

BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA



Czasopismo
Krakowskiej Akademii
im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA

numer 2 Kraków 2011



BEZPIECZEŃSTWO

TEORIA I PRAKTYKA

Czasopismo Krakowskiej

Akademii

im. Andrzeja

Frycza Modrzewskiego

Adres redakcji

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1

30-705 Kraków

tel. (12) 25 24 665

e-mail: biuro@kte.pl

<http://bezpieczenstwo.oficyna-afm.pl>

Rada Wydawnicza

Klemens Budzowski

Maria Kapiszewska

Zbigniew Maciąg

Jacek M. Majchrowski

Rada Programowa

Mieczysław Bieniek, Anatolij Demianczuk, Taras Finikov

Bogdan Klich, Jerzy Konieczny,

Jan Widacki, Wiesław Wróblewski (przewodniczący)

Redaktor naczelny

Klemens Budzowski

Redaktor tematyczny

prof. dr hab. Andrzej Chodyński

Sekretarz redakcji

Halina Baszak-Jaroń

Recenzenci

prof. dr hab. Andrzej Aksamitowski

dr Spasimir Domaradzki

prof. dr hab. Ryszard Kantor

prof. dr hab. Jerzy Konieczny

dr hab. Cezariusz Skuza, prof. US

prof. dr hab. Bogdan Szlachta

dr Jacek Szwaja

prof. dr hab. Wiesław Wróblewski

Adiustacja

Kamila Zimnicka-Warchoł

Tłumaczenia

język rosyjski: Oleg Aleksejczuk

język angielski: Anna Firek

Projekt okładki i stron tytułowych

Joanna Sroka

Łamanie

Oleg Aleksejczuk

Copyright© by Krakowska Akademia

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Kraków 2011

ISSN 1899-6264

Druk

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne Sp. z o.o.

Nakład: 300 egz.

Redakcja nie zwraca materiałów niezamówionych. Decyzja o opublikowaniu tekstu uzależniona jest od opinii redakcji i recenzentów. Redakcja zastrzega sobie prawo modyfikowania tytułów i skracania tekstów przeznaczonych do druku. Artykuły powinny być przesłane w dwóch egzemplarzach wraz z wersją elektroniczną.

Na zlecenie

Krakowskiej Akademii

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

www.ka.edu.pl

Wydawca

Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne sp. z o.o.

– Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2011

Sprzedaż prowadzi

Księgarnia „U Frycza”

Kampus Krakowskiej Akademii

im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

ul. Gustawa Herlinga-Grudzińskiego 1

30-705 Kraków

tel./fax: (12) 252 45 93

e-mail: ksiegarnia@kte.pl



Spis treści

Jan Czaja: Uwagi o bezpieczeństwie globalnym. Aspekty polityczno-militarne i gospodarczo-finansowe	7
Erhard Cziomer: Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec	25
Bożena Sobczak: Amerykański trójpodział władz a polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych	45
Kazimierz Kraj: Rosja a terroryzm	61
Jarosław Rokicki: Katastrofa smoleńska w świetle koncepcji „kozła ofiarnego” René Girarda	77
Andrzej Sęk: Ochrona prawna rodziny w Polsce. Analiza wybranych zagadnień na przykładzie znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie	99

Z KART HISTORII

Jan Pilżys: Planowanie i dysponowanie środkami finansowymi przez Ministerstwo Spraw Wojskowych w latach 1921–1939	117
Margareta Jakubowska: Instrukcje o pracy operacyjnej lata 1945–1989. Krótka charakterystyka	135

Spis treści

RECENZJE

Jerzy Konieczny: Ryszard Bełdzikowski, *Kontrola skarbową. Uprawnienia, struktura, skuteczność* 113

Patrycja Zajęc: *Polskie służby specjalne. Słownik*
pod redakcją Konstantego A. Wojtaszczyka 117

STRESZCZENIA / PEŻIOME / ABSTRACTS 127



Jan Czaja

Uwagi o bezpieczeństwie globalnym Aspekty polityczno-militarne i gospodarczo-finansowe

Świat w okresie przemian:
stare zręby, nowe procesy i nowe niewiadome

Ponad dwadzieścia lat minęło od upadku komunizmu, rozpadu ZSRR i przemian społeczno-ustrojowych w Europie Środkowo-Wschodniej. Mimo że wydarzenia te były zlokalizowane w określonej części świata, ich wymiar był globalny, gdyż zapoczątkowały one całą serię zmian i wyzwoliły dynamikę zdarzeń, których skutki i zasięg były nieprzewidywalne. Nikt, żaden ekspert zajmujący się prognozowaniem rozwoju stosunków międzynarodowych, ani żadne profesjonalne centrum analityczne, nawet w przybliżeniu nie było w stanie przewidzieć epokowego zasięgu tych wydarzeń. To właśnie dlatego, ze względu na tak głęboki wpływ tamtych wydarzeń, zapoczątkowanych w Polsce, ale zakotwiczonych w realiach obszaru na styku dwóch biegunów ówczesnego świata – Wschodu i Zachodu, zaczęto się mówić o nowym ładzie w stosunkach międzynarodowych. Zadziwiające było to, że zniewolone narody żyjące na obszarze najbardziej nasyconym śmiertcionośnymi technologiami, na styku NATO i Układu Warszawskiego, w warunkach – jak to określano – równowagi nuklearnego strachu, zdołały niemal bez jednego wystrzału odzyskać wolność, choć jej ostateczny kształt wykuwał się w szerokim procesie zmian, mniej lub bardziej dramatycznych faktów i zdarzeń, w toku rozmów i negocjacji międzynarodowych. Potem, gdy pękła skorupa komunizmu, pojawiły się przykryte nią konflikty, zwłaszcza etniczno-kulturowe, ożywione, bo nigdy niewygasłe, na Bałkanach i na Kaukazie. Jednak, by ogarnąć cały ten proces, należy wspomnieć o wyborze i zaangażowaniu polskiego papieża Jana Pawła II, polskiej „Solidarności”, o pierestrojce i głośności Michaiła Gorbaczowa, w założeniu ozdrowieńczym, w praktyce destrukcyjnym dla systemu komunistycznego. Ich konsekwencją było obalenie muru

berlińskiego, dezintegracja komunistycznego supermocarstwa, rozszerzenia strefy demokracji i gospodarki rynkowej, obalenie wielu barier w wymianie handlowej i przepływach środków produkcji ponad granicami. Dzięki temu rozwinął się proces globalizacji, nowego wymiaru nabrała integracja europejska¹ i Sojusz Północno-atlantyczny. Sukcesy demokratyzacji i ochrony praw człowieka odbiły się echem na całym świecie, święcąc triumfy w jednych miejscach (zniesienie apartheidu i wybory w RPA), a prowadząc do tragedii w innych (np. na placu Tiananmen w Chinach). Mimo postępów procesów internacjonalizacji i współzależności świat w zróżnicowany sposób reagował na zapalne konflikty: aktywniej w regionach strategicznych interesów i na obszarach bliższych centrom cywilizacyjnym (Bałkany, Bliski Wschód), niż na terytoriach mocarstw i w strefach ich wpływów (Czeczenia, Kaukaz, Tybet) oraz peryferiach świata (obszar wielkich jezior afrykańskich, Etiopia). Nie sprawdził się model *global governance* w zakresie bezpieczeństwa polityczno-militarnego, a jak się miało okazać niebawem, także gospodarczo-finansowego.

Wydawało się po zimnej wojnie i rozpadzie dwubiegunowego świata, że hegemonia Ameryki, *Pax Americana*, trwać będzie *sine die*, ale trauma 11 września 2001 roku, niefortunne interwencje w Iraku i w Afganistanie, gorszące praktyki inżynierii finansowej i chroniczne deficyty gospodarki amerykańskiej, nadzwyczaj szybko amerykańską hegemonię podważyły, dając przy tym asumpt do szerszego kryzysu globalnego. Należy także dodać, że to nie tylko lub nie tyle amerykańskie błędy i spowolnienie spychają Stany Zjednoczone z pozycji niekwestionowanego hegemonu, a szybki rozwój Chin, Indii, Brazylii, tygrysów wschodnioazjatyckich i dość niespodziewane odrodzenie Rosji, po dekadzie smuty i prób utrwalenia demokracji. Do tego trzeba dodać głęboki kryzys w strefie euro i nie najlepszy stan całej Unii Europejskiej, która jakby traciła dynamizm integracyjny.

Świat jest w fazie przebudowy i tworzenia nowego ładu, i to w wielu aspektach, w tym dwóch najważniejszych: bezpieczeństwa i gospodarki. Więcej jest zmiennych niż stałych. Modele i formuły nie bardzo przystają do rzeczywistości, bo realia zmieniają się jak w kalejdoskopie. Demokracja i liberalna gospodarka wolnorynkowa nie jest już modelem gwarantującym sukces, a despotcja wcale nie musi oznaczać regresu gospodarczego i finansowego. Coraz mniej efektywne są struktury bezpieczeństwa międzynarodowego: ONZ, NATO, OBWE, a Unia Europejska już tylko markuje, że buduje własną efektywną politykę bezpieczeństwa i obrony. W czasach kończącej się zresztą, *war on terrorism* i rozszerzającej się *e-economy*, w warunkach coraz wyraźniejszej wielobiegunowości, coraz trudniej dekretować role, trudniej też rozwiązywać pogłębiające się globalne problemy. Ale z drugiej strony nie grozi nam ten uznawany jeszcze niedawno za najgroźniejszy, globalny konflikt nuklearny. Optymistyczne jest to, że z letargu budzi się świat arabski, tworzą się nowe enklawy innowacyjności, a ogromna większość siedmiomiliardowej populacji na całym globie żyje coraz lepiej. Dotyczy to także Polski, której rozwój uznawany jest za jeden z fenomenów ostatniego dwudziestolecia. Fenomen ten jest jednak kontestowany, jak przystało na Polaków, najczęściej nad Wisłą.

¹ Powstała Unia Europejska, najpierw jako struktura polityczno-instytucjonalna, a od traktatu lizbońskiego już jako organizacja międzynarodowa i podmiot prawa międzynarodowego.

Obyś żył w ciekawych czasach: globalizacji, internetu i kryzysów gospodarczych

Chińskie przysłowie „obyś żył w ciekawych czasach” może stanowić motto pierwszej dekady XXI wieku. Wiele z wydarzeń tej dekady miało bezpośredni związek z bezpieczeństwem. Dzisiaj o bezpieczeństwie mówimy w wielu różnych kontekstach i chyba tylko pojęcie „strategii” zrobiło równie błyskotliwą i wszechstronną karierę. Oczywiście, bezpieczeństwo narodowe, a przedmiotowo odnoszone do sfery polityczno-militarnej, mające na względzie najważniejszy chyba cel, jakim jest zapewnienie – w razie najgorszego, a więc wojny – przeżycia narodu oraz zachowania suwerenności i niezależności, pozostaje kategorią nadrzędną. Związane jest to tak ściśle z bezpieczeństwem międzynarodowym, że obydwie kategorie w odniesieniu do poszczególnych narodów są w praktyce pleonazmami. Jednak świat XXI wieku, świat globalizacji i takich samych globalnych wyzwań, jest na tyle skomplikowany, a nowych zjawisk i problemów tak wiele, że dziś bezpieczeństwo musimy traktować bardzo szeroko. Skoro w przyjętej w listopadzie 2010 r. nowej Koncepcji Strategicznej Sojusz Północnoatlantycki ma zajmować się skutkami zmian klimatycznych, to klasycy strategii i sojuszy wojskowych muszą przewracać się w grobach. Jednak takie mamy czasy i są to oznaki tych czasów. Należy je odczytywać w ten sposób, że dziś bezpieczeństwo musimy pojmować bardzo szeroko i że rzeczywiście staje się ono niepodzielne, a zagrożenia mogą pojawiać się nie ze strony silnych państw, a zgoła słabych, upadających lub nawet aktorów niepaństwowych. Zbrodnicze pomysły ataków terrorystycznych rodzą się w jakimś punkcie globu, niekoniecznie na pograniczu afgańsko-pakistańskim, ale dotknąć mogą każdego obszaru świata. Niewypłacalność państw z powodu zadłużenia, krach na giełdzie, układający się w efekt domina, nieodpowiedzialni gracze finansowi, spekulacja i gra ryzykiem, siły natury, mogą przynieść większe straty niż niejeden konflikt zbrojny. Samoloty, elektrownie atomowe, tamy i ujęcia wodne i wiele innych obiektów ułatwiających ludziom życie, może posłużyć jako niszczycielski środek w zamachu terrorystycznym. Dlatego w rozważaniach o bezpieczeństwie trzeba – poza tradycyjnymi opłótkami problematyki polityczno-wojskowej – coraz bardziej uwzględniać aspekty gospodarcze i finansowe, ekologię, naturę i siły nią rządzące.

Wydarzenia zapoczątkowane atakiem terrorystycznym na wschodnie wybrzeże USA 11 września 2001 r. i późniejsze w Iraku, Afganistanie, a także Pakistanie z jednej strony zdecydowały o nowej percepcji zagrożeń dla bezpieczeństwa, choć z drugiej strony nałożyły się one na obraz bezpieczeństwa międzynarodowego, który zaczął kształtować się po okresie zimnej wojny. Obraz ten z początku wydawał się optymistyczny. Upadek ZSRR, agresywnego komunistycznego supermocarstwa, w zdecydowany sposób obniżył niebezpieczeństwo wojny nuklearnej, pozwolił zredukować arsenały tej broni. Znacznie wzrosła liczba krajów demokratycznych, a liberalizacja zasad wolnego handlu i przepływów środków produkcji, powiązane z rozwojem mediów elektronicznych, zwłaszcza internetu, masowymi kontaktami i podróżami osób, sprzyjały postępowi globalizacji. Zaczęły powstawać nowe, dynamiczne centra gospodarki, a jej ciężar zaczął przenosić się na obszary Dalekiego Wschodu, Azji i Pacyfiku. Wraz z nowym wiekiem można było dostrzec coraz więcej symptomów kryzysu Zachodu, który prezydentura Busha wyraźnie przyspieszyła. Świat po 11 września

2001 r. szybko przestał być jednobiegunowy, jednak nie stał się jeszcze wielobiegunowy, choć nowe bieguny, na razie gospodarcze, już się wyłaniają. Rozwój Chin i Indii, ich spóźniona, ale przyspieszona konsumpcja – energii, surowców, żywności – już wywołuje perturbacje. Rosną ceny i rosną obawy o podaż surowców, zwłaszcza ropy naftowej. To nakłada się na inne, niepokojące praktyki. W krajach wysoko rozwiniętych kurczy się sfera realnej, wytwórczej gospodarki, a do niebotycznych rozmiarów rozdęte są usługi, w tym usługi finansowe, produkujące wirtualne bańki spekulacyjne. Napędzane nieokiełznaną chęcią maksymalizacji zysku, pękają, sięjąc spustoszenie na rynkach finansowych, tworząc w warunkach współzależności efekt domina. Kryzys finansowy w Stanach Zjednoczonych, niezależnie od przyczyn wewnętrznych (kontrakty sub-prime i rozdęty sektor budownictwa indywidualnego) nie przybrałby takich rozmiarów, gdyby wyciągnięto lekcję z wcześniejszych doświadczeń japońskich. To samo można powiedzieć o Unii Europejskiej i jej unii gospodarczo-walutowej. Wprowadzając wspólną walutę – euro, zbyt powierzchownie ustalono kryteria konwergencji finansowej, zaniedbano dyscyplinę budżetową, nie wprowadzono mechanizmów hamujących i kontrolujących zadłużenie publiczne. To jak dotychczas największy błąd Unii Europejskiej, mający fatalne skutki dla całej gospodarki globalnej.

Wielkimi graczami na rynkach międzynarodowych stają się, w warunkach deregulacji gospodarki światowej i swobody przepływu czynników produkcji – obok państw i ugrupowań integracyjnych – także aktorzy niepaństwowi, wielkie korporacje transnarodowe, a często również organizacje mafijne i przestępcze.

Trwa nadal, jako skutek zamachów 11 września 2001 r., psychoza nowych zagrożeń, szczególnie ze strony Al-Kaidy i organizacji terrorystycznych. Udana akcja amerykańskich komandosów i zabicie Osamy bin Ladena to wielki i spektakularny sukces prezydenta Obamy i generalnie Stanów Zjednoczonych. Społeczeństwo amerykańskie sterroryzowane i upokorzone atakami 11 września 2001 r. może odetchnąć. Sprawiedliwości stało się zadość. Pewien etap walki z terroryzmem został zakończony, choć nie sama wojna, podobnie jak zabicie przywódcy Al-Kaidy nie oznacza rozbicia organizacji.

Problemem i zagrożeniem dla bezpieczeństwa nadal są konflikty o podłożu kulturowym i etnicznym, dodatkowo potęgowane biedą, rywalizacją o rynki i surowce, czy po prostu walką o władzę. I choć od upadku komunizmu arsenał strategiczny wielkich mocarstw ulega redukcji, to jednak następuje proliferacja broni nuklearnej, a o dostęp do niej starają się państwa określane jeszcze niedawno w terminologii amerykańskich neokonserwatystów jako państwa zbójeckie. Największym jednak koszmarem, jaki może przyśnić się politykom i specjalistom od bezpieczeństwa, jest możliwość zawładnięcia bronią nuklearną przez ugrupowania terrorystyczne. Przypadek taki, użycie broni nuklearnej przez terrorystów, miałby niewyobrażalne skutki dla bezpieczeństwa międzynarodowego. Trudno nawet o nich spekulować. Z wielu więc powodów po 11 września 2001 r. terroryzm uznano w wielu krajach za największe zagrożenie dla bezpieczeństwa. Potwierdzeniem tego są strategie bezpieczeństwa narodowego wielu krajów, które sytuują terroryzm na czele list potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa.

Ostatnie lata ugruntowują przeświadczenie, że światu nie grozi ani konflikt globalny, ani żadna większa wojna. Nad tym ostatnim punktem można by się jednak zastanowić. Takie regiony jak Bliski i Środkowy Wschód, z całym bagażem problemów,

zadawnionymi sporami etniczno-religijnymi, ambicjami mocarstwowymi kilku przynajmniej państw posiadających broń nuklearną, a do tego jeszcze trwale obecny terrorizm, to potencjalna beczka prochu.

Innym coraz bardziej niestabilnym regionem jest i nadal może być Daleki Wschód – zarówno ze względu na nieodpowiedzialną politykę Korei Północnej, jak i ze względu na ambicje mocarstwowe państw regionu, a także ze względu na nierozwiązane spory (również terytorialne).

Regionem nadal niespokojnym jest Afryka, a także Kaukaz², od czasu do czasu szokując świat jakimś otwartym konfliktem, jak choćby konflikt rosyjsko-gruziński z sierpnia 2008 r. Przy okazji tego ostatniego świat przypomni sobie i ponownie skonstatować, że Rosja nie wyzbyła się odruchów typowych dla sowieckiego mocarstwa, potwierdzając, że jako sukcesor ZSRR, dziedziczy nie tylko prawa i obowiązki prawnomiędzynarodowe, ale już z własnej woli część sowieckiej aksjologii. I nawet reset stosunków amerykańsko-rosyjskich ogłoszony w świetle jupiterów przez Hillary Clinton i Siergieja Ławrowa, nie przeszkadza Rosji w powielaniu schematu tradycyjnego oglądu świata. Wyrazem doktrynalnym tej polityki jest nowa doktryna wojenna i strategiczna Rosji, ogłoszona w lutym 2010 r., idąca utartym szlakiem obaw i fobii antyamerykańskich, antynatowskich i antyzachodnich. Coraz bardziej środkiem i orężem tej polityki już od dłuższego czasu są surowce energetyczne i potencjał wojskowy Rosji. Stany Zjednoczone i Unia Europejska lekceważą przejawy tej nowej polityki Rosji lub raczej poświęcając je na ołtarzu walki z terroryzmem z jednej strony, z drugiej zaś załatwianiu interesów gospodarczych z Rosją. Rękę do współpracy z Rosją wyciągnął nie tylko prezydent Stanów Zjednoczonych Barack Obama, zawierając nowy układ o redukcji broni nuklearnej, lecz także Sojusz Północnoatlantycki, umieszczając sprawę współpracy z Rosją na poczesnym miejscu w nowej Koncepcji Strategicznej NATO. Przy okazji odżyły nawet spekulacje o potencjalnym członkostwie Rosji w NATO. Wszystko to – poza członkostwem w Sojuszu Północnoatlantyckim³ – byłoby nawet ze wszech miar słuszne i celowe, gdyby Zachód wcześniej zażądał zmian w polityce rosyjskiej, stosownie do resetu, który ze stosunków rosyjsko-amerykańskich powinien obejmować cały Zachód i NATO. Chodziłoby więc o opracowanie bardziej przyjaznej strategii bezpieczeństwa, innej percepcji Zachodu i NATO, zaniechanie szantażu energetycznego, poszanowanie praw człowieka, rzeczywistej demokracji. Wtedy kraje Europy Środkowo-Wschodniej, w tym Polska nie miałyby oporów wobec takiej polityki.

Nowe i stare zagrożenia dla bezpieczeństwa w pierwszej dekadzie XXI wieku

Bezpieczeństwo jest dla każdego narodu i całego globu problemem najważniejszym. Jednocześnie jednak następują w zakresie bezpieczeństwa międzynarodowego istotne zmiany. Upadek komunizmu przyniósł znaczne osłabienie zagrożenia globalnym konfliktem nuklearnym, zniwelował także możliwość agresji na wielką

² W praktyce od momentu zawładnięcia tym obszarem przez Rosję.

³ Nie jest to możliwe z wielu powodów: nieprzystawalności Rosji do wymogów Sojuszu, nieobliczalności Rosji i ekspozycji w oficjalnych dokumentach wrogości Rosji.

skalę. Zniwelował takie zagrożenie, jednak nie da się go całkowicie wykluczyć, jak choćby pokazuje sytuacja, jaka miała miejsce wokół kryzysu gruzińskiego.

Niezależnie jednak od takich sytuacji, dzisiejszy świat jest bez porównania bezpieczniejszy niż w czasach zimnej wojny. Dopóki jednak istnieje broń nuklearna i inne rodzaje broni masowego rażenia, a także arsenały broni konwencjonalnej, nie można mówić o wygaśnięciu zagrożeń strategicznych.

