicą* samorządy realizowały kilka projektów dotyczących utrzymania i pogłębienia więzi z Polakami zamieszkalymi w krajach ościennych, głównie w zakresie promocji kultury polskiej i wymiany młodzieży³⁹. Według natomiast *Wieloletniego programu współpracy rozwojowej na lata 2016–2020* polska pomoc rozwojowa realizowana była w dwóch grupach państw priorytetowych. Samorządy miały się włączać w pomoc dla pierwszej grupy, obejmującej cztery kraje Partnerstwa Wschodniego (PW) – Białoruś, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę, przede wszystkim w zakresie wspierania rozwoju regionalnego, samorządności i zarządzania w administracji publicznej, a także w szeroko rozumianej demokratyzacji tych państw i budowie na ich obszarach społeczeństwa obywatelskiego⁴⁰. Niestety, jak zbadał Polski Instytut Spraw Międzynarodowych ([PISM] dane na koniec 2016 r.), zaangażowanie samorządów w ramach pomocy rozwojowej od 2012 r. obejmowało zaledwie kilkanaście projektów (większość realizowały organizacje pozarządowe)⁴¹. Trudno uznać taką aktywność JST za sukces, tym bardziej że z bogatego doświadczenia polskich samorządów z powodzeniem mogłyby czerpać kraje, które obecnie przechodzą transformację i dążą do zacieśniania kontaktów z UE. Zrealizowano m.in. kilka projektów z partnerami w Gruzji (7), Mołdawii (6), Ukrainy (4) i jeden projekt na Białorusi. W przypadku Gruzji najbardziej zaangażowany był Urząd Miasta Poznania, który prowadził współpracę w zakresie przekazywania wiedzy z dziedziny zarządzania miastem, polityki społecznej, wsparcia dla przedsiębiorczości

³⁸ *Typy pomocy rozwojowej*, www.gov.pl/web/polskapomoc/typy-pomocy-rozwojowej [dostęp: 25.03.2022].

³⁹ Liczba zrealizowanych przez JST projektów wahała się od 2 do 6 rocznie.

⁴⁰ Druga grupa państw priorytetowych (sześć krajów w Afryce, Azji i na Bliskim Wschodzie), które zdefiniowane zostały w tym dokumencie, pozostawała poza zainteresowaniem polskich samorządów.

⁴¹ *Samorządy w projektach pomocy rozwojowej i polonijnych*, 28.06.2016, https://pism.pl/publikacje/Samorz_dy_w_projektach_pomocy_rozwojowej_i_polonijnych [dostęp: 25.03.2022].

czy turystyki. Sejmik Województwa Pomorskiego realizował tymczasem projekt w Mołdawii, a dotyczył on wsparcia dla rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich. W tym najbiedniejszym państwie w Europie projekty realizował także Bielsk Podlaski, który zaangażował się m.in. w budowę kanalizacji sanitarnej na jednej z mołdawskich wsi.

Jak podkreślali analitycy PISM, „większość samorządów nie zna takiej formy współpracy lub postrzega ją jako trudną”⁴², a „radni oraz społeczności lokalne oczekują od swoich władz takich działań międzynarodowych, które będą przynosiły korzyści ich gminom czy regionom, choćby w postaci inwestycji”⁴³. Zwracali także uwagę na potrzebę partnerskiej rozmowy z organizatorami konkursów (czy to z MSZ, czy z Senatem RP) oraz konieczność uczestnictwa przedstawicieli JST w Radzie Programowej Współpracy Rozwojowej przy ministrze spraw zagranicznych, a także wskazywali na zasadne dopuszczenie przez Senat samorządów do konkursów polonijnych. W podsumowaniu analiz uznano, że „potrzebne jest większe zaangażowanie samorządów w projekty pomocy rozwojowej”⁴⁴, a ze względu na niewielki ich udział „niewykorzystane pozostają ich rozbudowane sieci kontaktów międzynarodowych, doświadczenie w realizacji projektów z zagranicznymi partnerami i specjalistyczna wiedza”⁴⁵.

Niewiele się od tamtego czasu zmieniło. Wiosną 2021 r. w ogłoszonym przez MSZ otwartym konkursie *Polska pomoc rozwojowa 2021* (wysokość środków na realizację zadań wynosiła 28 mln zł) o datacje mogły się ubiegać jednostki samorządu terytorialnego oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego. Na 50 wylonionych przez ministerstwo ofert jedynie 5 było złożonych przez samorządy. Stowarzyszenie Samorządów Euroregionu „Bug” realizowało projekt *Marka turystyczna szansą wzmocnienia branży turystycznej Gurii oraz Euroregionu Bug* w Gruzji, gmina Tarczyn otrzymała ponad 360 tys. na projekt wsparcia rolników w Mołdawii, województwo podkarpackie realizowało projekt *Gospodarka odpadami – transfer dobrych praktyk z Województwa Podkarpackiego na Zakarpacie* w Ukrainie, podobnie jak Stowarzyszenie Samorządów Euroregion Roztocze, które pokazywało na swoim przykładzie jak chronić dziedzictwo naturalne. Środki na projekt *Utworzenie Laboratorium Zrównoważonego Rozwoju na bazie Szkoły Specjalnej w Zabłociu – Ukraina* otrzymał także Związek Gmin Wiejskich Województwa Podlaskiego⁴⁶. To wszystko.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Wyniki konkursu „Polska pomoc rozwojowa 2021”, 17.08.2021, www.gov.pl/web/polskapomoc/wyniki-konkursu-polska-pomoc-rozwojowa-2021 [dostęp: 25.03.2022].

Drugi z elementów, który mógłby przyczynić się do wsparcia przez JST polskiej polityki zagranicznej to – według MSZ – promocja Polski za granicą. W tym aspekcie aktywność samorządów jest nieskończenie większa. Trudno ją nawet oszacować, bo każda forma promocji danego miasta czy regionu poza granicami państwa stanowi jednocześnie promocję kraju, w jakim dany samorząd się znajduje. W samym tylko 2016 r. samorządy wydały na promocję ponad 666 mln zł⁴⁷, z czego część środków wydatkowano na promowanie JST za granicą. Samorządy pozyskują na ten cel również środki z UE. Do 2016 r. Łódź pozyskała z UE ponad 10 mln zł na promocję na całym świecie. Pieniądze te zostały wydane m.in. na wielokrotnie nagradzaną kampanię Łódź pozdrawia czy artykuły w renomowanej prasie. Wydaje się, że środki te zostały wykorzystane w sposób niezwykle efektywny. W 2019 r. Łódź została uznana za jedno z najlepszych i najkorzystniejszych miejsc do odwiedzenia w prestiżowym zestawieniu Lonely Planet Best in Travel, ustępując jedynie Dolinie Południowego Nilu w Egipcie⁴⁸. W 2022 r. Łódź znalazła się natomiast na liście 25 wyróżnionych miejsc *Best of the world 2022 National Geographic*⁴⁹. To wprost oszałamiające sukcesy miasta, które w Polsce nigdy nie było kojarzone z turystyką – wręcz przeciwnie, uznawane było przez dziesięciolecia za metropolię zmagającą się z problemami społecznymi i pozbawioną większych atrakcji. Przykład ten doskonale ilustruje, jak samorząd, promując siebie, jednocześnie wpływa na wizerunek całego kraju. Znalezienie się polskiego miasta w tak prestiżowych zestawieniach bez wątpienia przyczyniło się do postrzegania kraju, jako niezwykle atrakcyjnego, zarówno dla turystów, jak również inwestorów.

Podobną aktywność prowadzą właściwie wszystkie większe polskie miasta i regiony (przykład Łodzi zostanie omówiony szczegółowo w kolejnym numerze). Dolnośląskie promowało się na wystawie Expo w Dubaju⁵⁰, Poznań wydał

⁴⁷ R. Stępowski, *Raport Promocja Miast i Regionów. Sprawdź ile na promocję wydają miasta i województwa*, <http://promocjamiastiregionow.pl/raport-promocja-miast-regionow-sprawdz-promocje-wydaja-miasta-wojewodztwa> [dostęp: 25.03.2022].