Zagrożenia pozostaną, a wśród nich obawa o dalszą proliferację broni nuklearnej. I to z wielu powodów, także takiego, że coraz częściej wejście lub próby wejścia w posiadanie takiej broni nuklearnej jest wyrazem ambicji mocarstwowych państw, dążeniem do potwierdzenia w ten sposób ich pozycji międzynarodowej. Wiązać się to może z chęcią dominacji w regionie, a broń nuklearna może być traktowana zarówno jako czynnik odstrasżający, zwłaszcza wobec zantagonizowanych sąsiadów lub jako środek politycznego szantażu. Potwierdzają to przypadki Indii, Pakistanu i Izraela oraz Korei Północnej.

Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego jest również i to, że wyłaniają się nowe potęgi, jedne – jak Chiny – z zadatkami na mocarstwo globalne, inne – jak Indie czy Brazylia – na mocarstwa regionalne (a nawet ponadregionalne) z aspiracjami jednocześnie do stałego miejsca w Radzie Bezpieczeństwa ONZ. Wzrost znaczenia w przyszłości czeka zapewne takie terytorialne i coraz bardziej gospodarczo rozwinięte kolosy jak Australia i Kanada. Coraz częściej do retoryki wielkomocarstwowej, odwołuje się – w miarę krzepnięcia systemu – Rosja, która podbudowana korzystnymi cenami na paliwa energetyczne, głośno już zaczęła mówić o powrocie do polityki imperialnej, nie wahając się przed działaniami – jak w przypadku interwencji w Gruzji – przed otwartymi wyzwaniami wobec społeczności międzynarodowej.

Zmiany, jakie nastąpiły po 11 września 2001 r., wpłynęły na percepcję zagrożeń dla bezpieczeństwa międzynarodowego i zrelatywizowały punkty odniesienia. Wyraźnie też zaczęło się różnicować (do czego przyczynił się także kryzys iracki) podejście do tych spraw między Stanami Zjednoczonymi a Europą. O ile sojusznicy po obu stronach Atlantyku zgodnie uznają rosnącą wagę zagrożeń o charakterze cywilnym (tzw. miękkich zagrożeń *soft threats*), w tym międzynarodowego terroryzmu, których cechy można streścić w triadzie: amorficzność, asymetryczność, nieprzewidywalność, o tyle Stany Zjednoczone nie mogą sobie pozwolić na lekceważenie zagrożeń strategicznych, „twardych” (*hard security threats*), zawsze istotnych dla supermocarstwa, ale i dla całego świata.

Mówiąc o środowisku bezpieczeństwa międzynarodowego, należy pamiętać także o innych zagrożeniach, które społeczność międzynarodowa musi brać pod uwagę. Są to nadal istniejące i rodzące się konflikty lokalne, państwa słabe i upadłe, których niestabilność grozi poważnymi kryzysami międzynarodowymi, czego klasycznym przykładem stał się Afganistan pod rządami talibów, „wynajęty” w praktyce przez Al-Kaidę. Problem jest niebagatelny i już obecnie w znaczący sposób wpływa zarówno na kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego, jak i na instytucje prawa międzynarodowego. Po licznych negatywnych doświadczeniach początków lat 90. XX wieku, a także często tragicznych skutkach dekolonizacji, społeczność międzynarodowa jest dziś mniej skłonna, by uznawać separatystyczne i secesjonistyczne dążenia, a także różne terytorialne produkty walk o autonomię etniczną lub religijną, za realizację przynależnego narodom prawa do samostanowienia. Chodzi o unikanie sytuacji, w któ-

rych to społeczność międzynarodowa byłaby obciążona ciężarem problemów takich, niezdolnych do samodzielnego istnienia, bytów.

Już dziś raporty i opracowania różnych poważnych instytucji zawierają rankingi potencjalnie upadłych państw, prognozując, że w XXI wieku państwa słabe i upadłe stanowią będą największe zagrożenie dla bezpieczeństwa międzynarodowego⁴.

Problem łączy się, ale tylko pośrednio, z towarzyszącą globalizacji tendencją do osłabiania funkcji państwa narodowego. Jednym ze skutków wydarzeń 11 września 2001 r. była wyraźna konsolidacja funkcji państwa w Stanach Zjednoczonych, czego wyrazem było powołanie gigantycznego tworu administracyjnego, odpowiedzialnego za bezpieczeństwo, w postaci Ministerstwa Bezpieczeństwa Krajowego (*Home Security Office*). Wyrażnie daje się odczuć, nie tylko w polityce amerykańskiej, ale także innych krajów, tendencja do renacjonalizacji polityki bezpieczeństwa w oparciu o własny potencjał⁵.

Problemem, który immanentnie łączy się z dezintegracją, rozpadem lub upadkiem państw, jest tendencja do przekształcania się konfliktów wewnętrznych w międzynarodowe, a jaskrawym tego przykładem jest dawna Jugosławia, szczególnie zaś Kosowo⁶. W momencie eskalacji konfliktu grożącego wzajemną eksterminacją grup etnicznych, nastąpiła interwencja humanitarna NATO (*Allied Force*) i jego umiędzynarodowienie. Pośrednim skutkiem narastania konfliktu etniczno-kulturowego w Kosowie i jego umiędzynarodowienia stało się uznanie prawa Kosowa do samodzielnego bytu państwowego. Ta niełatwa decyzja, która podzieliła społeczność międzynarodową, zdaje się przeczyć wspomnianej wyżej tezie o ostrożności w promowaniu nowych państwowości, zwłaszcza tam gdzie warunki dla niej wydają się wątpliwe. Przykład ten, jak łatwo można było przewidzieć, może umacniać tendencje separatystyczne i służyć jako pretekst w polityce skłócania lokalnych społeczności, jak ma to miejsce na Kaukazie, zwłaszcza w Abchazji i w Osetii Południowej, a następnie wykorzystywania tego przez Rosję do realizacji własnych celów.

Trudne do oszacowania zagrożenia dla bezpieczeństwa międzynarodowego (też często wynikające ze słabości państwa) wiążą się z działalnością międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, handlem bronią, działalnością grup mafijnych oraz karteli narkotykowych. Nowym zjawiskiem jest nie tyle sama taka działalność, ile jej skala, będąca coraz większym wyzwaniem dla prawa i porządku międzynarodowego.

Natura współczesnych zagrożeń i wyzwań dla bezpieczeństwa międzynarodowego, stopień skomplikowania środowiska bezpieczeństwa, wymaga nowego podejścia do tych żywotnych problemów współczesnego świata. Wzrost roli aktorów niepaństwowych w stosunkach międzynarodowych, w tym w sprawach bezpieczeństwa, stwarza nie tylko celowość, ale i konieczność badania aspektów behawioralnych uczestników tych stosunków, w skali i zakresie dotychczas nieznanym. Nie wystarczy

⁴ Chodzi o raporty opracowywane przez agendy ONZ, w tym Bank Światowy, Brytyjski Departament Rozwoju Międzynarodowego, kwartalnik „Foreign Policy”, a także inne instytucje. Piszą o tym na łamach tygodnika „Wprost” (nr 36 z 11 września 2005 r.) A. Jabłońska i P. Białobok.

⁵ Wzmocnienie funkcji państwa jako warunku bezpieczeństwa, jest kanwą książki F. Fukuyamy, *Budowanie państwa. Władza i ład międzynarodowy w XXI wieku*, Poznań 2005.

⁶ Zob. na ten temat: *Umiędzynarodowiony konflikt wewnętrzny*, red. J. Pawłowski, A. Ciupiński, Warszawa 2001, s. 90–107.

już analizowanie polityki państw, ich doktryn wojskowych, potencjału militarnego, a także wzajemnych akcji i interakcji, lecz trzeba uwzględnić w tym kontekście także podmioty niepaństwowe. Nowe podejście do bezpieczeństwa uwzględniać powinno także aspekty ekonomiczne, naukowo-techniczne, społeczne, kulturowe, ideologiczne i religijne. Zacieśniać się będzie jeszcze bardziej związek między bezpieczeństwem wewnętrznym jako ważnym elementem bezpieczeństwa narodowego (bezpieczeństwa państwa i narodu), a bezpieczeństwem zewnętrznym, międzynarodowym.

Biorąc pod uwagę szerokie spektrum współczesnych zagrożeń i wyzwań, na przełomie I i II dekady XXI wieku, kluczowe staje się pytanie: w jakim stopniu instytucje międzynarodowe, w tym ONZ – jako system bezpieczeństwa powszechnego – oraz NATO, UE, a także OBWE będą w stanie im się przeciwstawić? Nieskuteczność międzynarodowych instytucji bezpieczeństwa, a także niezdolność do sprostania nowym zagrożeniom może rodzić tendencje do ich odrzucania, lekceważenia, a w konsekwencji prowadzić do kryzysu i ich dezintegracji. Dyskusje, jakie toczą się w Kongresie Stanów Zjednoczonych, w ramach różnych ważnych debat nad polityką zagraniczną i bezpieczeństwem, w tym nad kolejnymi rundami rozszerzeniem NATO, pokazują rosnącą nieufność tego kluczowego organu amerykańskiej polityki dla międzynarodowych struktur bezpieczeństwa. Jest to o tyle istotne, że brak zaufania do nich ze strony jedyne go nadal supermocarstwa oznaczać może utratę ich racji bytu. Ten brak zaufania Stanów Zjednoczonych do multilateralizmu przejawiał się w reakcji na wydarzenia 11 września 2001 r., w kwestii afgańskiej i kryzysie irackim.

Dla bezpieczeństwa europejskiego stosunek Stanów Zjednoczonych do multilateralizmu jest o tyle ważny, że wiąże się z jednej strony z rolą i ewolucją NATO, z drugiej zaś rzutować musi na europejskie ambicje (co prawda, bardziej deklaratywne niż realne) zbudowania własnych, efektywnych struktur Europejskiej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony⁷.

Być może największym wyzwaniem dla porządku międzynarodowego epoki postkomunistycznej było wyłonienie się Stanów Zjednoczonych jako jedyne go supermocarstwa. Stany Zjednoczone wówczas jakby nie mieściły się w dotychczasowym porządku i chyba nie chciały się mieścić, uważając ten ład za ułomny. Stąd silna tendencja w polityce amerykańskiej do działań jednostronnych, nawet autorytarnych, która najsilniejszy wyraz znalazła w prezydenturze George'a W. Busha, ale jej przejawy były widoczne już za kadencji Billa Clintona. Barack Obama zdaje się odchodzić od tej polityki, bo właśnie zmiana wizerunku Ameryki, odejście od unilateralizmu i szersze oparcie się na współpracy sojuszniczej i międzynarodowej miały być założeniami jego prezydentury.

Z drugiej jednak strony Ameryka – bez względu na to, kto jest akurat jej prezydentem – to liczący się kraj z poczuciem misji, gotowością niesienia wolności i wprowadzania demokracji, nawet tam, gdzie nie ma pod nią jakiegokolwiek podłoża. Amerykanie są gotowi robić to (i robią w Afganistanie, w Iraku) nawet przy użyciu siły i za cenę życia własnych żołnierzy. Świat to krytykuje, niekiedy nawet ostrzej niż samych dyktatorów⁸, ale obawiam się, że bez tej misji Ameryki z dodatkiem funkcji strażnika ładu, porządek międzynarodowy mógłby niebezpiecznie ewoluować w kierunku dal-

⁷ Od wejścia w życie traktatu lizbońskiego już „Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony” [CSDP], co oznacza kolejną zmianę nazwy tej polityki.

⁸ Potwierdzeniem tego może być nasilająca się fala krytyki Stanów Zjednoczonych po zabiciu Osamy bin Ladena.

szego nieuporządkowania i anarchii. „Jeszcze zatęsknicie za silną Ameryką” – mówi w jednym ze swych publicystycznych artykułów amerykański analityk Edward Luttwak, do tych zachodnich komentatorów, którzy nie kryją satysfakcji z degradacji supermocarstwa. Problem w tym, że zarówno nadal bezprecedensowa pozycja Stanów Zjednoczonych, jak i realizacja owej misji, w połączeniu z mechanizmami globalizacji, niosą ze sobą różne jej produkty, a zwłaszcza wytwory kultury masowej, komercyjnej, które poprzez media, środki audiowizualne i internet wdzierają się w każdy zakątek świata, zagrażając lokalnym tożsamościom kulturalno-religijnym i obyczajowym. Budzą one w wielu miejscach, a chyba najbardziej w świecie islamu, odruchy sprzeciwu, gniewu, a także fanatyzmu, wzywającego w skrajnych przypadkach do użycia przemocy. Sprawy te, sprowadzające się do obrazu kraju agresywnej popkultury, moralizatorstwa i mentorskich pouczeń, a także siłą wprowadzanych wzorów, całkowicie przesłaniają dobre intencje Ameryki, stając się ich antytezą. W trywialnych hasłach fanatyków Ameryka staje się głównym wrogiem, narzędziem szatana.

Zmiana tego wizerunku, który po części przechodzi na cały Zachód (powoli, ale w sposób nieunikniony także na Polskę), to główne zadanie amerykańskiej polityki zagranicznej Baracka Obamy, a może i przyszłych administracji. Od tego, w dużym stopniu, zależeć może kształt przyszłego porządku międzynarodowego, w tym także kwestia zahamowania lub pogłębiania się tendencji do zderzeń cywilizacyjnych. Porządek ten w większym stopniu afirmować musi wspólnotę losów całej ludzkości, zwłaszcza jeśli chodzi o problemy globalne, ukazywać wspólne cele, z podkreśleniem zagrożeń. Nie może on jednak być zbudowany bez wygaszenia ognisk i konfliktów zapalnych, bez likwidacji światowych skupisk nędzy, bez wprowadzenia zrównoważonego rozwoju gospodarki światowej.

Dekada kryzysów i klęsk żywiołowych

Pierwsze dziesięć lat XXI wieku pokazały potęgę jeszcze innych zjawisk, co prawda doskonale znanych ludzkości, ale jakby zapomnianych, a tym samym odległych i mniej realnych. Myślę o kryzysie gospodarczym na dawno niespotykaną skalę, niepokojącym wzroście cen surowców z tendencją do trwałego trendu, odnawiającym się problemem głodu na dużych obszarach świata. To, co jednak najbardziej uderzyło setki tysięcy, a może i miliony ludzi to nasilające się katastrofy naturalne. Trzęsienia ziemi, powodzie, wybuchy wulkanów paraliżujące ruch powietrzny, gigantyczne wycieki ropy do mórz. Czegoś takiego, tak wielkiego nagromadzenia niszczycielskich skutków żywiołów jak w ostatniej dekadzie, nie było rzeczywiście od długiego czasu. Tak jak symbolicznie wiek XXI zaczął się od ataków terrorystycznych 11 września, tak jego druga dekada zaczęła się od gigantycznego trzęsienia ziemi u wybrzeży Japonii i apokaliptycznych fal tsunami, wdzierających się ogromną siłą na ląd i niszczących w ciągu sekund dorobek kilku pokoleń. Relacje telewizyjne z tych tragicznych wydarzeń rejestrowane na bieżąco obiegły cały świat, ukazując, jak bezsilny jest człowiek wobec takiego żywiołu.

Część z tych katastrof, częstsze tajfuny, tornada, jak choćby te, które na początku maja 2011 r. miały miejsce w Ameryce, to pośredni efekt zmian klimatycznych świadczący o pogarszaniu się klimatu. Pytanie, w jakim stopniu człowiek, własną, często

bezsmyślną działalnością, przyczynia się do tych zmian natury? Na ile do powstrzymania jest na przykład emisja gazów cieplarnianych, jedna z przyczyn zmian klimatycznych, tym bardziej że kraje produkujące ich coraz więcej (Chiny, Indie) dopiero wkroczyły na drogę szybkiego rozwoju i konsumpcji i chyba ostatnią sprawą jest jego ograniczanie poprzez dbanie o środowisko. Można się o tym przekonać, wybierając się do Indii, kraju, który w ostatnich miesiącach 2010 r. zanotował już szybszy przyrost gospodarczy niż Chiny. Miliony ton śmieci na całym obszarze tego kraju i coraz więcej pyłów, kurzu i spalin, czyli powielanie rozwoju przemysłowego Zachodu sprzed półwiecza w najgorszej formie. Jednocześnie jednak budowane są nowe Indie: nowoczesnych procesów wytwórczych, elektronicznych usług *outsourcingowych*, centrów technologiczno-przemysłowych, wykorzystujące dzięki internetowi i nowej gospodarce (*e-economy*) swoiste spłaszczenie się świata i nowe, nieznane dotąd możliwości⁹.

Nie ma natomiast wątpliwości, że kryzysy gospodarcze, bez względu na to, kto – jakie korporacje, jacy aktorzy, państwowi czy niepaństwowi – je wywołuje, to jednak zawsze za strukturami tymi stoi człowiek, ze swoją chęcią eksperymentowania, manipulowania, ryzykowania i maksymalizowania, zwłaszcza zysku. Problem jednak w tym, że współcześnie, w warunkach globalizacji, a więc wzajemnych powiązań i współzależności, swobody przepływu kapitału i innych środków produkcji przez granice, internetu, mass mediów, kryzys w jednym miejscu automatycznie daje efekt domina, niestety mniej malowniczy i dotkliwszy niż w tej zabawie. Procesu tego raczej nie da się cofnąć ani odwrócić. To gorsza strona globalizacji, powodująca, że wzrasta także wpływ czynników psychologicznych na gospodarkę, co odczuwamy także w Polsce. Wystarczy małe załamanie gospodarcze lub walutowe, informacja o gorszych danych ekonomicznych napływająca z jednego z krajów zaliczanych do wschodzących rynków, na przykład z Argentyny, Korei Południowej czy choćby Węgier, aby spowodować zachwianie kursu naszej waluty, czy wywołać spadki na giełdzie. Oddziaływanie to jest silniejsze niż zakotwiczenie naszej gospodarki (czy innych z tej samej grupy państw) w Unii Europejskiej. Zresztą ta rekomendacja też przestaje dawać świadectwo dobrego ekonomicznego prowadzenia się, w związku z kryzysem w strefie euro. Ten z kolei jest skrajnie niebezpieczny dla całej Unii, bo gwarancją sprawnego funkcjonowania mechanizmu wspólnej waluty jest wypełnianie ostrych kryteriów konwergencji finansowej i przystawalność gospodarek krajów strefy do siebie. Nie jest tajemnicą, że niektóre z nich weszły do Eurolandu – mówiąc oględnie – dzięki naciąganiu niektórych danych ekonomicznych. Kryzys z lat 2008–2009 obnażył te słabości w sposób bezlitosny. Jedyną możliwością, aby uratować spójność unii walutowej, jest wyrównanie poziomów, czyli pomoc krajom będącym w kryzysie, bo ich kryzys staje się kryzysem całej strefy euro. Jeszcze nadal udaje się to, choć trochę trudniej, w przypadku mniejszych gospodarek – Grecji, Irlandii, Portugalii, ale strach pomyśleć, co będzie, jeśli kryzys przesunie się, co niestety zaczyna mieć miejsce, na znacznie większą Hiszpanię, czy będącą w grupie G-8 Włochy?

Ten obraz gospodarki świata i jej różnych obszarów nie jest zbyt optymistyczny i zmusza do różnych refleksji. Kiedyś udawało się izolować i ograniczać kryzysy do jakiegoś obszaru, dziś staje się to niemożliwe. Kiedyś w przypadku kataklizmu, wojny lub innego normalnego zaopatrzenia, braku w energii, w dostawie prądu, można było

⁹ Pisze o tym obszernie T. Friedman, *Świat jest płaski. Krótka historia XXI wieku*, Poznań 2009.

szybko wyrównać zapalając świeczkę, paląc w piecu czy przynosząc wodę ze studni. Dziś znaczna część infrastruktury, w tym infrastruktury krytycznej, jest obsługiwana przez systemy komputerowe, do których zakłócenia lub wyłączenia wcale nie trzeba wojny. To między innymi dlatego coraz większą uwagę zwraca się na zagrożenie, jakim mogą być ataki cybernetyczne i przeciwdziałanie temu zagrożeniu znalazło się w nowej Koncepcji Strategicznej NATO.

Świat nie ma jak na razie żadnego środka na powiększającą się przepaść między bogatymi i biednymi, na rosnące zadłużenie krajów Trzeciego Świata, z których kilkanaście jest w stanie całkowitego rozkładu nie tylko gospodarczego, lecz także jeśli chodzi o jakiekolwiek funkcje państwa, w tym porządek publiczny, wymiar sprawiedliwości, ochronę zdrowia, o wszechobecnej korupcji nie wspominając. Postulaty zmiany tej sytuacji, zgłaszane ponad 30 lat temu pod hasłami Nowego Międzynarodowego Ładu Ekonomicznego, podchwyczone przez ONZ i ogłoszone dialogiem Północ-Południe, nie tylko, że nie doczekały się realizacji, ale przekształciły się w swą antytezę, czyli przekonanie, że o żadnym globalnym systemie sprawiedliwości społecznej nie ma co marzyć, a ten który po różnych dziejowych wydarzeniach się ukształtuje, będzie miał inne preferencje, a zasady gry w warunkach liberalizacji i deregulacji będą jeszcze bardziej preferować silnych, pięknych i bogatych.

Koniec pierwszej dekady XXI wieku i rosnąca potrzeba nowego ładu międzynarodowego

Ostatnie lata, począwszy od okresu, gdy stało się jasne, że interwencja w Iraku nie będzie amerykańskim *Blitzkriegiem*, lecz kosztowną i obfitującą w ofiary i zniszczenia wojną, co także niestety dotyczy Afganistanu, niosą wiele symptomów zachodzących zmian w porządku międzynarodowym. Dotyczą one różnych aspektów tego porządku, od bezpieczeństwa, podstaw gospodarczych (szczególnie surowce energetyczne) relacji etnicznych i kulturowych aż po finanse międzynarodowe. Jednym z elementów gry jest udział we władzy międzynarodowej, w skomplikowanych mechanizmach wpływów w światowych instytucjach finansowych, organizacjach międzynarodowych, w strukturach politycznych i gospodarczych i w wielu innych miejscach decydujących o obliczu współczesnego świata. I tu zachodzą ogromne zmiany, dostrzegalne nawet przez laików.

Najszybciej, można powiedzieć, że w najbardziej burzliwy sposób, dokonują się zmiany w gospodarce, a zwłaszcza w sferze finansów. Deregulacja światowej gospodarki, przekładająca się na swobodę przepływów czynników produkcji, a zwłaszcza przepływów kapitałowych, wyzwoiliła nieokiełznaną ekspansję, umożliwiając przepływy z krajów posiadających nadwyżki czynników produkcji, zwłaszcza siły roboczej i kapitału, do obszarów uboższych lub wykazujących niedobory jednych lub drugich czynników. Stworzyło to nowe możliwości, nieznane wcześniej w takiej skali. Pozwoliło to wykorzystać wolne zasoby, a także znacznie obniżyć koszty produkcji. Zaczęła następować szybka konwersja gospodarek krajów wysoko rozwiniętych poprzez przeniesienie działalności wytwórczej na obszary o znacznie tańszej sile roboczej. Niebagatelną rolę odgrywały w tym procesie także czynniki ekologiczne. Niewiele to jednak

miało wspólnego z postulatami zrównoważonego rozwoju, harmonijnego powiązania rozwoju gospodarczego i ekologii, a jeśli już, to chodziło przede wszystkim o przeniesienie produkcji do krajów o tańszej sile roboczej, a więc o obniżenie kosztów, a przy okazji, jeśli pozbywanie się zatruwającego środowisko przemysłu było tym lepsze dla ekologii danego kraju.

Najważniejszym jednak wyrazem zmian w finansach międzynarodowych było wykreowanie gigantycznej siatki usług finansowych, oferujących spekulacyjne zyski z operacji pochodnych, tzw. derywatów. Stały się one w ostatnich latach czołowym produktem inżynierii finansowej, obejmując takie produkty jak pochodne instrumenty kredytowe, operacje hedgingowe, oparte na papierach wartościowych, indeksach giełdowych, stopach procentowych, kursach walutowych. Mnożące się jak grzyby po deszczu firmy brokerskie i inni usługodawcy oferujący te produkty, żywią się spekulując na cenie lub wartości praw majątkowych lub papierów wartościowych, windując ich cenę do niebotycznych rozmiarów, bo od niej zależy powodzenie operacji i końcowy zysk oparty na derywatach. W ostatnich latach przed kryzysem (2005–2008) rosła wartość papierów finansowych, a więc i perspektywa zysków. Rosło też ryzyko. W końcu, pod wpływem różnych bodźców, m.in. krachu kontraktów *sub-prime* w Stanach Zjednoczonych, banki finansowe, jak kilka lat wcześniej w Japonii, pękały jak mydlane. W ten sposób te wirtualne finanse, obejmujące kontrakty terminowe, opcyjne, fundusze inwestycyjne, a nawet emerytalne, stały się początkiem paniki, dając w światowych finansach efekt kuli śnieżnej. Im większy w danym kraju świat gospodarki wirtualnej, a mniejszy produkcyjnej, tym kryzys finansowy był większy. Gospodarka polska, uznawana za bardziej zacofaną w kwestii usług finansowych i derywatów, ucierpiała, paradoksalnie dzięki temu mniej, choć i w Polsce nie brakowało operacji opcyjnych. Z kolei amerykańska, nadająca ton tym operacjom, mogła szybciej i mocniej reagować, i to z różnych względów, choćby z racji gigantycznego potencjału, ale i – nie ma co kryć – z racji posiadania waluty światowej, która dawno już nie jest oparta o *golden standard*, a skali dodruku, w masie ogromnych zasobów dolarów krążących w świecie, nikt nie jest w stanie oszacować.

Czy nadal trwający kryzys finansowy, który przełożył się na gospodarczy, jest w stanie doprowadzić do nowego międzynarodowego ładu w tym zakresie? Nikt tego nie wie, choć pierwsze wnioski zostały wyciągnięte, ale co do dalszych, w miarę poprawy sytuacji gospodarczej, miałbym wątpliwości. Przede wszystkim trzeba powiedzieć, że Stany Zjednoczone nie są już światowym, samotnie rozdającym karty, krupierem. Pojawiły się inne bieguny światowych finansów. Są przede wszystkim Chiny z gigantyczną sumą rezerw dolarowych, główny makler skupujący amerykańskie (ale i europejskie) bony skarbowe, mający już na koncie ponad 2,3 biliona rezerw walutowych w postaci amerykańskich dolarów¹⁰. Są Indie idące w ślady Chin, ale też Japonia (osłabiona kataklizmem, ale z nowymi nadziejami na ożywienie koniunktury paradoksalnie właśnie dzięki temu) i tygrysy południowo-azjatyckie, trzymające się całkiem nieźle, mimo kryzysu. Rosną nowe mocarstwa prawie na każdym kontynencie. Jest

¹⁰ Zagrożeniem dla Chin, Indii, ale także dla innych tanich rynków, może być postępujący proces denacjonalizacji inwestycji. W krajach tych zaczynają rosnąć koszty pracy i powoduje to spadek opłacalności inwestycji produkcyjnych (w przemyśle), dlatego też Stany Zjednoczone i kraje zachodnie zaczynają ograniczać tego typu inwestycje zagraniczne, lokując je coraz częściej u siebie. Jeszcze nie wiemy, jaki to będzie miało skutek dla gospodarki światowej – ale może to być czynnik kryzysogenny.

też Unia Europejska, której waluta po niespełna dekadzie awansowała do drugiej rezerwowej waluty świata. No i – ktoś pewnie dopowie – jest Rosja, która namnożyła miliarderów¹¹ i której gospodarka oparta jest w decydującym stopniu na surowcach energetycznych. Spadek cen surowców, nawet o 70% w trakcie kryzysu, próby ratowania kursu rubla dziesiątkami miliardów dolarów, spowodowały szybkie obniżenie wysokości rosyjskich rezerw walutowych, nade wszystko jednak obnażyło słabość rosyjskiej gospodarki, strukturalnie jednej z najsłabszych z liczących się państw świata. Ale trwający od początków 2011 r. wzrost cen ropy i surowców energetycznych znowu ożywia Rosję.

Wszystko to tworzy nowy obraz gospodarczy świata, który należałoby uzupełnić jeszcze rolą światowych korporacji, nawet jeśli wiele z nich w sposób szczególny ucierpiało na kryzysie. Niektóre z nich, właśnie z tych powodów, stały się beneficjentami pomocy rządowej, teoretycznie zwrotnej, w praktyce chyba trudnej do odzyskania. Specyfika działania korporacji międzynarodowych (wielonarodowych, ponadnarodowych) polegała na tym, że działały one globalnie, na obszarach różnych państw. Ich działalność była w praktyce niekontrolowana przez rządy, ale jej skutki były i są przez rządy, a jeszcze bardziej społeczeństwa, odczuwalne. To również one poprzez wspomniane wyżej formy działalności przyczyniły się do ciągle trwającego kryzysu. Czy są szanse na ich większą kontrolę i wmontowanie w system bardziej zrównoważonego rozwoju? Należy wątpić, choć próby takie niewątpliwie będą podejmowane, także w zakresie budowania nowego ładu gospodarczo-finansowego.

Wielkich szans na zbudowanie takiego ładu nie ma. Jakaś forma przebudowy międzynarodowych stosunków gospodarczych jednak nastąpi. I już to widać. Zmienia się przede wszystkim stanowisko rządu Stanów Zjednoczonych, ze skrajnie liberalnego do kontrolowanego zaangażowania państwa w gospodarkę. Towarzyszą temu decyzje o uważniejszym patrzeniu na ręce menadżerom światowej gospodarki. Pojawia się próba stworzenia nowych struktur podejmowania globalnych – choć nieformalnych – decyzji. Grupa G-7, poszerzona o Rosję, już nie wystarcza. Niezbędne jest uzgadnianie decyzji gospodarczych z Chinami, Indiami i innymi liczącymi się gospodarkami. Tworzone są nieformalne struktury *global governance* – globalnego zarządzania finansami, ale też i innymi kluczowymi sektorami życia międzynarodowego. Jest to odpowiedź na nieefektywność struktur formalnych, ich skostnienie, niemożność podjęcia decyzji. Problem wymaga szerszego omówienia, bo jego znaczenie rośnie.

W sprawach nowego porządku gospodarczego rozważa się także inne kwestie. Jak pogodzić rozwój gospodarczy z ograniczeniem napływu do atmosfery gazów cieplarnianych, aby uniknąć dalszych szkodliwych skutków ocieplania się klimatu. Jak zatrzymać niebotyczne ceny surowców energetycznych, które dziś, w drugiej połowie 2011 roku nie wydają się z powodu kryzysu – który obniżył ich poziom – koszmarem, ale które na pewno wrócą do poziomu z lat 2007–2008. Co zrobić z kolosalnym zadłużeniem Trzeciego Świata? Czy bogate kraje mają nadal dotować rolnictwo i eksport produktów rolnych, uniemożliwiając biednym jakikolwiek obrót tymi – nieraz w ich przypadku jedynymi – produktami? Jednym z pytań jest kwestia światowej waluty. Dolar spełniał tę funkcję po kryzysie waluty złotej przez prawie sto lat. Dziś jego słabość przyprawia o ból głowy nie tylko Amerykanów, ale przede wszystkim Chiny

¹¹ Dzięki dwuznacznie przeprowadzonej prywatyzacji. Ich liczba w związku z kryzysem zmalała.

i inne posiadające duże rezerwy kraje¹². Szans na uczynienie jakiejś innej waluty pieniądzem światowym w praktyce nie ma. Sugestię Rosji sprzed kryzysu, by walutą rezerwową uczynić rubel, dziś traktuje się jak żart. Co więc? Najpewniej nadal dolar, który zresztą w czasie kryzysu umocnił się, bo mimo wcześniejszej słabości, w trudnych czasach jawi się jako ostoja stabilności. A może SDR-y (*special drawing rights*) – fiducjarny pieniądz emitowany przez MFW? Dodajmy przez znacznie dofinansowany MFW, w wyniku decyzji międzynarodowych, w ramach walki z kryzysem, z nadzieją na jego antykryzysową funkcję. Pomysły takie chodzą po głowie wpływowym ludziom, ale chyba nie na tyle wpływowym, by doprowadziło to do aż takiej rewolucji.

Potrzeba nowego ładu pojawia się w kwestiach światowego bezpieczeństwa. Nadal pewne problemy nie zostały rozwiązane, a inne narastają. Świat coraz bliższy jest koszmarnym wizjom polityków, a oficjalne dokumenty stają się coraz bardziej wyważone i podobne do siebie. O jakie kosmary chodzi? Przede wszystkim o proliferację broni masowego rażenia i – można dodać – w powiązaniu z międzynarodowym terroryzmem. Szczególnie niebezpieczny w związku z tym staje się region Bliskiego i Środkowego Wschodu. Na nierozwiązany przez dziesiątki lat etniczny, rasowy i religijny konflikt izraelsko-palestyński nałożyło się w regionie kilka innych konfliktów, a źródła napięć przesuwają się coraz bardziej na Wschód. Konflikt szybko stał się konfliktem izraelsko-arabskim i żydowsko-islamskim. Podsycali go animozje arabsko-irańskie, rywalizacje o złoża ropy naftowej, o źródła wody, o wpływy i kontrolę, o ziemię i inne dobra. Sytuacja skomplikowała się po interwencji sowieckiej w Afganistanie i wojnie Iraku z Iranem, a potem po agresji Iraku na Kuwejt. Doszedł do tego konflikt i rywalizacja indyjsko-pakistańska. W wielu miejscach teren kontrolowany jest w praktyce przez organizacje terrorystyczne. Nie wydaje się, by amerykańska interwencja w Afganistanie i w Iraku uczyniła te obszary bardziej bezpiecznymi. W trudnym do ogarnięcia chaosie pogrążył się Pakistan. Północne pogranicze Pakistanu i Afganistanu to obszar niekontrolowany przez żadną władzę państwową, a być może przez żadne zorganizowane siły. Wszystko to dzieje się w regionie coraz bardziej nasycanym przez broń nuklearną, której posiadaczem jest także Pakistan. Przewiduje się, że w ciągu następnej dekady grupa państw, będących w posiadaniu broni nuklearnej (nie licząc pięciu wielkich mocarstw), sięgnie nawet liczby trzydziestu. Znakiem naszych czasów staje się tendencja posiadania bomby atomowej przez kraje biedne i zacofane, co wynika z chęci swoistej nobilitacji tych krajów, lecz także z przekonania, że dzięki temu będą mogły skuteczniej realizować swe cele (jak w przypadku Korei Północnej), a ponadto, że nie staną się obiektem interwencji¹³. Dziś na wokandzie światowych zagrożeń dla bezpieczeństwa polityczno-militarnego – i to na pierwszym miejscu – staje sprawa irańskich doświadczeń z technologią nuklearną. Ostatnie raporty Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej jednoznacznie wskazują na to, że Iran jest na finiszu prac mających na celu zbudowanie bomby atomowej. Zapewne podjęte zostaną próby weryfikacji tych doniesień, jak również próby rozmów z rządem Iranu, które biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, nie napawają optymizmem. Mnożą się w tym kontekście nieoficjalne i półoficjalne oświadczenia i spekulacje o możliwości zaatako-

¹² Oczywiście nie wszystkich, bo wartość dolara jest też celowo obniżana, po to by stworzyć lepsze warunki dla amerykańskiego eksportu.

¹³ Ukuty został nawet swoisty slogan po amerykańskiej interwencji w Iraku: „Jeśli będziemy mieć broń nuklearną, to USA nas nie zaatakują”.

wania i zburzenia instalacji nuklearnych Iranu przez Izrael lub inne siły Zachodu. Perspektywa taka, nawet jeśli miałaby prowadzić do osiągnięcia tego celu, to zapewne na krótką metę, ale wyzwolić mogłaby całkowicie niekontrolowaną dynamikę zmian i perturbacji politycznych, militarnych i gospodarczych.

Jeśli te czarne prognozy w zakresie proliferacji spełnią się, a krąg posiadaczy broni masowego rażenia niebezpiecznie wzrośnie, to jak wyglądać będzie sprawa kontroli użycia tej broni i zabezpieczenia przed przedostaniem się jej w ręce terrorystów? Jak wpłynie to na mechanizmy międzynarodowe, na doktryny wojskowe i bezpieczeństwa? W kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego, podobnie jak w finansach i gospodarce globalnej, w warunkach globalizacji i zmieniającego się porządku międzynarodowego, gdy istniejące mechanizmy międzynarodowe stają się niedrożne lub nieefektywne, gdyż (jak na przykład ONZ) pochodzą z innej epoki, a jednocześnie trudno je zmieniać lub zreformować, tworzą się struktury nieformalne, które próbują zastępować struktury legalnie i formalnie działające. Jest to prosta droga do powstawania struktur *global governance*. Niekiedy już istniejące instytucje dokonują głębokiej ewolucji i transformacji, a następnie zaczynają pełnić nowe funkcje, świadome, że ich nowa rola może wypełnić niebezpieczną pustkę lub lukę, która jest skutkiem zmieniających się warunków. Taką ewolucję w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo międzynarodowe, a nawet globalne – przechodzi NATO. Proces ten jest niełatwy, dyskusyjny, a nawet kontestowany przez niektórych członków Sojuszu, ale obecność NATO w Afganistanie, pierwsza operacja poza obszarem traktatowym, jest tego potwierdzeniem. Również proces rozszerzenia NATO jest wyrazem tej polityki, a przypomnieć trzeba, że dyskutowane były już koncepcje uczynienia NATO sojuszem globalnym i ekspedycyjnym. Problem ten był też dyskutowany w ramach prac nad nową strategią Sojuszu. Nic takiego jednak się nie stało i nowa Koncepcja Strategiczna Sojuszu¹⁴ nadal określa NATO jako organizację regionalną, oczywiście z możliwościami działań *out of area*.

Oczywiście, u podstaw problemu i tego typu rozważań stoi z jednej strony nieefektywność ONZ wobec nowych zagrożeń, z drugiej zaś strony niepewność nowego, coraz bardziej wielobiegunowego świata. Również Unia Europejska, w roli mocarstwa przede wszystkim cywilnego – choć budującego swe zdolności obronne – ma szansę odegrać konstruktywną, koncyliacyjną rolę, jako wysłannik świata zachodniego o innym niż Stany Zjednoczone obliczu.

Przeprowadzone przez Unię misje pokojowe i stabilizacyjne, m.in. w Bośni i Hercegowinie, w Macedonii i w Kongo, pokazały, że jest ona coraz lepiej do tego przygotowana. Postępujące zaangażowanie NATO i UE w bezpieczeństwo globalne, z upoważnienia ONZ (a także i bez takiego mandatu jak w przypadku NATO w sprawie Kosowa) są niewątpliwie formą udziału w globalnym zarządzaniu bezpieczeństwem międzynarodowym.

Formy zarządzania globalnego powstają na styku instytucji państwowych i organizacji międzynarodowych, podmiotów publicznych i prywatnych. Stają się one coraz bardziej wpływowe i prestiżowe. Widać to przede wszystkim w światowych finansach i globalnej gospodarce, a problemem, który w sposób szczególny jest predestynowany do wynoszenia na tego typu fora, jest ochrona środowiska, w tym kwestia ocie-

¹⁴ Zob. omówienie nowej Koncepcji Strategicznej NATO mojego autorstwa na łamach „Realia i co dalej” 2011, nr 2.

planian się klimatu świata. Pierwszym takim wpływowym, ale nieformalnym ciałem była Grupa G-7 (choć zaczęło się w 1975 r. od sześciu państw), czyli siedmiu najbogatszych państw. Przywódcy tych państw¹⁵ spotykają się na corocznych szczytach gospodarczych i politycznych, dyskutując o najważniejszych problemach świata, przygotowując koncepcje i strategie ich rozwiązywania. Od 1998 roku w spotkaniach Grupy uczestniczy także Rosja (stąd mówi się o G-8), choć jej status opiera się na formule każdorazowego zapraszania. Ta nieformalna instytucja, reprezentująca 14% populacji świata, dysponuje jednocześnie 65% bogactwa globu. Jest tylko kwestią czasu zaproszenie do udziału w pracach Grupy Chin, już dziś jednej z czołowych gospodarek świata. Grupa G-8 jest typową instytucją globalnego zarządzania, a dla tzw. antyglobalistów nawet synonimem „rządu światowego”. Krytycy Grupy podkreślają jej nieformalny charakter, decydowanie bez ponoszenia formalnej odpowiedzialności o sprawach mających globalne konsekwencje, obarczają ją także odpowiedzialnością za negatywne skutki globalizacji, w tym biedę i zadłużenie krajów Południa.

Innym nieformalnym ciałem uzyskującym coraz większe wpływy w świecie w zakresie gospodarki i finansów jest Grupa G-20. Jest ona znacznie bardziej reprezentatywna dla świata niż Grupa G-7, gdyż skupia ministrów finansów i gubernatorów banków centralnych z 19 państw wszystkich kontynentów oraz Unii Europejskiej jako dwudziestego członka¹⁶. W spotkaniach bierze także udział prezes Europejskiego Banku Centralnego. Grupa G-20 została założona w celu omawiania kluczowych kwestii dotyczących światowych finansów i gospodarki. Potencjał Grupy, obejmujący 90% światowego PKB i 80% handlu międzynarodowego, upoważnia ją do podejmowania tego typu wyzwań, choć nie ma ona prawa, podobnie jak G-8, do podejmowania wiążących decyzji. Może ona jednak tego typu decyzje, sugestie, koncepcje, a przede wszystkim strategię, wypracowywać. Głęboki światowy kryzys finansowy i gospodarczy znacznie zrewaloryzował znaczenie Grupy. W celu poszukiwania remediów na jego rozwiązanie G-20 zbierała się w okresie kryzysu dwukrotnie, w listopadzie 2008 r. i w kwietniu 2009 r. Spotkanie kwietniowe pozwoliło opracować założenia pakietu antykryzysowego i stymulującego rozwój gospodarki. Przewidywał on przeznaczenie sumy 5 bilionów dolarów na walkę z kryzysem, w tym sumę 1 biliona na zasilenie Międzynarodowego Funduszu Walutowego i 250 mld dolarów na ożywienie handlu światowego. Kolejne spotkanie odbyło się w dniach 11–12 listopada 2010 r. w Seulu i poświęcone było problemom równoważenia obrotów handlowych między największymi eksporterami i importerami oraz zaniechania, tzw. globalnej wojny walutowej, czyli manipulowania kursami walut w celu uzyskania lepszej pozycji dla własnego eksportu. Ostatnie, niedawne spotkanie Grupy G-20 odbyło się w Cannes, w listopadzie 2011 r. Dyskutowane były kwestie i mechanizmy równowagi finansowej: zadłużenia wewnętrznego, deficytu budżetowego, zadłużenia zewnętrznego, a także możliwości zaangażowania się największych gospodarek świata w rozwiązywanie problemów finansowych strefy euro, które rzutują na cały układ globalny.

Na spotkaniach G-8 i G-20 omawiane są też sprawy globalnego bezpieczeństwa, choć w zakresie tych spraw coraz bardziej liczą się inne fora, takie jak Konferencja

¹⁵ W skład grupy wchodzi: Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Stany Zjednoczone i od 1976 r. Kanada.

¹⁶ Członkami Grupy, która powstała w 1999 r., są państwa należące do G-8 oraz Arabia Saudyjska, Argentyna, Australia, Brazylia, Chiny, Indie, Indonezja, Korea Południowa, Meksyk, RPA, Turcja oraz UE jako ważny podmiot gospodarki i stosunków międzynarodowych.

Monachijska (w lutym każdego roku), szczyty NATO i UE, Rada NATO-Rosja, a także – co jest trwałym i formalnym elementem organizacji światowego bezpieczeństwa – doroczne sesje Zgromadzenia Ogólnego ONZ.

Struktury zarządzania globalnego nie powinny zastępować struktur formalnie powołanych do zarządzania daną sferą życia międzynarodowego. Ich decyzje nie mogą być legalne i ważne z punktu widzenia prawa międzynarodowego. Niekiedy jednak opierają się one na konsensusie znacznej części społeczności międzynarodowej i wtedy nawet będąc w sprzeczności z prawem międzynarodowym mogą ulegać legitymizacji. Sytuacja taka ma miejsce w przypadkach interwencji humanitarnej, gdy podjęta w nieformalny sposób (bez upoważnienia Rady Bezpieczeństwa ONZ) decyzja, może doprowadzić do zmiany niekorzystnej sytuacji i uratowania tysięcy ludzi zagrożonych eksterminacją.

Tendencje do tworzenia struktur zarządzania globalnego będą się nasilać, o ile istniejące struktury nie będą w stanie radzić sobie z problemami. Widać to także obecnie, w warunkach ciężkiego kryzysu finansów i gospodarki światowej. Ich pojawienie się, a niekiedy po prostu aktywizacja, to też oznaki, że dotychczasowy ład nie jest skuteczny i że istnieje potrzeba działań na rzecz nowego ładu.