⁴⁸ W. Markiewicz, *Lonely Planet Best in Travel. Łódź druga wśród miast, które w 2019 roku warto odwiedzić*, 23.10.2018, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/artykul/lonely-planet-best-in-travel-lodz-druga-wsrod-miast-ktore-w-2019-roku-warto-odwiedzic-id23908> [dostęp: 25.03.2022].

⁴⁹ *Łódź znalazła się na liście 25 wyróżnionych miejsc „Best Of The World 2022 National Geographic”*, 18.11.2021, www.national-geographic.pl/artykul/lodz-znalazla-sie-na-liscie-25-wyrozniionych-destynacji-best-of-the-world-2022-national-geographic [dostęp: 25.03.2022].

⁵⁰ B. Olejarka, *Dolny Śląsk promuje się na EXPO w Dubaju*, 5.12.2021, <https://wroclaw.se.pl/dolny-slask-promuje-sie-na-expo-w-dubaju-aa-U7si-8Xb7-4diR.html> [dostęp: 25.03.2022].

300 tys. dolarów na promocję w amerykańskiej stacji CNN⁵¹, województwo lubelskie przeznaczyło ok. 4 mln zł, reklamując się na zagranicznych lotniskach i w BBC⁵², a Gdańsk w Monachium i Brukseli promował się jako światowa stolica bursztynu⁵³. To jedynie kilka przykładów – mogą one jednak wskazywać, że samorządy dużo lepiej potrafią kształtować wizerunek własny oraz kraju niż instytucje centralne. Fiasko, jakim okazały się przedsięwzięcia Polskiej Fundacji Narodowej (zasilanej setkami milionów złotych przez spółki skarbu państwa), mającej w założeniu promować Polskę na świecie, jest tu wystarczającym argumentem za powyższą tezą⁵⁴.

Umacnianie pozycji Polski na świecie, czyli trzeci element, na który wskazało MSZ w odpowiedzi na interpelację posła Żalka, wiąże się pośrednio z promocją naszego kraju za granicą. Trudno natomiast jednoznacznie i obiektywnie stwierdzić, jakie konkretnie działania samorządu mogą sprzyjać „umacnianiu” się pozycji Polski na arenie międzynarodowej. Wydaje się, że samo funkcjonowanie polskiego samorządu (powszechnie chwalone za granicą), przybliżenie władzy publicznej obywatelom, możliwość decydowania przez mieszkańców o losach swoich „małych ojczyzn” samo przez się wpływa na umocnienie się znaczenia naszego kraju w Europie i na świecie. Samorząd ma przecież niebagatelne znaczenie w rozwoju gospodarczym i społecznym każdego demokratycznego państwa. Polska stanowi tu doskonały przykład – reformy samorządowe, jakie zostały wprowadzone w naszym kraju po 1989 r. uznawane są za jeden z największych sukcesów polskich przemian ustrojowych. Co więcej – idea samorządności stała się wręcz naszym produktem eksportowym. Nasz model decentralizacji jest chętnie naśladowany w innych krajach, zwłaszcza w państwach powstałych po upadku ZSRR. Polscy samorządowcy występują tam w roli ekspertów i chętnie dzielą się swoimi doświadczeniami w dziedzinie zarządzania JST (bezsprzecznie wpływa to na umocnienie się pozycji naszego kraju). Doskonałym przykładem jest tu Ukraina. W procesie postępującej za naszą wschodnią

⁵¹ *Poznań promuje się w CNN*, 2.11.2009, www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/poznan;promuje;sie;w;cnn,102,0,553318.html [dostęp: 25.03.2022].

⁵² T. Maciuszczak, *Lubelskie: ofensywa promocyjna za miliony*, 26.09.2015, www.dziennikwschodni.pl/lublin/ofensywa-promocyjna-za-miliony,n,1000168141.html [dostęp: 25.03.2022].

⁵³ R. Pytlos, *Gdańsk promuje się jako światowa stolica bursztynu w Monachium i Brukseli*, 12.02.2018, www.gdansk.pl/urząd-miejski/wiadomosci/gdansk-promuje-sie-jako-swiatowa-stolica-bursztynu-w-monachium-i-brukseli,a,101487 [dostęp: 22.03.2022].

⁵⁴ *Podjęcie popelnienia przestępstwa przez zarząd Polskiej Fundacji Narodowej*, Najwyższa Izba Kontroli, 9.04.2021, www.nik.gov.pl/aktualnosci/podejrzenie-popelnienia-przestepstwa-przez-zarząd-polskiej-fundacji-narodowej.html [dostęp: 22.03.2022].

granicą decentralizacji poszczególne gminy w Ukrainie zyskały podobne kompetencje co w Polsce – podmiotowość prawną, majątek i niezależne budżety. Zaczęło to szybko przynosić wymierne efekty, od rozwoju infrastruktury po aktywizowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Samorząd ukraiński okazał się ponadto niezwykle kompetentny i sprawny w okolicznościach związanych z bezprecedensową agresją rosyjską, która nastąpiła 24 lutego 2022 r. Mimo wprowadzenia tam stanu wojennego, dającego duże uprawnienia administracji wojskowej, większość kompetencji władz lokalnych pozostała bez zmian. To właśnie samorządy, razem z lokalnymi społecznościami, pomagały władzom centralnym w organizacji cywilnego oporu przeciwko agresorom⁵⁵. Polski przykład stał się inspirujący i wydał niespodziewane owoce, których znaczenie trudno przeceniać. Ta zupełnie nowa – chociaż w swojej istocie tragiczna – okoliczność, w której rola samorządu terytorialnego okazała się kluczowa, powinna stać się wkrótce przedmiotem wnikliwych badań.

Przedstawione powyżej działania JST ewidentnie wpisują się w priorytety polityki zagranicznej państwa – wspierają poszczególne jej elementy, wspomagają osiągnięcie konkretnych celów przez zawodową dyplomację, budują pozytywny wizerunek kraju i umacniają jego pozycję na arenie międzynarodowej. Co jednak, gdy w określonych okolicznościach i uwarunkowaniach, interesy poszczególnych samorządów przestają się pokrywać z polityką zagraniczną państwa? Gdy zamiast uzupełniać i wspierać, przeciwstawiają się aktualnym dążeniom dyplomacji? Kiedy samorządy zupełnie inaczej niż władza centralna pojmują umacnianie pozycji Polski na arenie międzynarodowej? Czy taka sytuacja jest w ogóle dopuszczalna? Jakie skutki może wywołać rozdzźwięk między celami, jakie w polityce zewnętrznej zamierzają realizować władze centralne, a odmiennymi dążeniami samorządu terytorialnego?

Odpowiedź na te pytania nie jest prosta. Należy zauważyć, że tego typu sytuacje nie zdarzają się wcale tak rzadko, a w ciągu ostatniej dekady mieliśmy z nimi do czynienia w Polsce wielokrotnie. Problematyka ta nie dotyczy zresztą jedynie naszego kraju⁵⁶. Do podobnego rozdzźwięku dochodzi najczęściej (choć

⁵⁵ E. Bendyk, *Ukraina, samorządność źródłem siły*, 16.03.2022, <https://antymatrix.blog.polityka.pl/2022/03/16/ukraina-samorzadnosc-zrodlem-sily> [dostęp: 4.04.2022].