* * *

Świat współczesny, choć podlegający uniwersalizacji w ramach procesu globalizacji, jest coraz bardziej zmienny, a jego rozwój nieprzewidywalny. Mamy prawo wierzyć, że będzie to świat wyższych wartości i lepszych mechanizmów, ale pewności nie mamy. Bezpieczeństwo, choć inaczej, szerzej je dziś rozumiemy, jest dla każdego narodu i całego globu problemem najważniejszym i ono też pozostanie osią przyszłego ładu międzynarodowego. Oczywiście, chodzi nadal przede wszystkim o bezpieczeństwo polityczno-militarne, lecz także o inne jego odmiany: o bezpieczeństwo gospodarczo-finansowe, społeczne, ekologiczne. W świecie ogarniętym procesem globalizacji, a więc także współzależności, bezpieczeństwo rzeczywiście staje się niepodzielne.

Stany Zjednoczone, dotychczasowy hegemon i gwarant bezpieczeństwa polityczno-militarnego, a często po prostu globalny żandarm, powoli przestaje pełnić tę rolę. W innych aspektach, na przykład bezpieczeństwa gospodarczo-finansowego, rola ta jest już coraz bardziej destruktywna niż konstruktywna. Czy *Pax Americana* zostanie zastąpiony przez *Pax sinica*? Ład chiński. Nie wydaje się. Nie wydaje się też, aby NATO spełniało tego typu rolę w ramach *global governance* bezpieczeństwem militarnym. Mimo nowej Koncepcji Strategicznej NATO jest w kryzysie, tkwiąc bezradnie w Afganistanie. Połowa członków Sojuszu, akceptując nową Strategię, inaczej widzi jego rolę, połowa jest niechętna jakimkolwiek wojskowemu zaangażowaniu NATO. Powiedzieć, że to wina Europy (Zachodniej), to jak winić wychowawcę za to, że uczy dzieci grzeczności i dyscypliny. Po wywołaniu dwóch globalnych wojen i strachu o tę trzecią, nuklearną, Europa nie ma jakichkolwiek militarnych ambicji, dlatego też bez entuzjazmu budują swoją Wspólną Politykę Bezpieczeństwa i Obrony.

Możemy więc powiedzieć, że nowy ład się tworzy, ale jaki on będzie, nie wiadomo, choć jego zręby da się określić. Będzie to wielobiegunowy współzależny świat, o ząbających się interesach rosnącej, ale nie decydującej roli aktorów niepaństwowych

i ciągle dużym znaczeniu wielkich mocarstw. Bez hegemonu, bez globalnego żandarma, ale za to różnorodnymi powiązaniami, z różnymi czynnikami stabilizacji i destabilizacji oraz współzależności. Czy będą jakieś osie w rodzaju „Zachód [USA – UE] – nowy Wschód [Chiny, Indie, Azja Południowo-Wschodnia]”, czy też swoisty podział na kraje demokratyczne i despotyczne lub koncert starych i nowych mocarstw – tego nie wiemy. Na pewno jednak wzrastać będzie rola mocarstw azjatyckich i innych regionalnych (Brazylia, Australia). Wiemy także, że zmieniają się punkty odniesienia, ciężar gatunkowy biegunów geopolitycznych i zagrożenia. Niektóre z nich znamy już dziś, jak choćby proliferację broni masowego rażenia, terroryzm, zagrożenia i obciążenia dla społeczności międzynarodowej ze strony państw słabych i upadłych. Niewiadomą pozostają rozregulowane mechanizmy gospodarki światowej, zwłaszcza praktyki inżynierii finansowej, społeczne i ekonomiczne skutki zadłużenia publicznego przede wszystkim Zachodu (USA i UE) i jego wpływu na bezpieczeństwo i układ globalny. Te niewiadome, przekładające się na nieprzewidywalność nowego ładu międzynarodowego, dotyczą także Polski. Nie jesteśmy zieloną wyspą. Mam wątpliwości, czy w ogóle jesteśmy jakąkolwiek wyspą.



Erhard Cziomer

Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec

Wprowadzenie

Przedłużający się od przełomu lat 2009/2010 kryzys strefy euro wzbudza zarówno szereg kontrowersji finansowo-gospodarczych, jak też społecznych, politycznych i międzynarodowych, ponieważ stanowi ogromne wyzwanie zarazem dla Unii Europejskiej (UE), Europy i całego świata. Wynika to przede wszystkim z faktu, że UE, jako główny trzon postępującej od ponad pięćdziesięciu lat integracji ogólnoeuropejskiej znalazła się w stanie zagrożenia i braku jasnych perspektyw rozwojowych w zderzeniu ze złożonością i wynaturzeniami nabierającego rozmachu procesu globalizacji na początku drugiej dekady XXI w.

Zagadnienie powyższe jest przedmiotem zainteresowania wielu ważnych placówek naukowo-badawczych, które prowadzą szeroko ujęte badania na temat następstw kryzysu finansowo-gospodarczego od przełomu lat 2007/2008 dla świata i Europy w aspekcie finansowo-gospodarczym, społecznym i politycznym¹.

Ograniczone ramy opracowania zmuszają autora z jednej strony do koncentracji analizy na wymiarze politycznym kryzysu strefy euro, a z drugiej na egemplifikacji jej niektórych tendencji na przykładzie Niemiec. Wymiar polityczny jest ściśle powiązany z płaszczyznami finansowo-gospodarczą i społeczną, które posiadają wprawdzie ogromne znaczenie wewnętrzne, ale w dużej mierze podporządkowane są mechanizmom decyzji politycznych w 17 krajach strefy euro, jak też we wszystkich 27 krajach członkowskich UE. Wyeksponowanie kontrowersji politycznych wokół kryzysu strefy euro w odniesieniu do Niemiec wynika z dwóch istotnych przesłanek:

¹ Por. wykaz stron internetowych placówek badających różne aspekty zadłużenia UE w kontekście regionalnym i globalnym w ramach tzw. Think Tank Directory Europe, wśród których znajduje się także kilka czołowych ośrodków w Berlinie, Monachium i Mannheim, źródło: <http://www.eu.thinktankdirectory.org>.

- po pierwsze Niemcy – jako najsilniejsze gospodarczo państwo członkowskie UE odgrywało istotną rolę w dotychczasowych próbach przezwyciężenia kryzysu,
- po drugie – powyższym działaniom rządu chadecko-liberalnego (CDU/CSU/FDP) towarzyszyło szereg ostrych kontrowersji.

Analiza koncentruje się na zasygnalizowaniu następujących problemów:

- ogólne przesłanki i istota kryzysu strefy euro,
- rola Niemiec w działaniach na rzecz udzielenia pomocy Grecji 2009/2010,
- uwarunkowania wewnętrzne kontrowersji politycznych wokół stabilizacji strefy euro w latach 2010–2011.

Opracowanie opiera się na analizie wszelkich dostępnych materiałów źródłowych², jak też literatury obcojęzycznej³ oraz polskiej⁴. Autor wykorzystał również własne analizy i doświadczenia badawcze w powyższym zakresie⁵.

Przesłanki i istota kryzysu strefy euro

Kryzys strefy euro UE, określane często jako „europejski kryzys zadłużenia”, nie może być rozpatrywany wyłącznie jako pewnego rodzaju wynaturzenia fiskalne, związane z nadmiernymi wydatkami państwowymi czy też fałszowaniem oficjalnych statystyk. Ta ostatnia sprawa odnosiła się zresztą głównie do Grecji, która po ujawnieniu

² Poza powszechnie dostępną dokumentacją decyzji, uchwał i dyrektyw oraz innych materiałów UE, zwłaszcza w językach angielskim i francuskim, w tym również znaczna ilość w języku polskim, znajduje się na oficjalnej stronie internetowej UE (zob. http://europa.eu/index_pl.htm). Ważne miejsce w zakresie przepływu informacji oraz przedruku ważnych artykułów naukowych, zwłaszcza publicystycznych zajmuje portal informacyjny UE – EurActiv (zob. <http://www.euractiv.pl>). Bogate, różnorodne i obszernie materiały źródłowe istotne dla podjętych badań posiadają: protokoły Bundestagu, materiały Urzędu Kanclerskiego, ministerstw Spraw Zagranicznych, Finansów, Gospodarki i Technologii oraz Obrony, Polityki Rozwojowej i inne dokumenty znajdują się na dostępnych stronach internetowych Bundestagu oraz rządu federalnego w Berlinie, archiwalia i dokumentacja prasowa: Deutsche Außen – und Europapolitik Deutschlands, Innenpolitik Deutschlands oraz EU-Schuldenkrise znajdują się [w:] Politisches Archiv beim Parteivorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands, Berlin 2010–2011. W trybie on line można także dotrzeć do dzienników i czasopism o zasięgu ogólnoniemieckim i regionalnym, których najwięcej materiałów zawierają między innymi: „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, „Frankfurter Rundschau”, „Süddeutsche Zeitung”, „Der Tagesspiegel”, „Der Spiegel”, „Die Zeit”, „Financiel Times Deutschland”, „Die Welt”, „Handelsblatt”, „Wirtschaftswoche(wiwo)” i inne.

³ Por. ważniejsze opracowania niemieckie: Bendiek A., Lippert B., Schwarzer D., *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für deutsche Europapolitik*, [w:] SWP-Studie S 18, Berlin 2011 (zawiera obszerną bibliografię), *Der Euro in der Finanzkrise*, [w:] *Neue Gesellschaft–Frankfurter Heft*, nr 9, Bonn 2011, s. 20–45, Europa in der Krise Schoch B. i inni (u.a.), [w:] *Friedensgutachten 2011*, hrsg. von M. u.a. Johannse, Muenster 2011, s. 77–193, U. Guerot, M. Leonard (Hg), *Die neue deutsche Frage: welches Deutschland braucht Europa?*, [w:] *European Council on Foreign Policy (ecfr)*, Berlin 2011 oraz francuskie i brytyjskie: Flouzat-Osmont D’Amilly, *L’avenir de la zone euro: questions et hypothese*, „Politique étrangere”, nr 3, Ifri, Paris 2011, Ph. Whyte, S. Tilford, *Why stricter rules threaten the Eurozone*, London 2011.

⁴ Por. ważniejsze: A. Krakowski, *Kryzys finansowy świata zachodniego i kryzys strefy euro*, „Sprawy Międzynarodowe” 2011, nr 2, s. 11–27, W. Orłowski, *Świat do przeróbki. Spekulanci, bankruci, giganci i ich rywale*, Warszawa 2011; *Unia Europejska wobec kryzysu ekonomicznego*, red. J. Osiński, Warszawa 2009 oraz M. Leonard, I. Krastew, *Widmo Europy wielobiegowej*, Warszawa 2011.

⁵ Zob. E. Cziomer, *Niemcy wobec wyzwań światowego kryzysu finansowo-gospodarczego dla polityki Niemiec*, [w:] *Między kryzysem a współpracą gospodarczą*, red. M. Lasoń, Kraków 2010, s. 51–68 oraz tegoż w przygotowaniu część pierwsza monografii. Przesłanki, istota i następstwa polityczno-prawne kryzysu gospodarczo-społeczno-fiskalnego UE w ramach przygotowywanego pod jego kierunkiem zespołowego projektu badawczego: „Polityczno-prawne implikacje kryzysu strefy euro dla Polski ze szczególnym uwzględnieniem działań w zakresie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz polityki energetyczno-klimatycznej i w ramach UE” (KAAFM 2011).

ukrywanego wcześniej wysokiego deficytu budżetowego późną jesienią 2009 r. znalazła się stopniowo od początku 2010 r. w poważnych kłopotach ze względu na brak możliwości terminowych spłat zaciągniętych kredytów z odsetkami oraz trudności funkcjonowania wewnętrznego rynku kapitałowego. W ciągu 2011 r. w deficyt budżetowy objął takie kraje strefy euro, jak: Irlandia, Portugalia, Hiszpania oraz Włochy, a ponadto znajdującą się poza strefą euro Islandię. Z niemieckiej analizy publikacji światowych *think tank*ów na temat przyczyn kryzysu strefy euro w latach 2010–2011 wypływa jednoznaczny wniosek, że obok błędów w polityce fiskalnej oraz utrzymywaniu się deficytu budżetowego wymienionych wyżej państw główne znaczenie miały następstwa światowego kryzysu finansowo-gospodarczego lat 2007–2009, które negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie światowych rynków kapitałowych, w tym także w Europie. Istota problemu polegała na tym, że wartość waluty euro na rynkach światowych nie uległa wprawdzie poważniejszemu osłabieniu, ale nadmierne zadłużenie niektórych krajów strefy euro na tyle osłabiło ich zdolność kredytową, iż groziło to ujemnymi następstwami dla pozostałych krajów członkowskich. Rzutowało to dodatkowo ujemnie nie tylko na wahania się kursu euro, ale przede wszystkim na obniżenie się zdolności kredytowej, zwiększania się inflacji oraz obniżenia się zdolności konkurencyjnej, głównie południowych krajów strefy euro na czele z Grecją⁶.

Należy sobie uzmysłowić, że głównym elementem światowego kryzysu finansowego było przede wszystkim niewłaściwe funkcjonowanie wielu banków w USA oraz Europie Zachodniej, które jako pewnego rodzaju „oficerowie globalizacji” uczestniczyły i osiągały ogromne zyski z różnych form spekulacji finansowych. Przyjmuje się, że w skali globalnej w 2010 r. wartość akcji i papierów wartościowych wynosiła ok. 65 000 mld w (65 bilionów), a łączna wartość wyprodukowanych dóbr tylko 62 000 mld (62 bilionów dolarów USA). Sama wartość derywatów, czyli tzw. transakcji spekulacyjnych na rynkach światowych, opiewała na wartość ok. 601 000 mld dolarów. Transakcje spekulacyjne w formie tzw. derywatów odbywały się za pośrednictwem wysoko wydajnych komputerów w ułamkach sekundy, stając się źródłem wysokich zysków wielu graczy giełdowych, ale często także powodowały ich znaczne straty, doprowadzając do upadłości banki, firmy i osoby prywatne. W procesie globalizacji transakcje spekulacyjne uległy nasileniu ze strony banków amerykańskich i europejskich, stając między innymi jedną z poważnych przyczyn światowego kryzysu finansowo-gospodarczego po obu stronach Atlantyku w 2008 r. Przykładowo ogłoszenie upadłości przez amerykański bank Lehman Brothers 15 września 2008 r., oferujący latami korzystne lokaty kapitału i transakcje spekulacyjne firmom i osobom prywatnym z Niemiec, doprowadziło do rozprzestrzenienia się kryzysu finansowego na cały świat, przyczyniając się zarazem w konsekwencji do recesji w Niemczech i spadku produkcji do -4,7%⁷. Stąd też ówczesny rząd Wielkiej Koalicji CDU/CSU/SPD na czele z kanclerz Angelą Merkel musiał wyasygnować blisko 400 mld euro na tzw. pakiety koniunkturalne, w tym również dla ratowania banków niemieckich. Przewyciężenie skutków powyższej zapaści nastąpiło w Niemczech dopiero w latach 2009–2010, kiedy z jednej

⁶ Por. A. Huckstorf Bearb, *Die Krise in der Eurozone*, „SWP Literaturrecherche”, Berlin (2011/Juni), http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/SWPLiteraturrecherche_Eurozonenkrisen.pdf.

⁷ Por. szerzej: E. Cziomer, *Niemcy wobec wyzwań światowego kryzysu finansowo-gospodarczego*, op. cit.

strony przyniosła efekty realizowana reforma, tzw. „Agendy 2010”, przygotowana w okresie rządów koalicji socjaldemokratyczno-zielonej (SPD/Sojusz 90/Zieloni) kanclerza Gerharda Schroedera z 2003 r., a z drugiej wdrożono wspomniane wyżej anty-kryzysowe pakiety koniunkturalne z lat 2008–2009 Wielkiej Koalicji przez kanclerz Merkel oraz socjaldemokratycznego ministra finansów Peera Steinbruecka, który po przegranych przez SPD wyborach do Bundestagu jesienią 2009 r. stał się ostrym krytykiem polityki europejskiej nowego rządu CDU/CSU/FDP na czele z Angelą Merkel⁸.

Dyskusje i kontrowersje wokół źródeł światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, kryzysu zadłużeniowego strefy euro oraz całej Europy nie zostały jeszcze zakończone. Wyżej wskazano, że Niemcy odniosły wprawdzie określony sukces w przewycięzeniu ujemnych skutków światowego kryzysu finansowo-gospodarczego, lecz nie doprowadziło to bynajmniej do uspokojenia oraz przewycięzenia obaw w odniesieniu do ewentualnych przyszłych zagrożeń dla krajów UE, w tym zwłaszcza strefy euro. Zagadnienie powyższe jest podejmowane szeroko zarówno w analizach medialnych i publicystycznych, jak też naukowych.

W pracach naukowych za główną przyczynę zagrożenia upatruje się powszechnie występującą tendencję do zadłużenia państw, która w historii zawsze występowała cyklicznie w różnych miejscach globu ziemskiego. Do tezy takiej dochodzi między innymi Michael Grandt, który przeanalizował szczegółowo mechanizm i przebieg kryzysu finansowego w USA w XX oraz w XXI w., jak też w skali całego świata, a w odniesieniu do Europy sięgnął do okresu międzywojennego oraz przejawów kryzysu w ostatnich latach w większości krajów europejskich, w tym również w Niemczech od zjednoczenia w 1990 r. W odniesieniu do strefy euro przyjmuje on właściwie w końcowej części analizy tezę wielu znanych ekonomistów, w tym znanego ekonomisty amerykańskiego P. Krugmanna, główne zagrożenia i źródła jej kryzysu upatrując między innymi w następujących przesłankach:

- zasadnicza przyczyna kryzysu zadłużenia odzwierciedla zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów, które nie mogą być przewycięzone ani przez przystąpienie nowych krajów członkowskich do UE od 2004 r., ani też uchronić przed nim starych krajów członkowskich – jak np. Włochy, Grecję, Portugalię i inne, które mają szereg specyficznych wewnętrznych trudności budżetowo-finansowych itp.,
- Europejski Bank Centralny nie posiada wystarczających instrumentów finansowych oraz prawnych dla utrzymania stabilności finansowej,
- dalsze poszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, jak też Bałkanów Zachodnich, spowodują dalsze komplikacje na tle postępującego procesu zadłużenia⁹.

Jeszcze dalej w krytyce praktyk współczesnej gospodarki liberalnej, a zwłaszcza rynków finansowych, idą Janne Joerg Kipp i Rolf Morrien, którzy główne zagrożenia upatrują w nadmiernej roli banków w procesie globalizacji, które w pogoni za maksymalnymi zyskami decydują się w XXI w. na masowe stosowanie praktyk spekulacyjnych, przyczyniających się w dużej mierze do niestabilności światowych rynków finan-

⁸ Por. jego obszerną analizę na temat globalnych oraz europejskich implikacji kryzysu finansowo-gospodarczego, P. Steinbrueck, *Unter dem Strich*, 3. Auflage, Hamburg 2010.

⁹ M. Grandt, *Der Staatsbankrott kommt! Hintergruende, die man kennen muss*, Rottenburg 2010. W 2010 r. książka ta doczekała się aż sześciu wydań.

sowych oraz wyjętych spod jakiegokolwiek odpowiedzialności i kontroli. Kontynuacja powyższych tendencji i procesów rozwojowych spowoduje zdaniem powyższych autorów znaczny wzrost zadłużenia w skali świata i poszczególnych regionów, nie omijając także Europy. Przewidują oni na koniec swojej pracy następujące długofalowe skutki dla gospodarki świata zachodniego, w tym także Europy:

- 1) scenariusz powstanie i rozszerzenie się a) deflacja, b) kumulacja ujemnych tendencji oraz przejście do inflacji, c) oficjalne bankructwa państw¹⁰.

Należy podkreślić, że wyłączna koncentracja doraźna na zwalczaniu zadłużania i potencjalnego bankructwa państw nie może jednak stanowić skutecznej strategii szybkiego przezwyciężenia kryzysu strefy. Przekonały się o tym niebawem Niemcy w odniesieniu do braku szybkich efektów w próbach przezwyciężenia zadłużenia Grecji na przełomie 2009/2010.

- 2) Rola Niemiec w działaniach UE na rzecz udzielenia pomocy Grecji na przełomie 2009/2010.

Na przełomie 2009/2010 wydawało się, że pojawiły się przesłanki stopniowego przezwyciężenia światowego kryzysu finansowego przez kraje UE. Równocześnie jednak na początku 2010 r. okazało się, iż Grecja jako członek UE, należący do strefy euro od 2002 r., znajduje się na skraju bankructwa jako państwo. Jej zadłużenie wobec wierzycieli zagranicznych wyniosło bowiem ok. 300 mld euro. Sytuację pogarszał fakt, iż do końca maja 2010 r. greckie płatności z tytułu spłaty rat zadłużenia oraz ich oprocentowania opiewają na sumę ok. 25 mld euro. Były one wynikiem zarówno wszechobecnej korupcji, jak też utrzymywania znacznych przywilejów dla świata pracy przez wszystkie rządy greckie. Grecja miała słabe wyniki w gospodarce, posiadając także głęboki deficyt w handlu zagranicznym. Przykładowo w 2008 r. eksportowała towary wartości tylko 29 mld euro, a import jej wynosił aż 94 mld euro. Od pewnego czasu istniało poważne podejrzenie o systematyczne fałszowanie statystyk gospodarczych w Grecji, które przez szereg lat przekazywano do Komisji Europejskiej w Brukseli. Wszelkie próby wprowadzenia oszczędności wewnętrznych ze strony nowego socjalistycznego rządu Giorgosa Papandreu w Antenach od jesieni 2009 r. spotkały się z ostrymi protestami różnych grup społecznych. Negatywną rolę w greckim kryzysie finansowym odegrali liczni spekulanci na rynkach walutowych, w tym również najbardziej znane agencje ratingowe, np. Moody's Investor, Standard&Poors oraz Fitch Ratings, które puszczały w obieg wiele nieprawdziwych informacji na temat stanu finansów i gospodarki. Utrudniało to Grecji uzyskanie pożyczek z banków prywatnych na bardziej korzystnych warunkach. W tej sytuacji rząd grecki poszukiwał pomocy w Brukseli oraz najsilniejszych państw strefy euro, w tym zwłaszcza w Niemczech. Bankructwo Grecji mogłoby w mieć daleko idące konsekwencje dla całej strefy 16 krajów euro¹¹.