⁵⁶ Liberalny burmistrz Budapesztu, sprzeciwiając się lansowanej przez węgierski rząd budowie chińskiego uniwersytetu, postanowił zmienić nazwy okolicznych ulic, by przypominały o łamaniu przez Chiny praw człowieka. Zapowiedź nazwania ulicy imieniem Dalajlamy, Drogi Męczenników Ujgurskich czy Drogi Wolnego Hongkongu postawiła w niezręcznym położeniu węgierską dyplomację i wzbudziła wściekłość Pekinu. *Vide*: M. Kucharczyk, P. Borowska, V. Maksimov, *Hongkong, Tybet, Ujgurzy: W Budapeszcie zmieniają nazwy ulic. Nie chcą chińskiego uniwersytetu*, 2.06.2021, www.euractiv.com.

to nie jest warunek *sine qua non*), gdy władza centralna wywodzi się z odmiennej opcji politycznej niż – wyłonione w wyniku odmiennych przecież wyborów – władze samorządowe. W Polsce po 2015 r. rządy sprawuje Prawo i Sprawiedliwość, natomiast w zdecydowanej większości wielkich miast u władzy znajduje się opozycja. Te dwa (w dużym uproszczeniu) rywalizujące ze sobą obozy polityczne⁵⁷ reprezentują odmienny światopogląd, inną wizję rozwoju kraju i inaczej identyfikują jego interesy na płaszczyźnie międzynarodowej. Rodzi to pole do konfliktów również na polu polityki zagranicznej, w której to samorząd – jak już wykazano – zdobył określoną podmiotowość i nie zamierza już z niej łatwo rezygnować. Aby jaśniej zobrazować tę problematykę, posłużymy się konkretnymi przykładami.

Do zadrażnień w obszarze szeroko rozumianej polityki zewnętrznej państwa między polskim samorządem a władzą centralną doszło m.in. w czerwcu 2021 r. Wówczas to przebywająca w Polsce Swiatłana Cichanouska – była kandydatka na prezydenta Białorusi, spotkała się z prezydentem Warszawy Rafałem Trzaskowskim. Jednym z punktów w agendzie tej wizyty było wzięcie udziału przez liderkę białoruskiej opozycji w uroczystości odsłonięcia pomnika Solidarności w Warszawie. Oprócz prezydenta stolicy byli tam obecni także przedstawiciele opozycji polskiej. Wzbudziło to otwartą krytykę wicemarszałka Sejmu Ryszarda Terleckiego, który skomentował to w następujący sposób: jeżeli Cichanouska „chce reklamować antydemokratyczną opozycję w Polsce [to] niech szuka pomocy w Moskwie. [...] My popieramy taką białoruską opozycję, która nie staje po stronie naszych przeciwników”⁵⁸. To z kolei wywołało falę krytycznych komentarzy po stronie (nie tylko zresztą) polityków Platformy Obywatelskiej i innych polskich partii opozycyjnych.

Oprócz kwestii natury czysto politycznej nie da się tu pominąć sfery relacji na linii samorząd–rząd. Prezydent Warszawy okazał się partnerem dla

pl/section/grupa-wyszehradzka/news/dalajlama-wegry-chiny-fudan-tybet-ujgurzy-opozycja-orban [dostęp: 4.04.2022].

⁵⁷ Opozycja jest zróżnicowana, ale w zdecydowanej większości (poza Konfederacją) łączy ją odmienna (bardziej liberalna światopoglądowo i proeuropejska) wizja Polski. Pisząc w 2022 r. o opozycji, mamy przede wszystkim na myśli partię: Platforma Obywatelska (oraz wchodzące wraz z nią do Klubu Parlamentarnego Koalicji Obywatelskiej ugrupowania: Nowoczesna, Inicjatywa Polska, Zieloni), Polskie Stronnictwo Ludowe (oraz wchodzące z nim do Klubu Parlamentarnego Koalicja Polska ugrupowania: Unia Europejskich Demokratów, Konserwatyści), Nowa Lewica oraz Partia Razem (Koalicyjny Klub Polskiej Lewicy), a także Polska 2050. *Vide: Kluby i koła*, www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/kluby.xsp [dostęp: 4.04.2022].

⁵⁸ qm, *Cichanouska spotkała się z Trzaskowskim: Terlecki: To niech szuka pomocy w Moskwie*, 4.06.2021, www.rp.pl/polityka/art100581-cichanouska-spotkala-sie-z-trzaskowskim-terlecki-to-niech-szuka-pomocy-w-moskwie [dostęp: 6.04.2022].

faktycznej (choć nieuznawanej) głowy państwa białoruskiego (dla porządku należy dodać, że Cichanouska spotkała się również z prezydentem Andrzejem Dudą), co wywołało negatywną reakcję ze strony przedstawicieli władz państwa. Co więcej, niezdecydowanie i zaniechanie konkretnych działań ze strony rządu RP w obliczu poważnego kryzysu politycznego w sąsiedniej Białorusi (związanego z masowymi demonstracjami po sfałszowanych wyborach prezydenckich) wykorzystał również samorząd Łodzi. Na wieść o pogarszającej się sytuacji u wschodniego sąsiada Polski władze miasta uruchomiły specjalny projekt dedykowany Białorusinom. Objął on stworzenie specjalnego punktu pierwszego kontaktu, gdzie migranci mogli skorzystać ze wsparcia indywidualnego asystenta. Hanna Zdanowska – prezydent miasta – wprost i to w ich ojczystym języku zachęcała Białorusinów do przyjazdu do Łodzi: „Zapraszamy do Łodzi. Mieszkajcie, pracujcie, zakładajcie rodziny, zostańcie” – zwracał się z kolei do białoruskich migrantów jej zastępca Adam Pustelnik⁵⁹. Były to działania nieuzgodnione ze stroną rządową, a w ich efekcie zarówno Warszawa, jak i Łódź dały się poznać jako ośrodki prowadzące niejako własną politykę zewnętrzną, zastępując w tych konkretnych sytuacjach władze państwowe.

O ile powyższy przykład można od uznać za zadrażnienie, którego powodem mógł być brak koordynacji działań lub zły przepływ informacji, to przecież znacznie wcześniej doszło do otwartej różnicy zdań między przedstawicielami rządu a wieloma samorządowcami, reprezentującymi głównie wielkie miasta. Miało to miejsce na tle kryzysu uchodźczego zapoczątkowanego w 2015 r. Ogólnie kwestia podejścia do uchodźców (a więc w swej istocie należąca do sfery spraw międzynarodowych) wydaje się wysuwać na pierwsze miejsce w relacjach na linii samorząd–rząd, gdy staramy się zidentyfikować pole ewentualnych konfliktów w obszarze polityki zewnętrznej.

W efekcie m.in. arabskiej wiosny, wojny domowej w Syrii i Libii oraz konfliktu w Libanie doszło wówczas do największego od czasów II wojny światowej kryzysu uchodźczego (skala uchodźstwa po zaatakowaniu Ukrainy przez Rosję w lutym 2022 r. znacznie go jednak przewyższyła). Do UE w samym tylko 2015 r. dotarło ponad 1,2 mln uchodźców (tyle złożono wniosków o azyl). Zdecydowana większość migrantów przybywała do Europy przez Morze Śródziemne, docierając głównie do Grecji i Włoch. Władze tych krajów zwróciły się zatem z apelem do pozostałych członków UE o solidarność w przyjmowaniu uchodźców⁶⁰. Komisja Europejska wydała w związku z tym dwie decyzje

⁵⁹ *Łódź zaprasza Białorusinów*, 26.05.2021, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/artykul/lodz-zaprasza-bialorusinow-id41021/2021/5/26> [dostęp: 6.04.2022].

⁶⁰ A. Cipras, *Grecja nie radzi sobie z imigrantami*, <http://www.rp.pl/Uchodzcy/308079860-Aleksis-Cipras-Grecja-nie-radzi-sobie-z-imigrantami.html> [dostęp: 7.04.2022].

o obowiązkowej ich relokacji z tych krajów, próbując uniknąć w ten sposób kryzysu humanitarnego⁶¹, a Rada UE ustanowiła w tym zakresie akt prawny, który tę kwestię starał się unormować. Państwa członkowskie pod wpływem presji sytuacji początkowo zgodziły się na relokację, po czym część z nich zaczęła ją kontestować⁶². Wśród nich była Polska: „Nie ma w tej chwili możliwości, aby do Polski byli przyjmowani uchodźcy i nie zgodzimy się na narzucanie jakichkolwiek przymusowych kwot uchodźców przez UE” – stwierdziła w maju 2017 r. premier Beata Szydło⁶³. Stanowisko rządu polskiego w tej kwestii było zatem jasne.

Włodarze kilku wielkich miast uznali jednak tę decyzję ze względów zarówno humanitarnych, etycznych, jak i gospodarczych za co najmniej niefortunną. Dnia 30 czerwca 2017 r. podpisali wspólną deklarację, której wydźwięk był zaprzeczeniem polityki rządu w tej kwestii. Samorządowcy pisali w niej m.in:

Migracje to procesy dynamiczne, powszechne i – jak pokazuje historia świata – nieuniknione, a w kontekście sytuacji społeczno-demograficznej naszego kraju – wręcz korzystne. Polskie duże miasta od wielu lat są otwarte na procesy migracyjne i różnorodność mieszkańców. [...] W celu przyjaznego przyjęcia imigrantów konieczne jest wspólne działanie organów władzy samorządowej i rządowej, służb publicznych, organizacji pozarządowych, kościołów, uczelni wyższych, instytucji kultury oraz organizacji biznesu i rynku pracy. W naszym wspólnym, szeroko rozumianym interesie jest odpowiedzialne i bezpieczne zarządzanie migracjami na poziomie lokalnym tak, aby tworzyć miasta społecznie spójne, minimalizując zagrożenia związane z gettoizacją, separacją, biedą i wykluczeniem nowych mieszkańców⁶⁴.

Samorządowcy zapowiedzieli też „współdziałanie miast poprzez wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, w celu zapewnienia wysokiej jakości życia wszystkim mieszkańcom, w duchu solidarności i odpowiedzialności za wspólnotę, którą tworzymy wraz z migrantami”⁶⁵ oraz postanowili powołać specjalny zespół roboczy dla wymiany informacji, wiedzy i doświadczeń, który miał być

⁶¹ 23 września 2020 r. UE zrezygnowała z przymusowej relokacji uchodźców. *Vide*: T. Bielecki, *Unia odchodzi od obowiązkowego rozdzielnika uchodźców*, 23.10.2020, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1972402,1,unia-odchodzi-od-obowiazkowego-rozdzelnika-uchodzcow.read [dostęp: 7.04.2022].

⁶² Z. Czachór, *The EU external policy and the 2015–2018 refugee relocation system in the light of historical institutionalism*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, nr 15, s. 46.

⁶³ Komisja Europejska zagroziła bowiem rozpoczęciem procedury o naruszenie prawa UE, jeśli Polska (a wraz z nią Węgry i Austria) pilnie nie przystąpi do relokacji uchodźców.

⁶⁴ *Deklaracja 12 prezydentów dużych polskich miast: Migrację trzeba wspierać*, 30.06.2017, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1710710,1,deklaracja-12-prezydentow-duzych-polskich-miast-migracje-trzeba-wspierac.read [dostęp: 7.04.2022].

⁶⁵ *Ibidem*.

„wspierany wiedzą specjalistyczną dwóch kluczowych organizacji: Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM, International Organization for Migration) oraz Biura Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees)”⁶⁶. Deklarację tę skrytykowali przedstawiciele rządu oraz partii pozostającej u władzy, a ówczesny wojewoda lubelski Przemysław Czarnek uznał ją wręcz za kuriozalną, dodając: „Nie potrzebujemy tej współpracy z samorządami, którą chcą nam narzucić prezydenci miast w tym Krzysztof Żuk, prezydent miasta Lublin, bo my to już robimy w sposób bardzo dobry”⁶⁷.

O ile samorządy dużych polskich miast i regionów (zwłaszcza mówiące jednym głosem), świadome własnego znaczenia i rosnącego wpływu na politykę zewnętrzną państwa, mogą sobie pozwolić na zaakcentowanie własnego (odmiennego od władz centralnych) głosu w kwestii chociażby stosunku do uchodźców, to wydawałoby się, że małe JST nie będą przejawiać tego typu ambicji. Nic bardziej mylnego – nawet niewielkie samorządy, kierując się własnymi interesami, mogą przeciwstawić się oficjalnej polityce zagranicznej państwa. Jako przykład niech posłuży tu casus małej gminy Michałów.

W 2021 r. doszło do kryzysu uchodźczego na granicy polsko-białoruskiej. Został on sztucznie wywołany przez prezydenta Białorusi Aleksandra Łukaszenkę (który władze zdobył w wyniku sfałszowanych wyborów) i – zdaniem wielu ekspertów – miał on charakter wojny hybrydowej. Kryzys rozpoczął się, gdy władze białoruskie uruchomiły kanały przerzutu migrantów przez granicę z UE na terytorium głównie Litwy i Polski. Według Łukaszenki wspieranie nielegalnego transgranicznego przerzutu imigrantów miało być odpowiedzią na unijne sankcje wobec Białorusi. W związku z kryzysem rząd Polski podjął decyzje o wprowadzeniu stanu wyjątkowego na terenie przygranicznym z Białorusią⁶⁸. Straż

⁶⁶ Deklarację podpisali: Tadeusz Truskolaski – Prezydent Miasta Białegostoku, Rafał Bruski – Prezydent Miasta Bydgoszczy, Paweł Adamowicz – Prezydent Miasta Gdańska, Marcin Krupa – Prezydent Miasta Katowice, Jacek Majchrowski – Prezydent Miasta Krakowa, Krzysztof Żuk – Prezydent Miasta Lublin, Hanna Zdanowska – Prezydent Miasta Łodzi, Jacek Jaśkowiak – Prezydent Miasta Poznania, Tadeusz Ferenc – Prezydent Miasta Rzeszowa, Piotr Krzystek – Prezydent Miasta Szczecin, Hanna Gronkiewicz-Waltz – Prezydent M. St. Warszawy oraz Rafał Dutkiewicz – Prezydent Wrocławia. *Vide: ibidem*.

⁶⁷ *Wojewoda o przyjmowaniu uchodźców: „Radni PO się skompromitowali”*, 25.07.2017, <https://arc.lublin.uw.gov.pl/aktualnosci/wojewoda-o-przyjmowaniu-uchod%C5%BAC%C3%B3w-%E2%80%99Radni-po-si%C4%99-skompromitowali%E2%80%9D> [dostęp: 7.04.2022].

⁶⁸ *Belarus-Poland crisis: Human rights of trapped migrants ‘paramount’*, 12.11.2021, <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105672> [dostęp: 7.04.2022].

Graniczna, wojsko i policja otrzymały wytyczne, by nie dopuścić do nielegalnego przekraczania granicy polskiej przez uchodźców (głównie z Iraku, Afganistanu i krajów Bliskiego Wschodu), co doprowadziło do stosowania nielegalnych działań, określanych jako *pushback* (zawracanie uchodźców bez rozpatrywania wniosków azylowych). Przedstawiciele rządu próbowali jednocześnie przedstawić uchodźców w bardzo niekorzystnym świetle, utożsamiając ich z przestępcami, terrorystami, a nawet dewiantami seksualnymi, mimo że wśród nich było wiele kobiet i dzieci⁶⁹. Sytuacja ta doprowadziła do licznych protestów, a szczególnie oburzenie opinii publicznej wywołała sprawa tzw. dzieci przebywających krótko w ośrodku w Michałowie⁷⁰, które wraz z opiekunami zostały odesłane przez polskie służby z powrotem na Białoruś. W wielu polskich miastach odbyły się manifestacje pod hasłem „Gdzie są dzieci z Michałowa?”.