W kręgach specjalistów zbliżonych do rządu federalnego rozpatrywano w lutym 2010 r. następujące scenariusze kryzysu finansowego w Grecji:

- a) Skreślenie zadłużenia Grecji przez wierzycieli lub przejęcia go przez kraje członkowskie strefy euro, względnie całej UE. Opcja powyższa jest nierealistyczna ani

¹⁰ Por. J.J. Kipp, R. Morrien, *Stattbankrott voraus. Hintergründe, Strategien, Chancen, die Sie kennen müssen*, München 2010, s. 182–185.

¹¹ Por. obszernie na powyższy temat: D. Hartmann, J. Malamatinas, *Krisenlabor Griechenland. Finanzmärkte, Kämpfe und die Neuordnung Europas*, Berlin–Hamburg 2011.

w odniesieniu do wierzycieli, ani członków UE, w tym państw strefy euro, gdyż nie ma tam niezbędnych uregulowań prawnych.

- b) Udzielenie kredytów Grecji przez państwa UE, zwłaszcza zaś strefy euro, co byłoby bardzo trudne ze względu na zróżnicowany stan finansów poszczególnych krajów. Istnieje nawet podejrzenie, że Portugalia, Irlandia, Hiszpania, a nawet Włochy mogą się znaleźć w zbliżonej sytuacji do Grecji.
- c) Udzielenie ścisłych międzynarodowych gwarancji dla Grecji bez udzielenia kredytu. Warianty a) i c) byłyby o tyle ryzykowne, że w przeszłości rządy greckie albo nie wywiązywały się z przyjętych zobowiązań międzynarodowych, ani też nie były w stanie przeforsować oraz zrealizować konsekwentnie zapowiadanych oszczędności i reform wewnętrznych¹².

Po siedmiu tygodniach intensywnych dyskusji od początku 2010 r. między kanclerz Merkel a premierem Papandreu, jak też w łonie instytucji UE oraz między krajami grupy euro, zwłaszcza zaś między Merkel a prezydentem Sarkozym, na szczycie UE 26 marca 2010 r. w Brukseli przyjęto rozwiązanie przeforsowane przez kanclerz Merkel oraz jej doradców. Decyzję powyższą potwierdzono ostatecznie w specjalnym oświadczeniu 16 państw Eurogrupy 26 marca 2010 r. Zawierało ono następujące postanowienia:

- warunkowa pomoc dla Grecji może zostać udzielona równocześnie przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy oraz członków strefy euro, jeśli Grecja nie będzie w stanie sama zaciągnąć kolejnych kredytów na rynkach finansowych na spłatę swego zadłużenia,
- pomoc dla Grecji ze strony członków strefy euro przyjmie formę bilateralnych pożyczek na zasadach komercyjnych,
- każda pożyczka będzie wymagała jednogłośnej zgody wszystkich krajów strefy euro,
- uzgodniono powołanie odpowiedniej grupy roboczej dla wypracowania określonych mechanizmów i kryteriów postępowania na przyszłość w podobnych sytuacjach,
- w przyszłości Rada Europejska winna stać się pewnego rodzaju „rządem gospodarczym”, zmierzającym do koordynacji polityki gospodarczej i strategii wzrostu UE¹³.

Z dostępnych informacji wynika, iż kanclerz Merkel przeforsowała powyższe rozwiązanie z następujących przesłanek.

Po pierwsze, decydujące znaczenie miały niekorzystne nastroje w Niemczech wobec słabych efektów pracy koalicji CDU/CSU/ FDP od późnej jesieni 2009 r. W marcu 2010 r. tylko ok. 1/3 (26%) ankietowanych Niemców popierała kredyty dla Grecji, 68% było przeciwnych, a 6% nie miało wyrobionego zdania. Kredyty odrzucało: 79% zwolenników FDP, 73% chadecji, 70% Partii Lewicy, 59% SPD i 52% Zielonych. Równocześnie aż 59% ankietowanych widziało w kryzysie greckim zagrożenie dla całej strefy euro, 33% nie widziało takiego zagrożenia, a 8% nie ma zdania na powyższy temat¹⁴.

¹² Zob. H. Dieter, *Legitimität und Souveränität. Ein Gläubiger der letzten Instanz für die Eurozone*, SWP – Aktuell nr 23 März, Berlin 2010.

¹³ Za: Deutsche Presseagentur-DPA, Beschluss der Eurogruppe zur Griechenlandkrise, „Frankfurter Rundschau” z 26 marca 2010 r. Frankfurt/Main z dnia 26 marca 2010 r.

¹⁴ Por. *Umfragetief, Merkels verspäteter Denketzel*, „Financial Times Deutschland” z 1 kwietnia 2010 r.

Ze względu na coraz słabsze notowania partii rządzącej koalicji chadecko-liberalnej, Merkel nie mogła się zgodzić na kredyty dla Aten, zwłaszcza w kontekście nadchodzących wyborów krajów w Nadrenii Północnej-Westfalii 9 maja 2010 r.

Po drugie, Niemcy nie chciały przyjąć zobowiązań kredytowych wobec Grecji wyłącznie w ramach strefy euro, bo obciążałoby to budżet federalny dodatkowo ok. 4 mld euro, gdyż Europejski Bank Centralny nie dysponuje takimi funduszami, ani też nie posiada odpowiednich uprawnień w zakresie udzielania kredytów. Największy zarzut dotyczył włączenia do pożyczki MFW oraz przeforsowania przez Niemcy udzielania Grecji kredytów na warunkach komercyjnych (w wysokości 5%). Wiele państw członkowskich strefy euro, w tym zwłaszcza Francja, uważało, iż decyzja przeforsowana przez Merkel w przyszłości osłabi pozycję euro. Prezydent Sarkozy w ostatniej chwili zgodził się na propozycję Merkel. Grecja bardzo liczyła na korzystne warunki kredytowe w strefie euro, co popierało szereg państw tej strefy, ale stanowisko Niemiec było nieprzejednane. Niektórzy komentatorzy niemieccy uważają to nawet za pewnego rodzaju zdradę Niemiec wobec Grecji¹⁵.

Po trzecie, za niezwykle populistyczne uznano dążenie Merkel do takiej modyfikacji zasad w funkcjonowaniu strefy euro, aby dopuszczały w przyszłości możliwość rygorystycznego wykluczenia z niej nie tylko Grecji, lecz także innych potencjalnych członków, łamiących w niej notorycznie obowiązujące tam kryteria. Postulat ten odrzuciły inne kraje strefy euro, łącznie z Francją. Równocześnie odrzucała ona zdecydowanie propozycje niemieckiego ministra finansów W. Schaeuble, który w celu zapobieżeniu kryzysowi proponował utworzenie w przyszłości w strefie euro – Europejskiego Funduszu Walutowego¹⁶, Merkel zaproponowała powołanie w Eurogrupie zespołu ekspertów, którzy w najbliższym czasie mają przygotować zasady stosowania sankcji lub nawet wykluczenia kraju członkowskiego. Obecnie jest to niemożliwe, a w dodatku wszelkie zmiany w traktacie lizbońskim wymagają nadal podczas głosowania jednomyślności wszystkich krajów członkowskich, co wyklucza możliwość szybkiego rozwiązania powyższej spraw.

Ogólnie można stwierdzić, że przy okazji kryzysu finansowego w Grecji ujawniło się nie tylko w wypowiedziach polityków, ale także w mediach niemieckich szereg krytycznych ocen i uwag na temat sytuacji. Obok tego padały słowa obraźliwe pod adresem Grecji i cech narodowych Greków. Na jednej z konferencji prasowych premiera Papandreu w Berlinie dziennikarz niemiecki zapytał, czy w obliczu grożącego Grecji bankructwa rząd nie planuje wyprzedzić swoich wysp na Morzu Egejskim, co z kolei zainspirowało jednego z wicepremierów greckich do wysunięcia postulatu, aby Niemcy zapłaciły Grecji zaległe odszkodowania wojenne. Premier Papandreu nie podtrzymał w żaden sposób tych roszczeń odszkodowawczych, a Niemcy powołały się na wypłatę Grecji w latach 60. kwoty 115 mln dolarów w formie reparacji. Zasygnalizowane wyżej tendencje w postawie polityków i mediów RFN zostały krytycznie ocenione jako pewnego rodzaju niemieckie fobie antygreckie, które doprowadzą do ujawnienia się w Grecji tendencji antyniemieckich. Równocześnie Niemcy winny były zmierzać do udzielenia Grecji potencjalnych kredytów na niższej stopie procentowej. Nawet załamanie się greckiego systemu bankowego nie doprowadziłoby do bezpośrednich

¹⁵ Por. Heusinger R. von, *Der Verrat. Leitartikel zu Griechenland*, Frankfurter Rundschau z 26 marca 2010 r.

¹⁶ Zob. W. Schaeuble, *Wie Europa aus der Krise Kommt*, www.bundesregierung.de/Content/DE/Namensbeitrag/2010/03.

zagrożeń dla Niemiec. Na ok. 3500 mld dolarów kredytów udzielonych przez banki niemieckie zagranicą (według danych z września 2009 r.) na banki greckie, głównie państwowe, przypadało tylko 43 mld dolarów, czyli 1,2% niemieckich wierzytelności zagranicznych. Nie jest to kwota, która zachwiałaby niemieckim systemem finansowo-bankowym. Tym bardziej niezrozumiała była postawa Merkel wobec Grecji jako członka strefy euro w UE¹⁷.

Sprawa przyznania Grecji kredytów oraz uratowania jej wiarygodności finansowej przeciągnęła się do końca kwietnia 2010 r. Wynikało to głównie ze stanowiska rządu CDU/CSU/FDP i osobiście kanclerz Merkel, która chciała przeciągnąć powyższą sprawę do 9 maja 2010 r., a więc wyborów regionalnych w Nadrenii Północnej-Westfalii o wspomnianych już wyżej potencjalnie niekorzystnych dla chadek i liberałów implikacjach w Berlinie. Pod koniec kwietnia 2010 r. nie można już było dłużej czekać z decyzją o przyznaniu kredytu, gdyż rząd grecki zwrócił się oficjalnie o udzielenie kredytów zarówno do UE, jak też MFW. Grecja zgłosiła zapotrzebowanie na kredyt w wysokości 45, a nie jak wcześniej zakładano, ok. 25 mld. euro jako pierwszej transzy do końca maja 2010 r. Brak uzyskania przez Grecję takiego kredytu do 19 maja 2010 r. byłby równoznaczny z utratą przez nią międzynarodowej wiarygodności finansowej, prowadząc w ostateczności do konieczności ogłoszenia przez nią bankructwa jako państwo oraz członka strefy euro UE. W tej sytuacji zwiększyły się naciski na rząd federalny zarówno ze strony Francji, Komisji Europejskiej i Europejskiego Banku Centralnego, jak też MFW i Banku Światowego. Przyjętej przez Merkel strategii i taktyki nie dało się już utrzymać i dlatego uzgodniono wstępnie, że wkład MFW winien wynieść 15 mld, a krajów strefy euro 30 mld euro. Podział gwarancji kredytowych przypadających na poszczególne kraje strefy euro ilustruje poniższa tabela.

Tabela 4. Udział w wysokości gwarancji kredytowych dla Grecji poszczególnych krajów strefy euro

Kraj	Udział procentowy	Suma w mld euro
Niemcy	27,92	8,376
Francja	20,97	6,290
Włochy	18,42	5,527
Hiszpania	12,24	3,673
Niderlandy	5,88	1,764
Belgia	3,58	1,073
Austria	2,86	0,859
Portugalia	2,58	0,774
Finlandia	1,85	0,555
Irlandia	1,64	0,491
Słowacja	1,02	0,307
Luksemburg	0,26	0,077
Cypr	0,20	0,061
Malta	0,09	0,028

Źródło: Europejski Bank Centralny za ARD z dnia 23 kwietnia 2010 r., www.tageschau.de.

¹⁷ Zob. W. Muenchau, *Oh, du teures Hellas. Die Phobie der Kanzlerin Merkel*, „Financial Times Deutschland” z 31 marca 2010 r., Berlin.

Wysokość wkładu kredytu poszczególnych państw strefy euro formalnie uzgodnili wstępnie ministrowie finansów 22 kwietnia 2010 r., ale musi to uzyskać dodatkowo aprobatę parlamentów poszczególnych krajów członkowskich. Kredyt będzie oprocentowany na ok. 5%. W sumie Niemcy musiały podnieść swój wkład o ponad 100% w stosunku do wstępnych założeń z lutego i marca 2010 r. W ramach rządu CDU/CSU/FDP rzecznikiem przyznania kredytu Grecji był zwłaszcza minister finansów Schaeuble, wskazując na fakt, że odzyskanie przez Grecję międzynarodowej wiarygodności finansowej leży również w interesie samych Niemiec. Regulacja powyższa odnosi się do 2010 r. Natomiast łącznie w latach 2010–2012 kraje strefy euro i MFW przekażą Grecji łącznie gwarancje kredytowe na ok. 120 mld euro. Dlatego też UE oraz MFW uzgadniają w Atenach szczegóły porozumienia oraz przyszłej strategii stabilizacji finansowej.

W ocenach ekspertów za wyczekiwanie na rozwój wydarzeń oraz odsuwanie decyzji o udzieleniu kredytu finansowego dla Grecji aż do końca kwietnia 2010 r. główną winę ponosi kanclerz Merkel oraz jej kalkulacje w odniesieniu do wyborów krajowych w Nadrenii Północnej-Westfalii. Nie bez znaczenia były także opór koalicjanta – FDP oraz negatywny stosunek części mediów i większości opinii publicznej w tej sprawie. Zasadniczym argumentem przeciwko przyznaniu Grecji kredytu była obawa, czy zostanie on prawidłowo wykorzystany i czy rząd w Atenach spłaci go w przewidzianym terminie. Ponadto kanclerz Merkel musiała uzyskać poparcie głównej partii opozycyjnej – SPD podczas procedury ratyfikacyjnej, nie będąc w pełni pewna zachowań części deputowanych z FDP. Kluczowe znaczenie międzynarodowe dla przypieczętowania pomocy kredytowej Niemiec dla Grecji miały pod koniec kwietnia 2010 r. rozmowy w Berlinie między kanclerzem Merkel a sekretarzem generalnym OECD Angelem Gurrią, przewodniczącym WTO – Pascalem Lamy, dyrektorem generalnym Międzynarodowej Organizacji Pracy (ILO) Juanem Somavią, dyrektorem Międzynarodowego Funduszu Walutowego – Dominique Straussem-Kahnem i dyrektorem Banku Światowego Robertem B. Zoellickiem. Wprawdzie spotkanie było poświęcone ogólniejszym kwestiom współpracy międzynarodowej i zwalczania światowego kryzysu finansowego w ramach G-8 i G-20, jednak wszyscy rozmówcy spotkania podnosili znaczenie uregulowania kwestii udzielania kredytu finansowego jako ważnej przesłanki stabilizacji Grecji w kontekście funkcjonowania gospodarki europejskiej i światowej. Ze względu na wewnętrzne i międzynarodowe znaczenie gwarancji kredytowych dla Grecji zakłada się, że zarówno Bundestag i Bundesrat udzielą stosownej aprobaty w formie ratyfikacji, prawdopodobnie jeszcze w pierwszym tygodniu maja 2010 r. W tym okresie twarde warunki kredytu i wszelkie związane z tym kwestie szczegółowe musi przyjąć również Grecja. Umożliwiłoby to przyjęcie całego pakietu na posiedzeniu krajów Eurogrupy, planowanego na 12 maja 2010 r. w Brukseli. Na posiedzeniu rządu 3 maja 2010 r. przyjęto formalnie powyższe uzgodnienia i warunki. Bundestag i Bundesrat winny go przyjąć do 7 maja 2010 r.

Na marginesie kontrowersji wokół sposobu rozwiązania greckiego kryzysu finansowego w łonie strefy euro nasiliła się krytyka ze strony niektórych państw członkowskich UE wobec strategii handlu zagranicznego Niemiec. Zagadnienie powyższe było już pod koniec 2009 r. przedmiotem dyskusji między specjalistami niemieckimi i francuskimi, koncentrując się na analizie znaczenia popytu wewnętrznego oraz handlu zagranicznego jako instrumentu i przesłanki przewyciężenia światowego kryzysu fi-

nansowego. O ile specjaliści francuscy preferowali pierwszy instrument, to niemieccy duże znaczenie przywiązywali do zwiększania roli handlu zagranicznego. Na początku marca 2010 r. do dyskusji włączyła się francuska minister finansów, Christine Lagarde, która w licznych wywiadach w mediach francuskich i niemieckich krytykowała strategię rządu federalnego, w tym także CDU/CSU/FDP, zmierzającego za pomocą różnych instrumentów wspierać handel zagraniczny jako koło zamachowe gospodarki dla gospodarki niemieckiej. Przynosiło to jej zdaniem znaczne szkody dla krajów UE, w tym Francji, która w samym tylko 2008 r. zanotowała deficyt w handlu z Niemcami w wysokości ok. 30,1 mld euro. Upatrywała to generalnie w utrzymywaniu niskich płac w Niemczech w stosunku do innych krajów UE. W ten sposób towary niemieckie były uprzywilejowane i zajmowały główne miejsce w handlu międzynarodowym¹⁸.

Odpowiedź większości ekspertów i czołowych polityków niemieckich była jednoznaczna. Uważali oni bowiem, że dominacja niemieckiego handlu zagranicznego w UE i skali całego świata nie zależy od poziomu płac, lecz jego większej zdolności konkurencyjnej w Europie i skali globalnej. Oczywiście, rządy federalne muszą wspierać handel zagraniczny, ale czynią to w ramach przyjętych przez Światową Organizację Handlu – WTO. Na marginesie powyższej polemiki specjaliści niemieccy zgodzili się z argumentem, że nadmiernie korzystny bilans handlowy dla Niemiec może w perspektywie ograniczyć zakupy ze strony partnerów. Dlatego też należy w ramach UE przedyskutować wszelkie możliwe rozwiązania, korzystne dla partnerów handlowych Niemiec, w tym także Francji. Niemcy nie mogą jednak generalnie zmieniać od razu mechanizmów płacowych jako przesłanki dla obniżenia swego eksportu, bo w konsekwencji doprowadziłoby to również do zmniejszenia wpłat niemieckich do budżetu UE. Tym zaś nie są zainteresowane państwa członkowskie UE.

Kluczowe znaczenie polityczne i gospodarcze zachował w 2010 r. dla polityki europejskiej Niemiec obszar strefy euro, obejmujący grupę 16 państw członkowskich UE. Poważnym wyzwaniem dla strategii i taktyki Niemiec jako czołowego lidera krajów grupy euro był ujawniony 2009/2010 strukturalny kryzys zadłużenia Grecji, którego nie można było rozwiązać bez udzielenia jej gwarancji kredytowych ze strony UE. Kanclerz Merkel, zajmując wyczekującą postawę wobec pomocy finansowej Grecji ze względu na jej niepopULARNOŚĆ wśród społeczeństwa niemieckiego oraz niekorzystnych trendów wyborczych dla CDU w wyborach krajowych w Nadrenii Północnej-Westfalii w dniu 9 maja 2010 r., przyczyniła się do poważnego pogłębienia kryzysu w Grecji. Doprowadziło to w konsekwencji do wydłużenia się procesu decyzyjnego w kwestii przyznania Grecji pożyczki UE i MFW o blisko dwa miesiące oraz wzrostu wysokości wkładu niemieckiego z 4 mld euro w lutym do 8,4 mld euro pod koniec kwietnia 2010 r. Na mocy osiągniętego przez kraje strefy euro porozumienia z Grecją 2 maja 2010 r. w latach 2011–2012 Niemcy musiały dodatkowo udzielić Grecji dodatkowych gwarancji w wysokości 22,4 mld euro. Porozumienie powyższe nie rozwiązało szeregu dodatkowych kwestii, związanych z koniecznością wypracowania skutecznych mechanizmów szybkiego reagowania bądź to na dalsze potencjalne kryzysy finansowe w strefie euro (Portugalia, Hiszpania i Włochy), bądź też innych, trudnych do przewidzenia perturbacji na światowych rynkach finansowych. Pakiet pomocy dla

¹⁸ Por. szerzej: E. Cziomer, *Polityka zagraniczna Niemiec w dobie nowych wyzwań globalizacji, bezpieczeństwa międzynarodowego oraz integracji europejskiej po 2005 roku*, Warszawa 2010, s. 205 i n.

Grecji przyjęto na posiedzeniu 6 maja 2010 r. Bundesrat i Bundestag ratyfikowały go 8 maja 2010 r. większością głosów koalicji i Zielonych. SPD wstrzymała się od głosu, a Partia Lewicowa była przeciwko. Plan ratunkowy dla Grecji przyjęła Rada Europejska jeszcze 8 maja 2010 r. Ze względu na dalszy spadek wartości euro i utrzymywanie się spekulacji na giełdach światowych ministrowie finansów krajów strefy euro oraz dodatkowo Szwecji i Polski przyjęli w nocy z 9/10 maja 2010 r. dodatkowo plan stabilizacyjny dla całej strefy euro w wysokości 750 mld euro. Na Niemcy przypada w nim 123 mld euro. Po konsultacjach z wszystkimi frakcjami Bundestagu rząd federalny przyjął powyższy plan na swoim posiedzeniu 11 maja 2010 r. Jego przyjęcie uzasadniano potrzebą stabilizacji rynków walutowych, jak też udzielenia w razie potrzeby solidarnej pomocy poszczególnym krajom strefy euro, zwłaszcza Europie Południowej.