Władze tej niewielkiej gminy – z pobudek humanitarnych i wizerunkowych – postanowiły w związku z tym zareagować i przeciwstawić się oficjalnej narracji władz. Pod koniec października 2021 r. w czasie specjalnie w tym celu zorganizowanej konferencji prasowej burmistrz Michałowa Marek Nazarko i przewodnicząca rady miejskiej Maria Ancipiuk zaapelowali do gmin leżących na polsko-białoruskim pograniczu o współpracę i wspólne działanie na rzecz pomocy uchodźcom. „Bardzo liczymy, że inne samorządy włączą się do naszej inicjatywy i pomogą w dystrybucji środków poprzez organizację u siebie punktów pomocy”⁷¹ – mówił burmistrz Michałowa. Zastrzegł ponadto, że krok ten nie ma kontekstu politycznego, jedynie humanitarny: „Kiedy na naszych terenach są ludzie potrzebujący pomocy, to trzeba im pomóc, po prostu”⁷². Trudno było jednak nie zauważyć, że inicjatywa władz Michałowa wpisywała się w szerszy kontekst polityczny, ponieważ jej wydźwięk całkowicie rozmiął się z oficjalną polityką państwa. Dostrzegli to natychmiast liczni eksperci – Hanna Machińska, zastępczyni rzecznika praw obywatelskich, stwierdziła jasno: „Dajecie przykład i pokazujecie ludziom w Polsce, że można inaczej się zachowywać. To jest

⁶⁹ M. Chołodowski, *Granica polsko-białoruska. Polskie służby pokazały „ustalenia” na temat „cudzoziemców”. Stan wyjątkowy ma nadal trwać*, 27.09.2021, https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,27619852,granica-polsko-bialoruska-polskie-sluzby-pokazaly-ustalenia.html?_ga=2.236733828.402599593.1649321308-250303406.1642570385 [dostęp: 7.04.2022].

⁷⁰ B. Kołodziejczyk, „Gdzie są dzieci z Michałowa”? Na ulicach manifestacje, znicze i zdjęcia, 5.10.2021, <https://wiadomosci.wp.pl/gdzie-sa-dzieci-z-mic,halowa-na-ulicach-manifestacje-znicze-i-zdjecia-6690667957582496a> [dostęp: 7.04.2022].

⁷¹ *Michałowo apeluje do przygranicznych gmin – połączmy siły, by uniknąć śmierci na granicy*, 1.11.2021, <https://michalowo.eu/michalowo-apeluje-do-przygranicznych-gmin-polaczmy-sily-by-uniknac-smierci-na-granicy> [dostęp: 7.04.2022].

⁷² *Ibidem*.

sygnał dla Polaków, że musimy zmienić w Polsce ustawy, musimy pokazać, że nie jesteśmy państwem tak straszliwie wrogim dla innych”⁷³. Na apel Michałowa odpowiedziały na początek gminy Gródek i Sokółka, ale burmistrz przyznawał, że dzwonią do niego przedstawiciele samorządów z całej Polski i chcą przekazywać pieniądze uchwałami⁷⁴. Mały Michałów nie miał zapewne na celu prowadzenia własnej polityki zewnętrznej, ale jego inicjatywa zdecydowanie przeciwstawiła się narracji sprowadzającej uchodźców (a więc żywych, konkretnych ludzi) do roli narzędzi w polityce międzynarodowej. Tego typu postawa miała wkrótce zaprocentować.

Bezprecedensowy w XXI w. atak Rosji na niepodległą Ukrainę 24 lutego 2022 r. nie tylko zdemolował mozolnie budowaną od 1945 r. architekturę bezpieczeństwa w Europie, ale wpłynął też na szereg innych, stałych – wydawałoby się – elementów, składających się na współpracę międzynarodową. Jednym z czynników wywołanych przez wojnę wydaje się spektakularny wzrost roli polskich samorządów w polityce zagranicznej państwa, który dał o sobie znać na przestrzeni zaledwie kilku tygodni. Podział zadań między władzą centralną a samorządową, jaki automatycznie i poniekąd naturalnie wytworzył się podczas tego konfliktu, należy do zjawisk niezwykle interesujących, choć do ich zbadaania potrzebna jest odpowiednia perspektywa czasu. Warto jednak już teraz zasygnalizować pewne tendencje, które ujawniają się przy pobieżnym chociaż spojrzeniu na rolę samorządów w tak nadzwyczajnych przecież okolicznościach. Stosowane w tym rozdziale rozróżnienie, w którym to JST mogą wspierać politykę zagraniczną państwa, lub – w niektórych sytuacjach – przeciwstawiać się oficjalnej narracji oraz celom, jakie państwo zamierza osiągnąć w polityce zewnętrznej, wydaje się tu nie mieć prostego zastosowania. Samorządy zaczęły niejako prowadzić własną parapolitykę zagraniczną wobec konfliktu w Ukrainie, nie oglądając się na władzę centralną i w wielu aspektach pozostawiając ją w tyle.

W związku z wyżej zarysowaną sytuacją narzucają się co najmniej trzy podstawowe spostrzeżenia, których krótkim zasygnalizowaniem zakończymy tę część artykułu. Problematyka ta bowiem jest jeszcze zbyt świeża, by można było pokusić się o bardziej szczegółowe na ten temat rozważania.

Pierwsze z nich jest oczywiście związane z przyjmowaniem uchodźców wojennych z Ukrainy. Samorządy zareagowały tu szybciej niż administracja rządowa, zaraz po pospolicym ruszeniu obywateli. Pierwsi wolontariusze zwracali

⁷³ *Ibidem*.

⁷⁴ „Gmina jest od tego, by pomagać”. Władze Michałowa apelują do innych samorządów o współpracę dla uchodźców, 2.11.2021, <https://wiez.pl/2021/11/02/gmina-jest-od-tego-by-pomagac-wladze-michalowa-apeluja-do-innych-samorzadow-o-wspolprace-dla-uchodzcow> [dostęp: 7.04.2022].

się zresztą o pomoc do władz samorządowych, a te – bez żadnych konkretnych wytycznych ze strony rządu – zaczęły na własną rękę organizować pomoc. Ciężar, jaki od pierwszych dni konfliktu wzięły na siebie samorządy oraz jaki został im później narzucony przez rząd w związku z gigantyczną skalą uchodźstwa wojennego⁷⁵, w zupełnie nowym świetle stawia polski samorząd i jego sprawczość w polityce zewnętrznej. Uchodźcy zaczęli trafiać przede wszystkim do wielkich miast, które w ten sposób zostały obciążone konsekwencjami tej wojny. Zmieniła się dynamika życia w miastach, gwałtownie wzrosła ich populacja, pojawił się problem organizacji szkolnictwa, organizacji ochrony zdrowia, rynku pracy czy chociażby rynku mieszkaniowego. Wielkie polskie miasta, stając na wysokości zadania, zaczęły zyskiwać na rozpoznawalności, mimowolnie kreując pozytywny wizerunek całego kraju na arenie międzynarodowej jako miejsca przyjaznego uchodźcom⁷⁶. Niedawna krytyka Polski, związana z kryzysem uchodźczym na granicy polsko-białoruskiej, została niemal całkowicie zastąpiona pozytywnymi reakcjami światowej opinii publicznej na bezprecedensową pomoc, jaką Polacy zaoferowali uciekającym przed wojną Ukraińcom. Samorządy mają w tym swój ogromny udział.

Drugie spostrzeżenie dotyczy wątku politycznego. Niektórzy samorządowcy, zwłaszcza włodarze wielkich miast, zaczęli dodatkowo zyskiwać na znaczeniu, wyrastając na partnerów nawet dla głów obcych państw. Przykładem może tu być prezydent Warszawy Rafał Trzaskowski, który nie tylko utrzymuje bezpośredni kontakt z wieloma przedstawicielami organizacji międzynarodowych, np. merem Kijowa Witalijem Kliczko, ale także z był jednym z nielicznych osobistości, z którymi spotkał się w czasie wizyty w Polsce prezydent USA Joe Biden⁷⁷. Prezydent Przemyśla Wojciech Bakun zyskał natomiast międzynarodowy rozgłos, gdy wręczył Matteo Salviniemu – włoskiemu politykowi, niekryjącemu swoich sympatii do Putina, koszulkę z wizerunkiem prezydenta Rosji, w której Włoch fotografował się w 2017 r. Warto zauważyć, że ten sam Salvini wraz z przedstawicielami polskiego rządu oraz przywódcami kilkunastu

⁷⁵ Akcja informacyjna, organizacja tymczasowych miejsc dla uchodźców, punktów rejestracji, punktów wypłacania pomocy finansowej zarówno dla uchodźców, jak i osób przyjmujących ich we własnych domach, punktów nadawania numeru PESEL itp.

⁷⁶ *Skuteczna polityka zagraniczna wymaga współpracy z samorządami. Lekcja z rosyjskiej agresji na Ukrainę*, 21.03.2022, <https://nowakonfederacja.pl/skuteczna-polityka-zagraniczna-wymaga-wspolpracy-z-samorzadami-lekcja-z-rosyjskiej-agresji-na-ukraine/?fbclid=IwAR2nK7d6JyWLhy24tQ7JLXXJh3oPJow85WE2uDcsikUtpeqFt3ubv3oF5sA> [dostęp: 8.04.2022].

⁷⁷ A. Wysocki, *Trzaskowski w CNN ujawnił szczegóły rozmów z Bidenem*. „Mamy problemy z praworządnością”, 27.03.2022, <https://natemat.pl/403563,trzaskowski-w-cnn-potopkaniu-z-bidenem> [dostęp: 8.04.2022].

prawicowych partii europejskich podpisali w lipcu 2021 r. deklarację, w której zarzucili Europie, że „ogranicza wolność, zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i wspólnot narodowych”⁷⁸. Gest prezydenta Przemysła może być zatem odbierany jako krytyka dotychczasowej polityki zagranicznej prowadzonej przez rząd RP, który starał się zacieśniać więzy z przedstawicielami ugrupowań antyeuropejskich.

Trzecie spostrzeżenie dotyczy samej reakcji polskich samorządowców na agresję Rosji na Ukrainę. Polskie miasta wyraźnie zintensyfikowały relacje z ukraińskimi miastami partnerskimi, oferując i organizując dla nich pomoc humanitarną. Łódź rozpoczęła zbiórkę środków na zakup karettek pogotowia dla partnerskiego Lwowa⁷⁹, Gdańsk organizował zbiórkę środków finansowych i pomocy rzeczowej dla oblężonego przez wojska rosyjskie partnerskiego Mariupola⁸⁰, a prezydent Lublina wystosował apel do miast partnerskich i zaprzyjaźnionych o udzielenie wszelkiej możliwej pomocy szczególnie tym, którzy znajdują się nadal w Ukrainie. W efekcie do Lublina trafiły z całej Europy transporty z najpotrzebniejszymi produktami⁸¹. Zacieśnianiu przez polskie samorządy współpracy z miastami partnerskimi w Ukrainie towarzyszy bezprecedensowe zrywanie relacji partnerskich z miastami rosyjskimi. Wielu ekspertów uważa to za błąd i zaprzepaszczenie szansy na wykorzystanie istniejących kanałów informacyjnych w celu dotarcia do rosyjskich władz i społeczności lokalnych z prawdą na temat wojny. Ich zdaniem przyczyniłoby się to do częściowego przełamania monopolu informacyjnego w Rosji. Eksperci podkreślają również, że kontakty na poziomie miast mogłyby służyć jako swoiste przekązniki, dzięki którym można było zdobyć informacje dotyczące tego, jakie są nastroje na rosyjskiej prowincji. Koordynacją tego typu działań powinno się jednak zająć MSZ, które wciąż w daleko niewystarczającym stopniu wykorzystuje dyplomację samorządową jako jeden z ważnych i coraz bardziej zyskujących na znaczeniu instrumentów prowadzenia polskiej polityki zagranicznej⁸².

⁷⁸ J. Urbańska-Jaworska, *Matteo Salvini w Przemysłu. Od prezydenta Bakuna dostał koszulkę z podobizną Putina. Odrzucił ją*, 8.03.2022, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,28198291,salvini-w-przemyslu-dostal-koszulke-z-podobizna-putina-i-napisem.html> [dostęp: 8.04.2022].

⁷⁹ D. Adamska, *Karetki dla Lwowa*, 14.03.2022, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/artukul/karetki-dla-lwowa-id48320/2022/3/14> [dostęp: 8.04.2022].

⁸⁰ K. Kaługa, *Gdańsk uruchamia pomoc dla Mariupola, swojego miasta partnerskiego*, 2.03.2022, www.rmfm24.pl/regiony/trojmiasto/news-gdansk-uruchamia-pomoc-dla-mariupola-swojego-miasta-partners,nId,5865351#crp_state=1 [dostęp: 8.04.2022].

⁸¹ *Miasto Lublin pomaga obywatelom Ukrainy*, 9.03.2022, <https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/miasto-lublin-pomaga-obywatelom-ukrainy,9392,66,1.html> [dostęp: 8.04.2022].

⁸² *Skuteczna polityka..., op. cit.*

Bibliografia

Akty prawne i uchwały

- Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie dnia 21 maja 1980 r. (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 287).
- Europejska karta samorządu terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. (Dz.U. z 1994 r., nr 124, poz. 607).
- Europejska karta samorządu regionalnego z 5 czerwca 1997 r., <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/re/1997a.html>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).
- Program współpracy międzynarodowej Gminy Miejskiej Kraków, załącznik do uchwały nr LXXX/1033/09 Rady Miasta Krakowa z dnia 9 września 2009 r., www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D17908%26typ%3Du&_ga=2.78400662.384394655.1647258098-699063229.1646903885.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE z 2012 r., C 326/47), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>.
- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. z 2009 r., nr 203, poz. 1569).
- Uchwała nr LXXV/742/05 Rady Miasta Krakowa z dnia 13 kwietnia 2005 r. w sprawie przyjęcia Strategii Rozwoju Krakowa, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D16212%26typ%3Du&_ga=2.79365270.384394655.1647258098-699063229.1646903885.
- Uchwała nr CXIII/1126/06 z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie współpracy Gminy Miejskiej Kraków ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw oraz przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D16626%26typ%3Du&_ga=2.247033222.384394655.1647258098-699063229.1646903885.
- Uchwała nr XCIV/2449/19 z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie przyjęcia dokumentu „Strategia Rozwoju Krakowa. Tu chcę żyć. Kraków 2030”, www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D23155%26typ%3Du&_ga=2.254059914.384394655.1647258098-699063229.1646903885.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r., nr 16, poz. 95).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 576).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r., nr 91, poz. 578).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U. z 2000 r., nr 91, poz. 1009).

Literatura

- Adamska D., *Karetki dla Lwowa*, 14.03.2022, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/arttykul/karetki-dla-lwowa-id48320/2022/3/14> [dostęp: 8.04.2022].
- Belarus-Poland crisis: Human rights of trapped migrants 'paramount', 12.11.2021, <https://news.un.org/en/story/2021/11/1105672> [dostęp: 7.04.2022].
- Bendyk E., *Ukraina, samorządność źródłem siły*, 16.03.2022, <https://antymatrix.blog.polityka.pl/2022/03/16/ukraina-samorzadnosc-zrodlem-sily> [dostęp: 4.04.2022].
- Bielecki T., *Unia odchodzi od obowiązkowego rozdzielnika uchodźców*, 23.10.2020, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1972402,1,unia-odchodzi-od-obowiazkowego-rozdzelnika-uchodzcow.read [dostęp: 7.04.2022].
- Busz-Macherska M., *Mało samorządów konsultuje swoje działania z MSZ*, 7.12.2012, www.forumsamorzadowe.pl/index.php?action=aktualnosci&start=aktualnosci&ID=1207 [dostęp: 15.03.2022].
- Cholodowski M., *Granica polsko-białoruska. Polskie służby pokazały „ustalenia” na temat „cudzoziemców”. Stan wyjątkowy ma nadal trwać*, 27.09.2021, https://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,27619852,granica-polsko-bialoruska-polskie-sluzby-pokazaly-ustalenia.html?_ga=2.236733828.402599593.1649321308-250303406.1642570385 [dostęp: 7.04.2022].
- Cipras A., *Grecja nie radzi sobie z imigrantami*, www.rp.pl/Uchodzcy/308079860-Aleksis-Cipras-Grecja-nie-radzi-sobie-z-imigrantami.html [dostęp: 7.04.2022].
- Congress of Local and Regional Authorities, www.coe.int/en/web/congress [dostęp: 9.03.2022].
- Czachór Z., *The EU external policy and the 2015–2018 refugee relocation system in the light of historical institutionalism*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2021, nr 15, s. 41–52.
- Deklaracja 12 prezydentów dużych polskich miast: Migrację trzeba wspierać, 30.06.2017, www.polityka.pl/tygodnikpolityka/kraj/1710710,1,deklaracja-12-prezydentow-duzych-polskich-miast-migracje-trzeba-wspierac.read [dostęp: 7.04.2022].
- Dolnicki B., *Samorząd terytorialny*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego [hasło], https://mfiles.pl/pl/index.php/Europejska_Karta_Samorz%C4%85du_Terytorialnego [dostęp: 9.03.2022].
- „Gmina jest od tego, by pomagać”. Władze Michałowa apelują do innych samorządów o współpracę dla uchodźców, 2.11.2021, <https://wicz.pl/2021/11/02/gmina-jest-od-tego-by-pomagac-wladze-michalowa-apeluja-do-innych-samorzadow-o-wspolprace-dla-uchodzcow> [dostęp: 7.04.2022].
- Hryniewicka-Filipkowska W., *Dyplomacja czy delegacja samorządowa za granicą? Charakter zagranicznych biur polskich województw*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 135–143.
- Jaśkowski R., *Miejski wymiar polityki zagranicznej*, 8.06.2021, <https://liberte.pl/miejski-wymiar-polityki-zagranicznej> [dostęp: 25.03.2022].
- Jaśkowski R., *Samorządowy wymiar współpracy polsko-ukraińskiej na przykładzie województwa łódzkiego*, [w:] *Partnerzy mimo przeszkód. Nowa odłona w stosunkach polsko-ukraińskich*, red. O. Boryniak, M. Walak, Naukowe Wydawnictwo Piotrkowskie, Piotrków Trybunalski–Iwano-Frankiwnsk 2013, s. 205–210.