Uwarunkowania wewnętrzne kontrowersji politycznych wokół stabilizacji strefy euro w latach 2010–2011

Po uzgodnieniu zasygnalizowanego wyżej pierwszego pakietu pomocowego dla Grecji w połowie 2010 r. szereg przesłanek wewnętrznych i zewnętrznych przyczyniło się do tego, że Niemcy zajęły pierwszoplanowe miejsca w działaniach stabilizacyjnych dla całej UE. Uwarunkowania i przesłanki wewnętrzne rzutowały poważnie na strategię rządu CDU/CSU/FDP w odniesieniu do prób stabilizacji strefy euro i dlatego wymagają w tym miejscu chociażby krótkiego naświetlenia. Najistotniejszymi elementami sytuacji gospodarczo-społecznej Niemiec były następujące wskaźniki i tendencje rozwojowe:

- Nastąpił wzrost realnego PKB 2008 (+1,3%), 2009 (−4,7%), 2010 (+3,6%) oraz progностycznie 2011 (+2,6), oraz 2012 (1,9) – o ile nie pogorszy się sytuacja w strefie euro, UE oraz w skali globalnej.
- Bezrobocie utrzymywało się w latach 2010–2011 na poziomie 3,4–3,3 mln osób, co wiązało się między innymi ze stopniowym odchodzeniem od 2010 r. od skróconego wymiaru pracy dla kilkuset tysięcy pracowników. Utrzymanie skróconego wymiaru pracy kosztowało rząd federalny z tytułu różnych dotacji ok. 800 mln euro (rozwiązanie powyższe krytykowała OECD i wielu ekspertów niemieckich jako zbyt kosztowne dla budżetu federalnego). Do początku 2011 roku obowiązywała także większość obciążeń finansowych z tytułu realizacji przyjętych w latach 2008–2009 przez rząd federalny antykryzysowych paktów koniunkturalnych I i II.
- Płace wzrosły tylko ok. 1,5% w 2010 r. i nieznacznie podniosą się w latach następnych, co bardzo często jest wynikiem specjalnych uzgodnień między związkami pracodawców oraz związków branżowych DGB. Ten nikły wzrost płac z jednej strony sprzyjał rozwojowi gospodarczemu, ale z drugiej rzutował ujemnie na wzrost dysproporcji między grupami najbogatszymi oraz najbiedniejszymi, które są jednymi z największych w starych krajach członkowskich UE oraz stwarzają poważne zagrożenia na przyszłość.
- Ważnym czynnikiem wzrostu gospodarczego jest tradycyjnie handel zagraniczny Niemiec. Stanowił on w 2009 r. 40,8% PKB, a mimo spadku jego bilans dodatni wyniósł 138,1 mld euro. W 2010 r. bilans dodatni osiągnął wzrost do 153,3 mld euro.

W 2011 r. jego prognoza przyjmuje nadwyżkę ok. 160 mld euro. Będzie to jednak bilans dodatni niższy o 35 mld euro od stanu rekordowego w 2007 r.

- Najpoważniejszym problemem będzie jednak wzrost deficytu budżetowego, który z nowego zadłużenia 11,8 (2008 r.) wzrósł do 49 (2009 r.), a w 2010 nawet do rekordowego 80,2 mld euro. W 2012 r. może osiągnąć nawet poziom ok. 120 mld euro.
- W 2010 r. łączne zadłużenie federacji, krajów związkowych i gmin wyniosło 1 697 008,904 190 euro, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca dałoby wynik 20 724 euro, a według wstępnych prognoz za 2011 r. wyniesie ok. 2,07 biliona euro¹⁹.

Pomyślne wskaźniki gospodarcze pozwoliły z jednej strony na częściowe przezwyciężenie przez Niemcy ujemnych skutków światowego kryzysu finansowego w latach 2009/2010–2011, stwarzając im z drugiej możliwość odgrywania wraz z Francją pierwszoplanowej roli w dążeniu do stabilizacji strefy euro. W społeczeństwie niemieckim, zwłaszcza w licznej grupie osób o najniższych dochodach i odbiorcach pomocy społecznej, pozostało jednak wiele obaw w odniesieniu do przyszłych zagrożeń.

W latach 2010–2011 poważnym zmianom uległa sytuacja wewnątrzpolityczna Niemiec. Nie pozostała ona bez wpływu na krystalizowanie się stanowiska Niemiec wobec kryzysu w Grecji oraz w strefie euro. Najważniejszymi przesłankami tych zmian były przede wszystkim:

- Dalsze osłabienie pozycji politycznej i spójności koalicji CDU/CSU/FDP ze względu na niskie notowania sondażowe FDP poniżej progu wyborczego 5% oraz spadek popularności i jej przewodniczącego G. Westerwelle. Złożyło się na to wiele czynników, z których najważniejsze to: arogancki styl wystąpień i uprawiania polityki, wyrażający się nachalnym forsowaniem przez niego nierealistycznych koncepcji obniżki postulatów obniżki podatków dla klienteli wyborczej FDP przy równoczesnym domaganiu się cięć świadczeń dla najgorzej usytuowanych bezrobotnych, czyli odbiorców tzw. Haartz IV wiosną 2011 r. został zmuszony do ustąpienia ze stanowiska przewodniczącego FDP i wicekanclerza, zachowując jednak funkcję ministra spraw zagranicznych. Jego następcą jako przewodniczący FDP został Phillip Roessler, łącząc to stanowisko z funkcją wicekanclerza. Zmiany powyższa nie ustabilizowały sytuacji wewnętrznej FDP, ani też nie doprowadziły do poprawy jej wizerunku w sondażach demoskopijnych oraz ze strony wyborców na szczeblach krajowych.
- W latach 2010–2011 FDP poniosła znaczne straty lub nie przekroczyła klauzuli 5-procentowej w wyborach krajowych (Nadrenia Północna-Westfalia (PNW), Brema, Hamburg, Saksonia-Anhalt, Badenia-Witembergia, Nadrenia-Palatynat, Meklemburgia-Przedpomorze i w Berlinie). Porażki FDP spowodowały między innymi utratę większości przez CDU oraz przejęcie władzy i utworzenie rządów krajowych przez SPD i Zielonych w PNW (maj 2010) oraz Badenii-Wirtembergie (marzec 2011). Doprowadziło to do utraty przez CDU/CSU i FDP większość w Bundesracie, umożliwiając SPD i Zielonym blokowanie wielu projektów ustaw wprowadzanych przez rząd CDU/CSU/FDP w Bundesracie.

¹⁹ Zob. *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2010*, Wiesbaden 2011, s. 324 i n., *Freijahresgrundlinien*, „Wochenbericht“ nr 15–16, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin 2009, 15–23 oraz *Herbstgutachten 2011: Deutschland wächst 2011 langsamer*, „Die Zeit-Online“ z 13 października 2011.

- W sondażach respondentów od przełomu lat 2010/2011 rządząca w Berlinie koalicja CDU/CSU/FDP na czele z kanclerz A. Merkel traciła wyraźnie poparcie na rzecz partii opozycyjnych SPD/ S 90/Z²⁰. Stwarzało to potencjalną możliwość wygrania przez SPD i Zielonych wyborów do Bundestagu jesienią 2013 r. oraz przejęcia władzy na szczeblu federalnym.

Nowa sytuacja polityczna doprowadziła z jednej strony do wielu napięć i rozdźwięków w łonie koalicji chadecko-liberalnej między CDU/CSU a FDP, przyczyniając się z drugiej obiektywnie do umocnienia pozycji kanclerz A. Merkel w procesie decyzyjnym na szczeblu rządu federalnego. Odnosiło się to zarówno do kształtowania polityki wewnętrznej, jak też zagranicznej. Merkel coraz częściej z jednej strony zbyt długo zwlekała z podejmowaniem istotnych decyzji, a z drugiej – kierowała się wyrachowaniem i własnymi interesami oraz kalkulacjami politycznymi przy szybkim forsowaniu rozwiązań korzystnych dla CDU (np. nagła zmiana i wdrożenie kontrowersyjnej decyzji o wyłączeniu wszystkich reaktorów jądrowych w Niemczech w ciągu dziesięciu lat z 7 lipca 2011 r.)²¹. Pod względem strategicznym oraz taktycznym celem działań Merkel w latach 2010–2011 było to, aby stworzyć taką konstelację polityczną, która pozwoliłaby CDU/CSU w 2013 r. trzeci raz pod rząd wygrać wybory do Bundestagu, a Merkel nadal sprawować urząd kanclerza federalnego²².

Mimo wielu początkowych wahań na przełomie lat 2009/2010 rząd CDU/CSU/FDP zdecydował się od połowy 2010 r. na ściśle współdziałanie z instytucjami UE w kierunku tworzenia Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSF ustanowionego 7 czerwca 2010 r.) w celu udzielania w wyjątkowych sytuacjach nadmiernie zadłużonym krajom strefy euro gwarancji kredytowych. Na Niemcy jako największego płatnika netto do budżetu UE zobowiązania finansowe z tytułu wkładu gwarancyjnego do EFSF wyniosły łącznie w 2011 r. 253 mld euro. Po ratyfikacji w 2012 r. i wejścia w życie w 2013 r. Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (FSM, ustanowionego 21 lipca 2010 r.) Niemcy zobowiązały się do zasilania go składkami przez 5 lat do sumy o łącznej wartości 22 mld euro²³. W tym kontekście istotne znaczenie miała zgoda Niemiec na ostatnim szczycie krajów strefy euro i Rady Europejskiej w Brukseli pod koniec października 2011 r. na wyrażenie zgody o udzielenia Grecji kolejnych gwarancji kredytowych na sumę 211 mld euro przy równoczesnej redukcji o 50% jej zadłużenia. Trudno w obecnej chwili jednoznacznie stwierdzić, czy przyjęta na powyższym szczycie w Brukseli skomplikowana metoda tzw. lewarowania, zmierzająca do podniesienia zasobów gwarancyjnych EFSF do wysokości 1 biliona euro, okaże się wystarczająco skuteczną osłoną na wypadek hipotetycznego bankructwa Włoch oraz potencjalne zagrożenia innych krajów strefy euro²⁴.

²⁰ Por. dokumentację: *Deutschland*, [w:] *Der Fischer Weltalmanach 2011. Zahlen, Fakten, Daten*, Frankfurt am Main 2011, s. 117–164.

²¹ Zob. obszerną dokumentację i analizę: S. Adamek, *Die Atomluege. Getauscht, Vertuscht, Verschwiegen*, Muenchen 2011.

²² Por. szczegółową analizę strategii i taktyki politycznej kanclerz Merkel 2009/2010: M. Heckel, *So regiert die Kanzlerin*, München 2011.

²³ *Chronologie der Stabilisierung der Wirtschafts- und Waehrungsunion*, www.bundesfinanzministerium.de (dostęp: 2.11.2011).

²⁴ Por. Staerkererr Eurorettungs fonds, z 28 września 2011 r., www.bundesregierung.de oraz Euro-Krisengipfel. Die eine – Billion-Euro-Frage, „Handelsblatt” z 28 października 2011 r.

Zasadniczą przesłanką silnego zaangażowania się rządu CDU/CSU/FDP na rzecz ratowania euro jako wspólnej waluty UE było lansowane od jesieni 2011 r. przekonanie, iż euro przynosi wymierne korzyści gospodarce niemieckiej²⁵. Stanowisko rządu jednoznacznie popierały niemieckie koła przemysłowo-handlowe i banki. Ze szczegółowej analizy przeprowadzonej przez grupę banków niemieckich wynikało, że tylko w latach 2009–2010 dzięki posiadaniu wspólnej waluty euro wzrost gospodarczy Niemiec był większy o sumę 50–60 mld euro, niż na wypadek dalszego obowiązywania dawnej marki niemieckiej (DM)²⁶.

Stanowisko rządu CDU/CSU/FDP popierały generalnie partie polityczne SPD i Zielonych, mimo krytyki niekonsekwencji i licznych wahań kanclerz Merkel. Było to o tyle ważne, gdyż w szeregach chadecji oraz liberałów było grupa deputowanych, która odmawiała posłuszeństwa kierownictwom partii rządzących, głosując w Bundestagu przeciwko koalicji rządzącej. Przeciwko stanowisku rządu federalnego występowała jedynie konsekwentnie populistyczna Partia Lewicy. Zarzucała ona rządowi CDU/CSU/FDP, że w walce o utrzymanie euro broni głównie interesów banków i koncernów niemieckich²⁷.

Zarówno politycy, jak też większość środowisk naukowych, popierali ratowanie euro, postulując jednak zreformowanie mechanizmów funkcjonowania Unii Gospodarczo-Walutowej UE z 1999 r. Zmierzały one głównie do wskazywania na zaostrożenie kryteriów przestrzegania dyscypliny budżetowej, jak też stosowania określonych sankcji wobec krajów łamiących przyjęte zasady stabilizacji, nie wykluczając zarazem możliwości opuszczenia przez nie w ostatecznym wypadku strefy euro. Sceptycznie podchodzi się zaś do wysuwanej niekiedy koncepcji powołania ponadnarodowego – rządu gospodarczego (Wirtschaftsregierung) UE²⁸.

Natomiast zwiększa się systematycznie liczba ekspertów, głównie znanych ekonomistów, prawników, byłych dyplomatów oraz innych specjalistów, którzy zdecydowanie opowiadają się za likwidacją euro oraz powrotem w Niemczech do DM, jak też zastosowaniem wobec zadłużonej Grecji i dalszych potencjalnych dłużników strefy euro mechanizmu „kontrolowanej upadłości”²⁹. Z grona powyższych przeciwników niemieckiej pomocy dla Grecji oraz udziału Niemiec w funduszu EFSF UE wyszła w 2010 r. skarga do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, który ją wprawdzie odrzucił jako niezgodną z Ustawą Zasadniczą, ale równocześnie zaostrzył kontrolę wyrażania każdorazowej zgody na kredyt przez Bundestag³⁰.

²⁵ Por. A. Merkel, *Deutschland profitiert vom Euro*, „Regierungonline” z 12 września 2011 r., www.bundesregierung.de.

²⁶ Zob. KfW-Studie-Abschätzung des quantitativen Vorteils des Euro für Deutschland gegen einer fiktiven D-Mark, Frankfurt am Main 1. Juli 2011, Ekspertyzę powyższą zamieszczono na oficjalnej stronie rządu federalnego – Euro bring Milliarden Vorteile für Deutschland, RegierungOnline z 12 września 2011 r., www.bundesregierung.de.

²⁷ Por. *Erforderliche Massnahmen zur Ueberwindung der Eurokrise. Positionspapier*, „Die Linke im Bundestag” z 27 sierpnia 2011 r., www.linksfraktion.de.

²⁸ Por. U. Hufeld, *Zwischen Notregierung und Ruetlischwurr der Unbau der Wirtschafts- und Waehrungsunion in der Krise*, [w:] *Integration*, nr 2, Berlin 2011, s. 117–131; B. Hacker, *Konturen einer Politischen Union. Die europäische Wirtschafts- und Waehrungsunion durch mehr Integration justieren*, [w:] *Internationale Politikanalyse*, Oktober 2011 Pdf, Bonn, www.fes.de.

²⁹ Zob. przytoczoną w przypisie 3 pozycję: Hankel, W. Noelling, K.A. Schachtschneider, D. Spethmann, J. Starbatty, *Das Euro-Abenbteuer geht zu Ende*, op. cit., oraz B. Bandulet, *Die letzten Jahre des EUROS, Ein Bericht über das Geld, das die Deutschen nicht wollen*, 2. Auflage, Rottenberg 2011.

³⁰ Zob. ARD, *Verfaassungsgericht weiss Klage gegen Euro-Rettung ab*, z 7 września 2011, www.tageschau.de.

Z reprezentatywnych badań ankietowych w Niemczech z końca października 2011 r. wynika, że ponad 60% respondentów nie wierzy w możliwość utrzymania się strefy euro w przyszłości. Kurs polityczny kanclerz Merkel w ratowaniu strefy euro popiera 42%, a 46% ocenia go negatywnie. Równocześnie jej kandydaturę na urząd szefa rządu po wyborach do Bundestagu w 2013 r. popiera tylko 39% respondentów, a odrzuca aż 50%³¹.

Podsumowanie

Omówione wyżej uwarunkowania wewnętrzne nie przeszkodziły kanclerz Angeli Merkel do stopniowego przejścia w 2011 r. wraz z prezydentem Nicolasem Sarkozym decydującej roli w dążeniu do traktatowej stabilizacji strefy euro oraz całej UE³². Po szesnastu spotkaniach bilateralnych oraz kolejnych szczytach UE Merkel i Sarkozy, czyli tzw. tandem Merkozy, wypracował dla Rady Europejskiej wytyczne do zawarcia wiążącego układu międzyrządowego przez 17 krajów strefy euro w 2012 r., do którego obok nich mogą przystąpić także pozostałe kraje członkowskie UE. Jego najistotniejsze elementy zawierają między innymi:

- przestrzeganie prawnie gwarantowanej dyscypliny finansowej. Budżet każdego państwa nie może przekroczyć deficytu w wysokości 0,5% PKB. Prawidłowe ustalanie budżetu może zbadać Trybunał Sprawiedliwości UE,
- na kraje łamiące powyższą zasadę mogą być nałożone sankcje, ustanawiane tylko kwalifikowaną większością głosów w Radzie Europejskiej,
- Komisja Europejska będzie zobowiązana do zawarcia z krajami dłużnikami układu prawnomiędzynarodowego w odniesieniu przyjęcia konkretnych rozwiązań naprawczych,
- wspomniany wyżej trwały parasol gwarancyjny z 2010 r. ESM winien wejść w życie nie dopiero w 2013 r., lecz już w 2012 r. Zostanie on wyposażony w fundusz gwarancyjny ze składek państw poszerzonej strefy euro do 500 mld euro, który będzie mógł udzielać pożyczek i gwarancji państwom objętym kryzysem w wymiarze do 85% zadłużenia³³.

W wyniku odmowy Wielkiej Brytanii zaakceptowania powyższych postanowień oraz wahań wielu innych krajów członkowskich trudno pod koniec 2011 r. jednoznacznie stwierdzić, czy ułatwią one przezwyciężenie kryzysu strefy euro i nie doprowadzą do powstania nowych podziałów w ramach UE 27? Wiele wskazuje na to, że sprawa odzyskania zaufania rynków finansowych oraz stabilizacji strefy euro będzie wymagała więcej czasu³⁴. Niektórzy ekonomiści niemieccy stwierdzają wręcz, że dążenie do

³¹ Por. *Merkel verliert Rueckhalt im Volk*, „Financial Times Deutschland” z 2 listopada 2011 r.

³² Zob. szczegółową dokumentację i chronologię stabilizację strefy euro 2009–2011: *Chronologie der Stabilisierung der Wirtschafts- und Währungsunion*, „Bundesministerium der Finanzen z 12 grudnia 2011 http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_1270/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/20100604_20Chronologi.

³³ Por. *Durchbruch zur Stabilitätsunion – Bundesregierung*, http://www.bundesregierung.de/nr_1264/Content/DE/Artikel/2011/12/2011-12-09-europaeischer-rat.html.

³⁴ Por. 27-1=das neue Europa, „Süddeutsche Zeitung” z 8 grudnia 2011 r. oraz Euro-Gruppe wird zur Fiskalunion, „Süddeutsche Zeitung” z 9 grudnia 2011 r., www.seuddeutsche.de.

długofalowego celu, czyli ustanowienie unii fiskalnej potrwa co najmniej do 2015 r. i będzie się wiązało z występowaniem dalszych dyskusji kontrowersji nie tylko wokół spraw zadłużenia strefy euro, ale usprawnienia mechanizmu podejmowania decyzji politycznych, umożliwiając UE odgrywanie większej roli międzynarodowej w kontekście globalizacji oraz kształtowanie się nowego układu sił międzynarodowych w drugiej dekadzie XXI w.³⁵

³⁵ *Schuldenkrise. Gipfelziele liegen in weiter Ferne*, „Financial Times Deutschland” z 12 grudnia 2011 r., www.ftd.de.



Bożena Sobczak

Amerykański trójpodział władz a polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych

Wprowadzenie

Najważniejsza – obok zasady federalizmu – zasada ustrojowa USA, czyli trójpodziału władz, przyporządkowuje kolejno władzę ustawodawczą Kongresowi, wykonawczą Prezydentowi, a sędziowską sądom USA. Zasada trójpodziału władz zawiera także system hamulców i równowagi (*check and balance*) w relacjach między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sędziownictwem. Zgodnie z tą zasadą system amerykański nie przewiduje jednego, wyspecjalizowanego, niezależnego od innych organu, zajmującego się polityką zagraniczną państwa – każda z władz ma bowiem na nią mniejszy lub większy wpływ.

Większość uprawnień i obowiązków władz państwowych zawartych jest w Konstytucji – najwyższym źródle prawa USA. Są to tzw. kompetencje wyliczone, które dokładnie określają prawa i obowiązki poszczególnych organów w wyznaczonych dziedzinach. Pozostałe kompetencje przyjęte zostały głównie decyzją Sądu Najwyższego w wyniku praktycznego zapotrzebowania. Nazywane są kompetencjami domniemywanymi lub pochodnymi (*implied, incidental powers*). Polegają na przypisaniu danemu organowi nie tylko tych obowiązków, które wynikają wprost z tekstu Konstytucji, ale także takich, które – przez domniemanie właśnie – wynikają z pełnionych przezeń funkcji lub powierzanych jej zadań.

O ile w sferze polityki wewnętrznej Konstytucja dokładnie rozdziela uprawnienia pomiędzy wszystkie rodzaje władzy, to w przypadku polityki zagranicznej oraz kwestii związanych z bezpieczeństwem państwa podział ten jest pełen niedomówień, niejasności i poważnych luk, co z kolei przyczynia się do powstawania konfliktów pomiędzy tymi organami, szczególnie zaś pomiędzy egzekutywą a legislatywą. Dotyczy to zwłaszcza kompetencji domniemywanych. Konstytucja nie określa też w sposób czy-

telny, który z organów powinien decydować w najważniejszych kwestiach bezpieczeństwa czy polityki zagranicznej – jedno uprawnienia należą do Kongresu, inne do Prezydenta, jeszcze inne do współpracujących ze sobą Prezydenta i Senatu, a także takie należące do Kongresu i Prezydenta działających wspólnie.

Władza wykonawcza

Według Konstytucji USA główną osobą odpowiedzialną za relacje Stanów Zjednoczonych z innymi krajami oraz ochronę granic jest Prezydent. Większość jego uprawnień zawarto w II artykule Konstytucji. Według sekcji I, pkt 1 należy do niego cała władza wykonawcza. Uprawnienia Prezydenta o charakterze administracyjnym są także wynikiem odpowiednich aktów legislatywy – np. rozwijających jego kompetencje konstytucyjne bądź nadających mu zupełnie nowe uprawnienia, niedające się wyprowadzić z treści Konstytucji¹.

Artykuł II, sekcja 2, pkt 1 przyznaje Prezydentowi funkcję głównodowodzącego armią i flotą Stanów Zjednoczonych oraz milicją stanową w wypadku powołania jej do czynnej służby. Prezydent jest też odpowiedzialny za ochronę amerykańskich granic. Uprawnienia wojenne Prezydenta nie sprowadzają się jednak do dysponowania armią wyłącznie w czasie wojny, ale także w czasie pokoju. W drugim przypadku sprowadzają się zazwyczaj do podejmowania decyzji np. o rozmieszczeniu i użyciu oddziałów do najróżniejszych operacji w czasie pokoju, a także do podejmowania działań mających na celu zapobieganie ewentualnym konfliktom międzynarodowym. Formalnie to Kongres, uchwalając odpowiednią deklarację wypowiedzenia wojny, decyduje o jej rozpoczęciu. Może jednak także wydać specjalne upoważnienie (*joint resolution*), na podstawie którego Prezydent decyduje o rozpoczęciu działań. Prezydent ma jednak także prawo podjąć działania z własnej inicjatywy (taka forma została zatwierdzona orzeczeniem Sądu Najwyższego w 1862 r.).

Istnieje kilka przypadków, w których Prezydent może zdecydować o użyciu armii: po pierwsze, gdy istnieje konieczność obrony interesów państwa poza jego granicami, po drugie, kiedy zachodzi konieczność wywiązania się z zawartych wcześniej układów sojuszniczych o charakterze militarnym, a po trzecie, jeśli zachodzi konieczność wywiązania się z rezolucji uchwalonej przez Radę Bezpieczeństwa ONZ². Kongres może jednak wydać uchwałę lub rezolucję ograniczającą swobodę Prezydenta w dysponowaniu wojskiem. Tak jak np. War Powers Resolution (o której mowa w dalszej części rozdziału), zakazującą Prezydentowi wysyłania wojsk poza granice kraju na okres dłuższy niż 60 dni.

¹ M. Jagielski, *Prezydent USA jako szef administracji*, Kraków 2000, s. 24. Przykładem pierwszych regulacji, wg autora, mogą być ustawy wydawane na podstawie art. II Konstytucji, sekcja 2 pkt 2, pozwalające Kongresowi określić procedury i kryteria doboru kandydatów na niższe stanowiska administracji. Dla zilustrowania drugiego przypadku autor podaje ustawę o budżecie i rachunkowości z 1921 r., nadającą Prezydentowi m.in. takie uprawnienia jak przygotowanie projektu budżetu państwa w dziedzinie finansów administracji. Autor wspomina też o trzeciej grupie aktów legislatywy przyznającej kompetencje Prezydentowi USA – „regulującej na drodze legislacyjnej materie, co do których istnieją kontrowersje, czy należą one do legislatywy czy egzekutywy”.

² S. Welch, J. Gruhl, M. Steinman, J.C. Comer, *American Government*, St. Paul, 1986, s. 306.

Sąd Najwyższy w 1952 r. potwierdził, że do obowiązków Prezydenta należy także zarządzanie okupowanymi terytoriami w przypadku, gdy w wyniku prowadzonych działań wojennych dojdzie do zajęcia jakiegoś terenu przez Stany Zjednoczone (zakres odpowiedzialności może zostać jednak ograniczony odpowiednią uchwałą Kongresu). Prezydent może też osobiście dowodzić wojskami i podejmować wszelkiego rodzaju decyzje militarne.

Prezydent, zgodnie z Artykułem II, sekcja 2, pkt. 2 Konstytucji, zawiera (po zasięgnięciu opinii oraz otrzymaniu zgody 2/3 obecnych Senatorów) traktaty. Pomimo uzależnienia ratyfikowania traktatu od wyższej izby Kongresu, to Prezydent zdaje się mieć nieporównywalnie większy wpływ na jego ratyfikację – to on decyduje o podjęciu rozmów z kontrahentem, osobach w tych rozmowach uczestniczących, jest odpowiedzialny za udzielanie im odpowiednich wskazówek. Jednym słowem, jest odpowiedzialny za przebieg całości rozmów traktatowych. (Rola legislatury zaś zaczyna się właściwie dopiero wtedy, gdy egzekutywa wynegocjuje już daną umowę). Ponadto Prezydent ma prawo, z różnych powodów, odmówić podpisania już zaakceptowanego przez Senat traktatu (np. jeśli uzna, że wprowadzone przez Senat poprawki wypaczają jego sens)³.

Prezydent decyduje o formie, w jakiej zostanie podjęte dane porozumienie. W praktyce obok traktatów podpisywane są często porozumienia władzy wykonawczej (*executive agreements*), które różnią się od traktatów głównie tym, że nie wymagają ratyfikacji przez Senat⁴. Prawo do podejmowania *executive agreements* też należy do kompetencji domniemanych. Zostało potwierdzone wyrokiem Sądu Najwyższego USA (*US v. Belmont*, 1937 oraz *US v. Curtiss-Wright Export Corporation* 1936), nadającym takie prawo Prezydentowi na podstawie art. II Konstytucji, określającego Prezydenta jako jedyny organ władzy kompetentny do podejmowania spraw międzynarodowych. Liczba podpisanych przez Prezydenta *executive agreements* ciągle rośnie. O ile w czasie pierwszej kadencji prezydenta Franklina D. Roosevelta podpisanych zostało ich zaledwie 87 (przy jednoczesnym podpisaniu 59 traktatów), to w czasie drugiej prezydentury Ronalda Raegana podpisano ich już 1224 (traktatów: 47)⁵.

Executive agreements dzielą się na dwa rodzaje. Pierwszy rodzaj stanowią tzw. *congressional executive agreements* (inaczej: *statutory executive agreements*). Do ich zawarcia konieczne jest upoważnienie wydane przez Kongres. To z kolei podejmowane jest przez legislaturę bądź zwykłą większością głosów obu izb (tzw. *joint resolution*) i może nastąpić przed lub po zawarciu danego układu, bądź też poprzez uchwalenie przez Kongres stosownych uchwał. Takie rozwiązanie m.in. umożliwia Prezydentowi prowadzenie swobodnej polityki zagranicznej, Kongresowi zaś pozwala na sprawowanie zawartej w formule *check and balance* kontroli nad poczynaniami Prezydenta. Ponadto – w porównaniu z traktatem – znacznie skraca drogę, jaką musi przejść akt, by zostać zatwierdzony⁶.

Drugi rodzaj *executive agreements* stanowią porozumienia wydawane na podstawie uprawnień własnych Prezydenta, określane mianem *presidential executive*

³ Ł. Wordliczek, *Kształtowanie się uprawnień prezydenta USA w polityce zagranicznej*, Kraków 2003, s. 40.

⁴ K.A. Wojtaszczyk, *Współczesne systemy polityczne*, Warszawa 1998, s. 49.

⁵ Patrz tabela 3.2: L. Ragsdale, *Presidential Politics*, Houghton Mifflin Company, Boston 1993, s. 77.

⁶ Szerzej na temat *executive agreement* np. w: *Presidential Executive Orders*, red. L.L. Clifford, Michael Glazier, Inc., Wilmington, Delaware 1981 oraz L.W. Koenig, *The chief executive*, New York 1992, s. 215.

agreements (lub: *sole, simple, unilateral, true i pure executive agreements*). Ten rodzaj porozumień stosowany jest znacznie rzadziej od *congressional executive agreements* i dotyczy przeważnie spraw związanych z bezpieczeństwem militarnym. Porozumienia te nie wymagają akceptacji Kongresu, jednak egzekutywa powinna go informować o ich podjęciu.

Poza wymienionymi możliwościami zawierania porozumień przez Prezydenta USA, istnieje jeszcze jeden rodzaj umowy międzynarodowej (a raczej umowy pomiędzy egzekutywami dwóch państw), niewymagający zgody Kongresu. Jest to tzw. *parallel unilateral policy declaration*. Polega na samodzielnym wydaniu przez Prezydenta oświadczenia o zaangażowaniu się Stanów Zjednoczonych poza granicami kraju⁷.

Oprócz zawierania nowych porozumień i traktatów Prezydent posiada także domniemane kompetencje do wypowiedzania wcześniej zawartych. Tylko Prezydent może wystąpić do rządu innego państwa z oświadczeniem o uznaniu jakiejś umowy za wygasłą. Ponadto Prezydent decyduje o tym, czy uznać nowo powstałe państwo czy rząd, co staje się wiążące dla Stanów Zjednoczonych po zatwierdzeniu przez dwie trzecie Senatu⁸.

Prezydent mianuje (za radą i zgodą Senatu) ambasadorów, konsulów, ministrów stanu, sędziów Sądu Najwyższego i dowódców wojskowych, a także innych urzędników, których powołanie może być następstwem uchwalenia odpowiedniego ustawodawstwa (art. II, sekcja 2, pkt 2). Mianuje więc także urzędników niższego szczebla, jak np. członków Połączonego Komitetu Szefów Sztabów czy personel Białego Domu. W sumie Prezydent mianuje około tysiąca osób rocznie. Ponadto podejmuje zagranicznych ambasadorów i innych przedstawicieli państwowych (art. II, sekcja 3).

O ile Konstytucja określa, kto i w jaki sposób powołuje urzędników, to jedyną formą ich odwoływania, o jakiej wspomina art. II, sekcja 4, jest instytucja *impeachmentu*. Amerykański system również i w tym przypadku musi odwoływać się do przyjętego zwyczaju – nowo mianowany Prezydent ma prawo odwoływać członków gabinetu swego poprzednika, jak i funkcjonariuszy służby dyplomatycznej i innych urzędników poprzedniej administracji. Wraz z rozpoczęciem kadencji nowego Prezydenta składają oni na jego ręce rezygnację, a ten decyduje, czy przyjmie dymisję, czy pozostawi daną osobę na zajmowanym przez nią stanowisku. Prezydent ma też prawo dymisjonować członków swojego gabinetu w czasie sprawowania przezeń funkcji⁹.

Poza tym art. I, sekcja 7, pkt 2 nadaje Prezydentowi bardzo ważne uprawnienia, wynikające z obowiązku przedstawiania mu do podpisu wszystkich projektów ustaw uchwalanych przez Kongres. Ten sam przepis uprawnia głowę państwa do zgłoszenia weta wobec przedstawianych mu ustaw. Prezydenckie weto może zostać jednak odrzucone w obu izbach Kongresu większością 2/3 głosów (co jest tożsame z uchwaleniem danego aktu prawnego). Przedmiotem stosowania weta może być jedynie całość ustawy. Prezydent nie może zawetować tylko części przedstawionego mu aktu¹⁰.

⁷ Ł. Wordliczek, *op. cit.*, s. 62.

⁸ P.C. Acheson, *Our federal government. How it works*, Dodd, Mead Quality Paperback, New York 1984, s. 42.

⁹ Szerzej na temat prezydenckich kompetencji nominacyjnych oraz dymisji urzędników federalnych m.in. w opracowaniu M. Jagielskiego, *op. cit.*, s. 67 oraz 102.

¹⁰ Szerzej na temat prezydenckiego weta znaleźć można w R.A. Watson, *Presidential vetoes and public policy*, University Press of Kansas 1993.

Prezydent ma obowiązek informowania Kongresu o swoich decyzjach, a szczególnie o wszystkich zawieranych na podstawie swoich uprawnień porozumieniach międzynarodowych. Prezydent jednakże może korzystać z tzw. *executive privilege* (niezawartego w tekście Konstytucji, ale potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego w sprawie *US v. Nixon* z 1974 r.), dającego mu prawo m.in. odmowy udzielenia informacji, dostarczenia legislaturze żądanych przez nią informacji oraz składania zeznań. Najczęściej odmowa tłumaczona jest przez Prezydenta tajemnicą lub poufnością, jakiej wymaga dana sprawa, bądź też działaniem w dbałości o interes państwowy. Przywilej egzekutywy obejmuje przede wszystkim takie sfery działalności władzy wykonawczej jak: wojskowość, dyplomację, dochodzenia oraz wewnętrzne konsultacje w ramach administracji¹¹.

Prezydent może też uczestniczyć w konferencjach na szczycie, na których Sekretarz Stanu prowadzi bezpośrednie konsultacje. W ramach departamentu Stanu Prezydent jest też odpowiedzialny za amerykańskich obywateli przebywających poza granicami kraju oraz za zagraniczne narodowości na terenie Stanów Zjednoczonych¹².

Departamenty władzy wykonawczej

W konstytucji i ustawach USA nie występuje instytucja rządu. Przestrzeganie i administrowanie prawem federalnym leży w rękach różnych departamentów władzy wykonawczej, powołanych przez Prezydenta (a zatwierdzonych przez Kongres 2/3 głosów) w celu prowadzenia specyficznych sektorów wewnętrznej i zagranicznej polityki USA. W skład ukształtowanego w praktyce „rządu” kierowanego przez Prezydenta wchodzi szefowie każdego z czternastu departamentów, formułując radę doradców, powszechnie znaną pod nazwą prezydenckiego gabinetu. Poza departamentami istnieje także grupa osób, odgrywających ważną rolę przy boku Prezydenta. Do tzw. podlegających mu *Executive Office* należą m.in.: personel Białego Domu, Asystent Prezydenta ds. Narodowego Bezpieczeństwa, Rada Doradców Ekonomicznych czy Biuro Przedstawiciela Handlowego USA. Ważną rolę odgrywają też niezależne agencje wykonawcze, jak Centralna Agencja Wywiadowcza i Agencja Bezpieczeństwa Narodowego. Sam tylko Biały Dom jest zbiorem organizacji, na który składają się czterdzieści dwa oddzielne biura i ponad półtora tysiąca osób, specjalizujących się w takich sektorach polityki jak zagraniczna, wewnętrzna, wojskowa, gospodarcza, ale także w dziedzinie współpracy z mediami czy grupami interesu. Mówiąc o rządzie sformowanym przez Prezydenta, zwykle ma się na myśli nie jego gabinet, lecz administrację¹³.

Konstytucja nie określa zadań ani obowiązków gabinetu Prezydenta. Stosunki między Prezydentem a jego gabinetem określa tylko jeden jej przepis – jest to pkt 1 sekcji 2 artykułu II stanowiący, że Prezydent może pisemnie zasięgać opinii każdego wyższego urzędnika na dowolny temat, odnoszący się do spraw leżących w zakresie kompetencji jego urzędu. Podobnie, nie ma specyficznych konstytucyjnych za-

¹¹ M. Jagielski, *op. cit.*, s. 230.

¹² *Ibidem*.

¹³ K.A. Wojtaszczyk, *op. cit.*, s. 48.

pisów dotyczących wymagań wobec osób starających się bądź wyznaczonych do pełnienia funkcji w gabinecie.

Gabinet rozwinął się poza Konstytucją, z powodu praktycznego zapotrzebowania. Już George Washington korzystał z pomocy doradców i asystentów. Członkowie gabinetu działają właśnie jako doradcy są odpowiedzialni za kierowanie działaniami rządu w określonych obszarach, którymi zajmują się ich departamenty. Prezydent natomiast może wyznaczać członkom gabinetu zadania do wykonania, zgłaszać swoje sugestie, zobowiązywać do takiego a nie innego zachowania itp. Swoimi uprawnieniami w tym względzie Prezydent nie dzieli się ani z Kongresem, ani z Sądem Najwyższym¹⁴.

W sferze polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa kraju najważniejszymi departamentami władzy wykonawczej, mającymi lub mogącymi mieć bezpośredni wpływ na tę politykę są:

1) Departament Stanu

Departament Stanu powstał w 1789 r. jako Departament Spraw Zagranicznych¹⁵. Początkowo składający się z sześciu osób, rozwinął się w czasie obu wojen światowych. Obecnie zatrudnia prawie 30 tysięcy osób¹⁶, w tym ponad 250 dyplomatów i konsulów na całym świecie. Departament Stanu określa amerykańskie interesy poza granicami kraju, kreuje zalecenia i przyszłe działania oraz podejmuje niezbędne kroki do przeprowadzenia ustanowionej polityki zagranicznej państwa. Utrzymuje kontakty pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a innymi krajami, doradza Prezydentowi w przypadku uznawania nowego kraju czy rządu, negocjuje traktaty oraz przemawia w imieniu Stanów Zjednoczonych na forum Narodów Zjednoczonych i innych głównych organizacji międzynarodowych¹⁷. Departamentem kieruje Sekretarz Stanu, który jest czwartym w kolejności urzędnikiem do sprawowania funkcji głowy państwa w sytuacji śmierci lub odwołania Prezydenta.

2) Departament Obrony

Znajdujący się w Pentagonie, jednym z największych budynków rządowych na świecie, Departament Obrony jest odpowiedzialny za wszelkiego rodzaju relacje związane z narodowym bezpieczeństwem wojskowym. Powstał w 1949 r. wskutek połączenia Departamentów Wojny i Marynarki. Obejmuje siły zbrojne Stanów Zjednoczonych, w których skład wchodzi około miliona kobiet i mężczyzn w aktywnej służbie wojskowej. Ponadto, w razie konieczności, dysponuje około półtora miliona rezerwistów, znanych jako Gwardia Narodowa. Oprócz tego zatrudnia około 730 tys. cywilów w takich komórkach jak wywiad, prace badawcze, czy bezpieczeństwo międzynarodowe. Departament obrony koordynuje też Agencją Bezpieczeństwa Narodowego, która wykonuje wysoko wyspecjalizowane prace na rzecz rządu USA.

Departament kieruje niezależnymi od siebie departamentami wojskowymi, takimi jak: Wojska Lądowe (*US Army*), Marynarka Wojenna (*US Navy*), Korpus Pie-

¹⁴ M. Jagielski, *op. cit.*, s. 33.

¹⁵ A. Mania, *Departament of State 1789-1939, Pierwsze 150 lat udziału w polityce zagranicznej USA*, Kraków 2011, s. 64.

¹⁶ Ł. Wordliczek, *op. cit.*, s. 108.

¹⁷ P.C. Acheson, *op. cit.*, s. 87.

choty Morskiej (*US Marine Corps*) i Siły Powietrzne (*US Air Force*), a także czterema akademiami wojskowymi i *National War College* oraz *Joint Chiefs of Staff*. Departament ten utrzymuje też oddziały zamorskie m.in. w celu obrony odległych terytoriów podlegających lub będących pod wpływami USA. W ramach departamentu działają także m.in.: Biuro Bezpieczeństwa Zewnętrznego (*Office of International Security Affairs*), Komisja Energii Atomowej (*Atomic Energy Commission*), Krajowa Rada Aeronautyki i Przestrzeni Kosmicznej (*National Aeronautics and Space Control*), Agencja Wsparcia Atomowego (*Defence Atomic Support Agency*). Do niemilitarnych zadań Departamentu Obrony należy kontrola przeciwpowodziowa, rozwój badań oceanograficznych i zarządzanie rezerwami ropy¹⁸.

3) Departament Sprawiedliwości

Departament sprawiedliwości reprezentuje rząd Stanów Zjednoczonych w kwestiach prawnych i sądowych oraz służy radą i opinią w zapytaniach, pochodzących od Prezydenta i szefów departamentów wykonawczych. Szefem Departamentu Sprawiedliwości jest Prokurator Generalny Stanów Zjednoczonych Ameryki. Podlegające mu Federalne Biuro Śledcze (FBI) jest głównym strażnikiem prawa, jeśli chodzi o przestępstwa kryminalne. Departamentowi Sprawiedliwości podlega także m.in. Biuro ds. Imigracji i Naturalizacji (INS), zarządzające prawem imigracyjnym. Główną agencją wewnątrz departamentu jest Administracja ds. Narkotyków (DEA), która zajmuje się prawem związanym z narkotykami oraz śledzeniem głównych organizacji zajmujących się ich nielegalnym handlem.

Departament sprawiedliwości powiązany jest także z Interpolem, międzynarodową organizacją ds. ścigania przestępstw kryminalnych, odpowiedzialną za promowanie współpracy pomiędzy agencjami zajmującymi się przestrzeganiem prawa w 176 krajach członkowskich.

Wskutek zasady podziału władz Departament Stanu nie ma żadnej możliwości administrowania wymiarem sprawiedliwości¹⁹. Kieruje za to polityką ścigania przestępstw federalnych, zapewnia wykonanie orzeczeń sądowych, organizuje (poprzez urząd *Solicitor General*) reprezentacje interesów państwa w postępowaniu sądowym.

4) Departament Handlu

Departament Handlu zajmuje się promowaniem narodowego handlu z zagranicą, wzrostu gospodarczego i postępu ekonomicznego. Oferuje pomoc i informację służącą wzrostowi konkurencyjności Stanów na światowym rynku, administruje programami tworzenia nowych miejsc pracy, stymuluje wzrost małych przedsiębiorstw i zapewnia strategom biznesowym i rządowym informacje dotyczące statystyk, ekonomii i demografii.

5) Departament Skarbu

Ten departament odpowiedzialny jest za fiskalne i monetarne potrzeby narodu. W polityce zagranicznej ma udział poprzez regulację sprzedaży alkoholu, tytoniu, broni palnej nie tylko w handlu międzystanowym, ale też międzynarodowym. Ponadto administruje Służbą Celną, regulującą podatki oraz wpływy dóbr do kraju.

¹⁸ O Departamencie Obrony cyt. też: L.W. Koenig, *op. cit.*, s. 240.

¹⁹ L. Garlicki, *Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych*, Wrocław 1982, s. 17.

6) Asystent Prezydenta do spraw Narodowego Bezpieczeństwa

Potocznie nazywany Doradcą ds. Bezpieczeństwa Narodowego jest głównym doradcą prezydenta Stanów Zjednoczonych w szeroko rozumianych sprawach bezpieczeństwa narodowego. Zasiada w Krajowej Radzie Bezpieczeństwa i należy do pracowników kancelarii prezydenta, ale nie posiada rangi członka gabinetu, więc jego nominacja nie musi być zatwierdzana przez Senat. Rola Asystenta Prezydenta do spraw Bezpieczeństwa Narodowego zależy tak naprawdę od osobowości samego prezydenta oraz sytuacji geopolitycznej. W historii USA zapisali się doradcy będący rzeczywistymi decydentami w sprawach polityki zagranicznej, jak i nic nieznaczący figuranci.

Najważniejszymi agencjami, wchodzącymi w skład administracji Prezydenta USA i mającymi udział w polityce zagranicznej są natomiast:

7) Rada Bezpieczeństwa Narodowego

Powołana została w 1947 r. na mocy *National Security Act*. Na jej czele, jako przewodniczący, stoi sam Prezydent. Jej pracami z kolei kieruje asystent ds. bezpieczeństwa narodowego (*National Security Adviser*). W jej skład wchodzi wiceprezydent, sekretarze stanu i obrony, dyrektor Urzędu Planowania Stanu Wyjątkowego (*Office of Emergency Planning*), a także inni zaproszeni przez Prezydenta na posiedzenie doradcy, np. dyrektor CIA, Sekretarz Skarbu czy Przewodniczący Komisji Energetyki Atomowej. Rada ma pełnić funkcję doradczą w sprawach polityki wewnętrznej, zagranicznej, wojskowej i bezpieczeństwa narodowego. Jednakże faktycznie wpływa także na politykę wewnętrzną w sytuacjach mających związek z polityką zagraniczną i bezpieczeństwem narodowym. Rada odgrywa też pierwszoplanową rolę w kształtowaniu opinii prezydenta²⁰.

8) Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA)

CIA powołana została w 1947 r. także na mocy *National Security Act*. Koordynuje działalność wywiadowczą pewnych departamentów rządowych oraz niezależnych agencji, gromadzi, koreluje, ocenia informacje wywiadu związane z narodowym bezpieczeństwem. Jej dyrektor zwykle zapraszany jest przez Prezydenta do składu Rady Bezpieczeństwa Narodowego²¹. Dyrektorowi CIA podlega także Biuro Rozpoznania Narodowego (*National Reconnaissance Office*) kierujące aktywnością satelitów rozpoznawczych i analizuje pozyskane dzięki nim dane.

9) Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (NSA)

Została powołana w 1952 r. na bazie działającej od 1949 r. Agencji Bezpieczeństwa Sił Zbrojnych. NSA od samego początku powołania była tajna – tak jak powołujące ją rozporządzenie prezydenta Trumana. W 1984 r. odtajniono zaledwie mały fragment statutu agencji.

²⁰ Szerzej na temat Rady Bezpieczeństwa Narodowego znaleźć można w pracy A. Mani, *The National Security Council i amerykańska polityka wobec Europy Wschodniej 1945–1960*, Kraków 1994.

²¹ Szerzej na temat CIA: R.J. Jones, *The CIA and American Democracy*, Yale University Press, New Haven–London 1989 oraz H.B. Westfield, *Inside CIA's Private World Declassified Articles from the Agency's internal Journal, 1955–1992*, New Haven–London 1995.

Do jednych z podstawowych zadań NSA należy łamanie systemów kodowych i szyfrowych innych państw oraz ochrona bezpieczeństwa systemów informacyjnych łączności amerykańskiej, w tym łączności Białego Domu. Po atakach terrorystycznych na World Trade Center i Pentagon z 11 września 2001 r., międzynarodowy terroryzm zajął też pierwszoplanowe miejsce wśród zadań agencji w zakresie rozpoznania. Koordynacją współpracy NSA z Siłami Zbrojnymi Stanów Zjednoczonych zajmuje się Centralna Służba Bezpieczeństwa, utworzona w 1972 r. NSA szeroko współpracuje też z agencjami wywiadowczymi w kraju i agencjami wywiadu sojuszników Stanów Zjednoczonych.

10) Korpus Pokojowy

Założony w 1961 r. szkoli i umieszcza wolontariuszy, by przez dwa lata służyli w innym kraju. Ochotnicy Korpusu Pokojowego, przebywający obecnie w około 80 krajach, asystują w rozwoju rolnictwa, drobnym biznesie, służbach zdrowia, ochronie dóbr naturalnych i edukacji.

11) Agencja ds. Międzynarodowego Rozwoju (USAID)

Administruje prowadzony przez Stany Zjednoczone program pomocy gospodarczej i humanitarnej dla krajów rozwijających się, Europy Środkowej i Wschodniej oraz krajów byłego Związku Radzieckiego. Agencja prowadzi programy na czterech płaszczyznach – ludność i zdrowie, wzrost gospodarczy, środowisko oraz demokracja.

12) Federalna Komisja Komunikacji (FCC)

Komisja m.in. zajmuje się regulacją międzystanowej i międzynarodowej komunikacji przez radio, telewizję, satelitę czy kabel.

Władza ustawodawcza

Kongres USA składa się z dwu izb – Izby Reprezentantów i Senatu.

Rola współcześnie odgrywana przez legislaturę w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa polega przede wszystkim na hamowaniu i korygowaniu inicjatyw Prezydenta. Uprawnienia Kongresu w tym zakresie wynikają zaś albo wprost z tekstu konstytucji, albo z uchwalonych przezeń różnego rodzaju ustaw i rezolucji. W sprawach międzynarodowych Kongres chciałby odgrywać bardziej znaczącą i dynamiczną rolę, jednakże z oczywistych względów sprowadza się ona głównie do legalizowania lub modyfikowania przedsięwzięć zainicjowanych przez egzekutywę.

Kongres ma bardzo szeroki zakres wyraźnie sformułowanych obowiązków, zawartych w Konstytucji. Już w pierwszym zdaniu o prawach Kongresu Konstytucja wymienia prawo do stanowienia w sprawach obrony i powszechnego dobra USA. Kongres decyduje także o wypowiedzeniu wojny. Może też np. upoważnić Prezydenta do działań zbrojnych, jak w przypadku *quasi*-wojny morskiej z Francją w latach 1798–1800, operacji militarnej przeciwko bejowi Trypolisu w 1802 r. czy użycia sił morskich USA przeciwko Algierii w 1815 r. (Były to jednak wojny morskie, bez zamiaru zajęcia terytorium przeciwnika, więc te okoliczności mogły skłaniać Kongres do posłużenia się

formułą upoważnienia Prezydenta do użycia sił zbrojnych poza granicami kraju zamiast wypowiedzania wojny). Kongres jest również odpowiedzialny za planowanie budżetu dla wojska i marynarki wojennej, których to utrzymywanie należy do jego kompetencji. Ma także prawo do ustanawiania zasad dowodzenia oraz regulaminów dla sił lądowych i morskich.

Do jednych z jego najważniejszych uprawnień w zakresie polityki zagranicznej (a konkretnie uprawnień izby wyższej) należy ratyfikacja zawartych przez Prezydenta umów międzynarodowych i traktatów. Mówi o tym wprost art. II, sekcja 2 Konstytucji („Prezydent będzie miał prawo zawierania traktatów za radą i zgodą Senatu...”). Poza konstytucyjnym prawem do ratyfikacji, Senat ma też prawo do udziału w samym procesie rokowań. Może to się odbywać np. poprzez uczestnictwo senatorów w komisjach powoływanych przez Prezydenta do prowadzenia rokowań oraz w delegacjach na konferencje międzynarodowe, tak jak to miało miejsce np. w czasie prac nad kartą narodów Zjednoczonych: w 8-osobowej delegacji USA na konferencję w San Francisco połowę członków stanowili senatorzy i Kongresmani²².

Prezydent Stanów Zjednoczonych ratyfikuje traktaty, co jest aktem równoznacznym z potwierdzeniem zaciągnięcia zobowiązań międzynarodowych przez USA. „Akt wyrażenia »rady i zgody« przez Senat jest powszechnie uważany za element składowy procesu ratyfikacji, a niekiedy nawet odnoszono termin „ratyfikacja” do działań samego Senatu. [...] Udział Senatu jako całości polega obecnie na opiniowaniu całego traktatu równocześnie z wyrażeniem nań zgody”²³. Senat może wprowadzić do opiniowanych traktatów poprawki (*amendments*) lub zastrzeżenia (*reservations*). Wprowadzenie poprawek jest równoznaczne z wyrażeniem zgody na ratyfikację układu pod warunkiem jednak, że zarówno egzekutywa, jak i druga strona umowy zaakceptują proponowane przez Senat zmiany. Rezolucja w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację wymaga większości 2/3 obecnych.

Odmowa wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu powoduje jego upadek. Pierwszym traktatem odrzuconym w ten sposób była umowa z Kolumbią podpisana w 1824 r. Tylko w ubiegłym stuleciu odrzucone zostały następujące propozycje traktatów: wersalskiego, umowy handlowej z Turcją (1927 r.), umowy z Kanadą o drodze wodnej św. Wawrzyńca (1934 r.), przystąpienia do Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej (1935 r.), protokół konwencji prawa morskiego (1960 r.), protokół montrealskiej konwencji prawa lotniczego (1983), traktat o całkowitym zakazie przeprowadzania prób nuklearnych (1999), a w tym stuleciu natomiast Kongres odrzucił traktat rzymski powołujący Międzynarodowy Trybunał Karny (2002).

Do kompetencji Kongresu w zakresie polityki zagranicznej i dbania o bezpieczeństwo kraju należy także wydawanie zgody na pewne zawierane przez Prezydenta umowy. W tym przypadku występuje rozróżnienie pomiędzy zgodami udzielanymi na mocy ustawy a zgodami wyrażanymi we wspólnej rezolucji obu izb Kongresu (*joint resolution*). Odpowiednie ustawy Kongresu (np. dotyczące finansów) są także niezbędne do wykonania zawartych przez Prezydenta porozumień, na które nie potrzebuje zgody Kongresu²⁴. Kongres może też udzielać Prezydentowi upoważnienia (*authorization*) do

²² L. Kański, *Kompetencje Kongresu w zakresie kształtowania polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Poznań 1982, s. 48.

²³ *Ibidem*, s. 52.

²⁴ L. Kański, *op. cit.*, s. 61.

zawarcia jakiegoś porozumienia międzynarodowego (np. poprzez ustawę i rezolucje obu izb). Kongres może ustalać wytyczne, którymi ten musi się kierować przy jego zawieraniu.

Kolejną kompetencją Kongresu nieregulowaną przez zapisy Konstytucji, ale stosowaną w praktyce i mającą wpływ na umowy międzynarodowe jest możliwość spowodowania utraty mocy jakiejś umowy przez wydanie odpowiedniej ustawy lub *joint resolution* wyraźnie zmierzającej do tego celu (po raz pierwszy stało się tak w przypadku wypowiedzenia mocy obowiązującej umowy z Francją z roku 1798). Zazwyczaj działanie takie przyjmować może dwie formy: Kongres może wydać akt spreczny z postanowieniami zawartej przez Prezydenta umowy albo uchylić wcześniejszy akt nadający Prezydentowi upoważnienie do zawarcia jakiejś umowy.

Kongres ma także prawo do uchwalania różnego rodzaju rezolucji, w tym także takich, które pozwalają mu poniekąd wpływać na bezpieczeństwo kraju oraz przebieg i ukierunkowanie polityki zagranicznej. Takimi rezolucjami były np. uchwalona w 1962 r. w związku z kryzysem kubańskim *Senate Joint Resolution*, głosząca, iż USA są zdecydowane, za pomocą wszelkich możliwych środków, w tym także militarnych, zapobiec rozszerzaniu się kubańskiego, agresywnego i wywrotowego komunizmu na zachód, czy też pochodząca z tego samego roku tzw. berlińska rezolucja (*House Concurrent Resolution*), również upoważniająca Prezydenta do użycia siły w celu ochrony praw USA, Anglii i Francji przed naruszaniem ich przez ZSRR w podzielonym Berlinie, ale także *War Powers Resolution* z 7 listopada 1973 r., która za swe zadanie ma ograniczanie wypadków użycia sił zbrojnych przez Prezydenta bez udziału Kongresu w podejmowaniu takich decyzji oraz co najmniej informowania Kongresu o zamiarach użycia lub przemieszczania tych sił²⁵. Rezolucja ta zakazuje Prezydentowi samodzielnego podejmowania decyzji o wysłaniu wojsk poza granice kraju na okres dłuższy niż 60 dni, daje też Kongresowi prawo do żądania wycofania wojsk z działań militarnych prowadzonych poza granicami kraju z własnej inicjatywy Prezydenta. W tym przypadku nie ma konieczności poddawania takiej decyzji prezydenckiemu wetu. Jeśli zaś akcja prowadzona jest z inicjatywy Kongresu (na podstawie ustawy upoważniającej do prowadzenia działań), Kongres ma prawo w każdej chwili to upoważnienie uchylić. Może też spowodować zakończenie działań wojennych przez nieuchwalenie ustawy przedłużającej czas trwania konfliktu ponad 60 dni. (Rezolucja nie dotyczy akcji skierowanych przeciwko gangsterom, grupom terrorystycznym i zorganizowanym kryminalistom).

Wiosną 2011 r. ww. Rezolucja stała się obiektem kontrowersji w kręgach amerykańskiej władzy, kiedy między prezydentem Barackiem Obamą a Kongresem rozgorzał konflikt dotyczący wysłania wojsk amerykańskich dla wsparcia interwencji militarnej przeciwko libijskiemu dyktatorowi Muammarowi Kadafigiemu. Decyzja prezydenta o wysłaniu samolotów nie była poparta deklaracją Kongresu o wypowiedzeniu wojny, a działania zbrojne trwały ponad 90 dni. Barack Obama został pozwany do sądu przez grupę kongresmenów z własnej partii, którzy zarzucili mu pogwałcenie zapisów Konstytucji i *War Powers Resolution* oraz zażądali wydania nakazu sądowego o zaprzestaniu akcji w Libii (był to pierwszy przypadek od czasu konfliktu w Bośni w 1999 roku, kiedy to Izba Reprezentantów lub Senat USA głosowała przeciwko ope-

²⁵ *Ibidem*, s. 109–118.

racji wojskowej). Obama twierdził zaś, że działał zgodnie z War Powers Resolution i że nie było potrzeby zezwolenia Kongresu, ponieważ walki w Libii nie były w pełni rozwiniętym konfliktem. W dokumencie dostarczonym do Kongresu, Białe Dom oświadczył, że siły USA zaangażowane w kampanii NATO odgrywały tylko rolę uzupełniającą, która nie pasuje do definicji działań wojennych zawartej w akcie z 1973 r.

Według art. I sekcja 8, pkt 12 i 13 Konstytucji USA Kongres decyduje również o wydatkach na armię i flotę. Według tego samego artykułu, sekcja 8, pkt 1, Kongres ma zapewniać obronę i dobrobyt kraju. Konstytucja daje także Kongresowi prawo do decydowania o wydatkach państwa (art. I, sekcja 9, pkt 7), co ma ogromne znaczenie i wpływ na politykę zagraniczną i obronną. Dzięki takiemu zapisowi Konstytucji Kongres decyduje np. o finansowaniu operacji militarnych czy o utrzymywaniu sił zbrojnych poza granicami państwa. Ponadto art. I, sekcja 8, pkt 14, nadaje Kongresowi prawo do decydowania o wielkości i strukturze wewnętrznej armii poprzez określenie zasad dowodzenia i wydawanie regulaminów. Dodatkowo Konstytucja, w tzw. klauzuli *necessary and proper* (art. I, sekcja 8), upoważnia Kongres USA do stanowienia wszelkich praw, które okażą się konieczne do realizacji wcześniej wyliczonych w sekcji 8 praw i wszelkich innych uprawnień powierzonych przez Konstytucję władzom federalnym. Klauzula ta w polityce zagranicznej ma szczególne znaczenie, usprawiedliwia bowiem wszelkie podejmowane przez Kongres decyzje i wydane przepisy, nie tylko w obrębie własnej działalności i własnych kompetencji, ale także tych służących do realizacji czy wcielaniu w życie decyzji podjętych przez inne organy państwowe²⁶.

Do kolejnych konstytucyjnych uprawnień Kongresu, mających wpływ na politykę zagraniczną państwa, jest zatwierdzanie wybranych przez Prezydenta wyższych urzędników państwowych, w tym ambasadorów i konsulów. Konstytucja nie określa jednak dokładnie rangi i stanowisk dyplomatycznych mianowanych osób, na które musi uzyskać zgodę Kongresu. Kwestię tę uregulował sam Kongres. Obecnie obowiązuje w tej sprawie tzw. *Foreign Service Act* z 1946 r., określająca zarówno stanowiska służbowe podlegające zgodzie Senatu, jak i zasady ich nominowania, a także wymagania stawiane wobec kandydatów na określone stanowiska.

Liczba stanowisk w służbie zagranicznej, których obsadzanie wymaga akceptacji Senatu, ulegała przez lata zwiększaniu. Wiąże się to z coraz większym zaangażowaniem USA w prowadzenie polityki zagranicznej, a także z udziałem kraju w organizacjach międzynarodowych. Obecnie Senat uczestniczy w obsadzaniu około 4 tysięcy pracowników administracji spraw zagranicznych. Należą do nich pracownicy zaliczani do tzw. *Foreign Service officers* oraz *Foreign Service information officers*. Uwaga Senatu koncentruje się jednak tylko na nominacjach na kluczowe stanowiska w Departamencie Stanu i w innych agencjach federalnych, związanych ze służbą zagraniczną oraz na stanowiskach stałych przedstawicieli USA za granicą. Stanowiska, które wymagają zgody Senatu określane są w takich ustawach jak: *Foreign Service Act* z 1946 r., *Foreign Service Information Officers Corps Act* z 1968 r. i *United Nations Participation Act* z 1945 r., oraz ustawach dotyczących poszczególnych agencji federalnych i udziału w organizacjach międzyrządowych. Oprócz tego zgody Senatu na objęcie stanowiska wymagają kandydaci na wysokich urzędników takich instytucji jak np.: Centralnej Agencji Wywiadowczej, Agencji Informacyjnej Stanów Zjednoczo-

²⁶ *Ibidem*, s. 134, za: L. Henkin, *Is There a „Political Questions” Doctrine?* 85 „Yale Law Journal” 597 (1976).

nych, Korpusu Pokojowego, Agencji ds. Rozwoju Międzynarodowego czy Bank Eksportowo-Importowy, przedstawiciele USA w ONZ, UNESCO, Światowej Organizacji Zdrowia, Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, Międzynarodowym Banku dla Rekonstrukcji i Rozwoju, Międzynarodowym Funduszu Monetarnym, Międzyamerykańskim Banku Rozwoju, Pakcie Północnoatlantyckim, Azjatyckim Banku Rozwoju, Międzynarodowej Korporacji Finansowej, Międzynarodowym Stowarzyszeniu Rozwoju, Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju oraz Organizacji Państw Amerykańskich. Żadna ustawa z kolei nie ustanowiła wymogu zatwierdzania przez Senat przedstawicieli USA przy takich organizacjach jak Światowa Organizacja Meteorologiczna, Międzynarodowa Unia Telekomunikacyjna czy Międzynarodowa Organizacja Pracy. Zgody Senatu nie wymaga też powołanie wielu ważnych ciał doradczych w sprawach międzynarodowych, m.in. do: Krajowego Komitetu Doradczego ds. Studiów Międzynarodowych, Krajowej Rady Doradczej Korpusu Pokoju czy Rady Doradczej Prezydenta ds. Wywiadu Zagranicznego. O ile w przypadku tych ostatnich są to osoby, które nie występują na zewnątrz państwa i nie mają aż tak wielkiego wpływu na politykę zagraniczną, to formalnego wymogu akceptacji Senatu nie posiada też stanowisko doradcy Prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego czy delegatów na wielostronne konferencje międzynarodowe, zwoływane najczęściej dla negocjowania konwencji międzynarodowych²⁷.

Nie mniej ważny jest wpływ, jaki wywiera Kongres na kształtowanie stosunków gospodarczych, kulturalnych oraz wymiany z innymi krajami. Poprzez swoje ustawodawstwo reguluje m.in. obrót z innymi państwami, cła, pomoc zagraniczną (decyduje np. o udzieleniu kredytu drugiemu państwu) i handel zagraniczny (może np. ustanawiać ograniczenia eksportu czy importu wybranych produktów).

Komisje Kongresu

Praca Kongresu – tak Izby Reprezentantów, jak i Senatu – odbywa się w komisjach. Ich rodowód można odnaleźć w angielskiej Izbie Gmin, zgromadzeniach kolonialnych czy Kongresach kontynentalnych. Pomimo że pierwszą stałą komisję powołano już w 1789 r., początkowo prace Kongresu odbywały się poprzez komisje czasowe lub bezpośrednio w czasie obrad którejs z izb²⁸. Dziś rzadko rozpatruje się projekty ustaw na sesji plenarnej Kongresu bez uprzedniego odesłania ich do odpowiedniej komisji.

Komisje stałe (*standing committee*) powoływane są na podstawie prawa publicznego lub poprawki do regulaminów odpowiedniej z izb. To w nich odbywa się praca nad większością codziennych i rocznych programów obrad Kongresu. Przechodzą one z jednej kadencji Kongresu do drugiej. W rzadkich przypadkach zostają rozwiązywane lub zastępowane nowymi. Komisje nadzwyczajne lub specjalne (*select or special committees*) powoływane są zazwyczaj na jedną tylko kadencję Kongresu. Zazwyczaj zajmują się badaniem proponowanych aktów prawnych, prowadzeniem dochodzeń i przedstawianiem zaleceń, nie mając przy tym żadnej władzy legislacyjnej (czyli prawa

²⁷ *Ibidem*, s. 154.

²⁸ R. H. Davidson, W. Oleszek, *Kongres i Kongresmani*, Warszawa 1994, s. 42.

do opiniowania i proponowania aktów). Komisje wspólne zaś składają się z członków obu izb Kongresu i powoływane są, podobnie jak komisje nadzwyczajne, do badania, prowadzenia dochodzeń, ale też nadzorowania i prac rutynowych. Ostatni rodzaj komisji, czyli komisje uzgodnień, składające się z członków obu izb mają na celu zniwelowanie wszelkich różnic, jakie wynikły w opracowywanym akcie podczas uchwalania go przez jedną, a następnie drugą izbę Kongresu, zanim ów akt zostanie przesłany do podpisania Prezydentowi. Podkomisje wykonują wreszcie większość codziennych prac nad tworzeniem prawa i większość kontrolnych prac Kongresu²⁹. Ich funkcjonowanie także określane jest regulaminem każdej z izb.

Obecny Kongres liczy sobie już 21 komisji stałych w Izbie Reprezentantów³⁰ (w tym jedna nadzwyczajna) i 20 komisji w Senacie (w tym 4 nadzwyczajne)³¹. Obie izby ponadto obecnie tworzą razem 5 komisji wspólnych. Co najmniej piętnaście ze stałych komisji Izby Reprezentantów i dwanaście spośród stałych komisji Senatu zajmuje się w swych pracach zagadnieniami z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa, jak np. Stała Specjalna Komisja do Spraw Wywiadu (zarówno w jednej, jak i drugiej izbie). Nie ma ona jednak charakteru władzy ustawodawczej (prawa do opiniowania czy proponowania aktów prawnych), ale ma za zadanie badać, prowadzić dochodzenia i przedstawiać zalecenia.

Aby wpływ Kongresu na politykę zagraniczną, a przede wszystkim bezpieczeństwo kraju mógł być nie tylko znaczący, ale przede wszystkim konstruktywny, wymagana jest odpowiednia koordynacja prac wszystkich komisji, które w mniejszym lub większym stopniu zajmują się tą dziedziną. Tymczasem (w przeciwieństwie do egzekutywy, gdzie szefowie departamentów współpracują ze sobą) przewodniczący komisji raczej nie konsultują ze sobą podejmowanych decyzji, nie współpracują przy uchwalaniu jednolitych aktów, przez co każda komisja podąża swoją własną drogą, a „Kongres jest całkowicie zdezorganizowany [...] ani w senackiej Komisji Stosunków Zagranicznych, ani też w Komisji Stosunków Międzynarodowych izby niższej nie skupia się całość materii tego rodzaju. I tak zagadnienia związane z handlem zagranicznym są rozpatrywane przez Komisję