- Kaługa K., *Gdańsk uruchamia pomoc dla Mariupola, swojego miasta partnerskiego*, 2.03.2022, www.rmfm24.pl/regiony/trojmiasto/news-gdansk-uruchamia-pomoc-dla-mariupola-swojego-miasta-partners,nld,5865351#crp_state=1 [dostęp: 8.04.2022].
- Kluby i koła*, www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/kluby.xsp [dostęp: 4.04.2022].
- Kołodziejczyk B., „*Gdzie są dzieci z Michałowa?*” *Na ulicach manifestacje, znicze i zdjecia*, 5.10.2021, <https://wiadomosci.wp.pl/gdzie-sa-dzieci-z-mic,halowa-na-ulicach-manifestacje-znicze-i-zdjecia-6690667957582496a> [dostęp: 7.04.2022].
- Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Europy (CLRAE) w Izbie Władz Lokalnych*, www.zpp.pl/arttykul/61-kongres-wladz-lokalnych-i-regionalnych-europy-clrae-w-izbie-wladz-lokalnych [dostęp: 9.03.2022].
- Konwencja madrycka* [hasło], https://pl.wikipedia.org/wiki/Konwencja_Madrycka#cite_note-TKM-2 [dostęp: 9.03.2022].
- Kucharczyk M., Borowska P., Makszimov V., *Hongkong, Tybet, Ujgurzy: W Budapeszcie zmieniają nazwy ulic. Nie chcą chińskiego uniwersytetu*, 2.06.2021, www.euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/news/dalajlama-wegry-chiny-fudan-tybet-ujgurzy-opozycja-orban [dostęp: 4.04.2022].
- Łódź zaprasza Białorusinów*, 26.05.2021, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/arttykul/lodz-zaprasza-bialorusinow-id41021/2021/5/26> [dostęp: 6.04.2022].
- Łódź znalazła się na liście 25 wyróżnionych miejsc „Best Of The World 2022 National Geographic”*, 18.11.2021, www.national-geographic.pl/arttykul/lodz-znalazla-sie-na-liscie-25-wyrozniionych-destynacji-best-of-the-world-2022-national-geographic [dostęp: 25.03.2022].
- Maciuszczak T., *Lubelskie: ofensywa promocyjna za miliony*, 26.09.2015, www.dziennikwschodni.pl/lublin/ofensywa-promocyjna-za-miliony,n,1000168141.html [dostęp: 25.03.2022].
- Markiewicz W., *Lonely Planet Best in Travel. Łódź druga wśród miast, które w 2019 roku warto odwiedzić*, 23.10.2018, <https://uml.lodz.pl/aktualnosci/arttykul/lonely-planet-best-in-travel-lodz-druga-wsrod-miast-ktore-w-2019-roku-warto-odwiedzic-id23908> [dostęp: 25.03.2022].
- Miasto Lublin pomaga obywatelom Ukrainy*, 9.03.2022, <https://lublin.eu/lublin/aktualnosci/miasto-lublin-pomaga-obywatelom-ukrainy,9392,66,1.html> [dostęp: 8.04.2022].
- Odpowiedź na interpelację nr 1772 w sprawie charakteru prawnego współpracy zagranicznej polskich jednostek samorządu terytorialnego, 6.04.2016, www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=736FC502 [dostęp: 15.03.2022].
- Olejarka B., *Dolny Śląsk promuje się na EXPO w Dubaju*, 5.12.2021, <https://wroclaw.se.pl/dolny-slask-promuje-sie-na-expo-w-dubaju-aa-UTsi-8XB7-4diR.html> [dostęp: 25.03.2022].
- Perkowski M., *Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 13–22.
- Perkowski M., *Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, z. 12, s. 105–112.
- Podejrzenie popełnienia przestępstwa przez zarząd Polskiej Fundacji Narodowej*, Najwyższa Izba Kontroli, 9.04.2021, www.nik.gov.pl/aktualnosci/podejrzenie-popelnienia-przestepstwa-przez-zarzad-polskiej-fundacji-narodowej.html [dostęp: 22.03.2022].

- Poznań promuje się w CNN*, 2.11.2009, www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artikul/poznan;promuje;sie;w;cnn,102,0,553318.html [dostęp: 25.03.2022].
- Pytlos R., *Gdańsk promuje się jako światowa stolica bursztynu w Monachium i Brukseli*, 12.02.2018, www.gdansk.pl/urzed-miejski/wiadomosci/gdansk-promuje-sie-jako-swiatowa-stolica-bursztynu-w-monachium-i-brukseli,a,101487 [dostęp: 22.03.2022].
- qm, *Cichanowska spotkała się z Trzaskowskim: Terlecki: To niech szuka pomocy w Moskwie*, 4.06.2021, www.rp.pl/polityka/art100581-cichanowska-spotkala-sie-z-trzaskowskim-terlecki-to-niech-szuka-pomocy-w-moskwie [dostęp: 6.04.2022].
- Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja*, red. D.R. Kijowski, A. Miruć, A. Budnik, Białystok 2016.
- Rola samorządów w polityce zagranicznej RP (2012)*, www.isp.org.pl/pl/projekty/rola-samorzadow-w-polityce-zagranicznej-rp-2012 [dostęp: 15.03.2022].
- Samorządy w projektach pomocy rozwojowej i polonijnych*, 28.06.2016, https://pism.pl/publikacje/Samorz_dy_w_projektach_pomocy_rozwojowej_i_polonijnych [dostęp: 25.03.2022].
- Sikorski R., *Dyplomacja bliska obywatelom*, [w:] *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli*, Warszawa 2012, s. 4–7.
- Skuteczna polityka zagraniczna wymaga współpracy z samorządami. Lekcja z rosyjskiej agresji na Ukrainę*, 21.03.2022, <https://nowakonfederacja.pl/skuteczna-polityka-zagraniczna-wymaga-wspolpracy-z-samorzadami-lekcja-z-rosyjskiej-agresji-na-ukraine/?fbclid=IwAR2nK7d6JyWLhy24tQ7JLXXJh3oPJow85WE2uDcsikUtpeqFt3ubv3oF5sA> [dostęp: 8.04.2022].
- Stępowski R., *Raport Promocja Miast i Regionów. Sprawdź ile na promocję wydają miasta i województwa*, <http://promocjamiastiregionow.pl/raport-promocja-miast-regionow-sprawdz-promocje-wydaja-miasta-wojewodztwa> [dostęp: 25.03.2022].
- Typy pomocy rozwojowej*, www.gov.pl/web/polskapomoc/typy-pomocy-rozwojowej [dostęp: 25.03.2022].
- Urbańska-Jaworska J., *Matteo Salvini w Przemyslu. Od prezydenta Bakuna dostał koszulkę z podobizną Putina. Odrzucił ją*, 8.03.2022, <https://rzeszow.wyborcza.pl/rzeszow/7,34962,28198291,salvini-w-przemyslu-dostal-koszulke-z-podobizna-putina-i-napisem.html> [dostęp: 8.04.2022].
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010.
- Wojewoda o przyjmowaniu uchodźców: „Radni PO się skompromitowali”*, Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie, 25.07.2017, <https://arc.lublin.uw.gov.pl/aktualnosci/wojewoda-o-przyjmowaniu-uchodzcow-C5%BAc%C3%B3w-%E2%80%9Eradni-po-si%C4%99-skompromitowali%E2%80%9D> [dostęp: 7.04.2022].
- Wyniki konkursu „Polska pomoc rozwojowa 2021”*, 17.08.2021, www.gov.pl/web/polskapomoc/wyniki-konkursu-polska-pomoc-rozwojowa-2021 [dostęp: 25.03.2022].
- Wysocki A., *Trzaskowski w CNN ujawnił szczegóły rozmów z Bidenem. „Mamy problemy z praworządnością”*, 27.03.2022, <https://natemat.pl/403563,trzaskowski-w-cnn-po-spotkaniu-z-bidenem> [dostęp: 8.04.2022].

Samorządowy wymiar polskiej polityki zagranicznej 2012–2022.

Część I: Zarys ogólny

Tematyka artykułu dotyczy roli i udziału polskiego samorządu terytorialnego w polityce zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej w latach 2012–2022. Artykuł ten stanowi pierwszą część rozważań na ww. temat. W niniejszej części scharakteryzowano akty prawne oraz dokumenty programowe, na podstawie których samorząd terytorialny może prowadzić politykę zewnętrzną. Tego rodzaju wprowadzenie wydaje się niezbędne i stanowi w założeniu podstawę do snucia szczegółowych rozważań na temat udziału samorządu w polityce międzynarodowej państwa. Następnie autorzy starali się ustalić zasady, na jakich samorządy mogą włączyć się w wytyczanie oraz realizację kierunków polityki międzynarodowej państwa, a także przeanalizować określone uwarunkowania, w których interesy samorządu i władz centralnych w polityce zagranicznej mogą okazać się rozbieżne. Część druga artykułu zostanie poświęcona współpracy międzynarodowej samorządów na przykładzie Łodzi

Słowa kluczowe: samorząd, polityka zagraniczna (po 1989), współpraca międzynarodowa, uchodźcy, miasta partnerskie, Unia Europejska, Expo 2022, Łódź

Local government dimension of Polish foreign policy 2012–2022.

Part I: An overview

The subject of the article concerns the role and participation of the Polish local government in the foreign policy of the Republic of Poland in 2012–2022. In part I of the article describes the legal acts and program documents on the basis of which the local government can pursue its external policy. The goal of part I is to analyze the diversification of activities in foreign policy, with particular emphasis on the interests of local government. The part 2 concentrates on a specific local government (the city of Łódź) that tries to pursue an active international policy. The main goal of the article is to examine the activity of local governments in the foreign policy of the state in the aspect of broadly understood reflection on the international environment of the Republic of Poland. This type of analysis may be used to organize the knowledge about the possibilities, conditions and benefits, or possible losses of conducting elements of foreign policy by Polish local governments.

Key words: local government, foreign policy (after 1989), international cooperation, refugees, twin cities, European Union, Expo 2022, Łódź



INFORMACJE DLA AUTORÓW

Formatowanie i redagowanie

Tekst artykułu powinien być złożony pismem Times New Roman o wielkości 12 punktów interlinią 1,5. Terminy i wyrażenia obcojęzyczne oraz tytuły artykułów i książek należy pisać kursywą (*italic*). Nie należy stosować wytłuszczeń (**bold**). Nie należy stosować podkreśleń. Prosimy o konsekwentne stosowanie skrótów (np., r., w. itp.) w całym artykule. Jeśli artykuł podzielony jest śródtytułami na części, to prosimy rozpocząć od „Wprowadzenia”, a na końcu umieścić „Podsumowanie”. Nie ma potrzeby numerowania śródtytułów.

Ilustracje

Rysunki i fotografie powinny być wklejone do tekstu w miejscu powołania oraz dostarczone na nośnikach lub pocztą elektroniczną jako oddzielne pliki źródłowe (w formacie *.jpg, *.psd lub *.tif) o odpowiedniej jakości (np. całostronicowa grafika powinna mieć rozdzielczość około 1500 x 2400 punktów). Wykresy należy dostarczyć w plikach programu Excel (*.xls).

Ilustracje zaczerpnięte z innych prac i podlegające ochronie prawa autorskiego powinny być opatrzone informacją bibliograficzną w postaci odsyłacza do literatury, umieszczonego w podpisie rysunku, np. Źródło: N. Davies, *Europa. Rozprawa historyka z historią*, Kraków 1998, s. 123.

Tabele

Tabele należy umieszczać możliwie blisko powołania i numerować kolejno. Tabele tworzy się, stosując polecenie: *Wstaw – Tabela*. Wskazane jest unikanie skrótów w rubrykach (kolumnach) tabel. Tekst w tabeli powinien być złożony pismem mniejszym niż podstawowy. Ewentualne objaśnienia należy umieścić bezpośrednio pod tabelą, a nie w samej tabeli.

Przypisy

Obowiązują przypisy dolne, które należy tworzyć, stosując polecenie: *Wstaw – Odwołanie – Przypis dolny*.

W polu, które pojawi się na dole kolumny, wpisujemy tekst przypisu (pismo wielkości 8–9 pkt). Przykłady:

– publikacje książkowe:

S. Grodziski, *Habsburgowie*, [w:] *Dynastie Europy*, red. A. Mączak, Wrocław 1997, s. 102–136.

– artykuły w czasopiśmie:

S. Waltoś, *Świadek koronny – obrzeża odpowiedzialności karnej*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 2, s. 16.

W przypisach do oznaczania powtórzeń należy stosować terminologię łacińską, czyli: *op. cit.* (dzieło cytowane), *ibidem* (tamże), *idem* (tenże), *eadem* (taż).

– artykuły ze stron internetowych (nazwa witryny pismem prostym, data publikacji artykułu, pełny adres, data dostępu w nawiasie kwadratowym, daty zapisywane cyframi arabskimi w formacie dd.mm.rrrr):

M. Arnold, *China, Russia Plan \$242 Billion Beijing–Moscow Rail Link*, Bloomberg, 22.01.2015, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-01-22/china-russia-plan-242-billion-rail-link-from-beijing-to-moscow> [dostęp: 10.07.2015].

Do tekstu należy dołączyć:

- tytuł artykułu w języku angielskim,
- streszczenia w języku polskim i angielskim (po około 900 znaków ze spacjami),
- słowa kluczowe w języku polskim i angielskim (4–9),
- notę o autorze zawierającą imię i nazwisko, tytuł lub stopień naukowy, afiliację oraz numer ORCID
- adres poczty elektronicznej do korespondencji,
- oświadczenie w sprawie ghostwriting i guest authorship.
- oświadczenie autora informujące, że przeznaczony do druku w czasopiśmie „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” artykuł nie jest złożony do druku w innej redakcji, ani nie został wcześniej opublikowany.



ZASADY RECENZOWANIA PUBLIKACJI W CZASOPISMACH¹

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Rekomendowanym rozwiązaniem jest model, w którym autor(zy) i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent musi podpisać deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - relacje podległości zawodowej,
 - bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja musi mieć formę pisemną i kończyć się jednoznacznym wnioskiem co do dopuszczenia artykułu do publikacji lub jego odrzucenia.
6. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i ewentualny formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej czasopisma lub w każdym numerze czasopisma.
7. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

¹ Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego obowiązującą od roku 2012.

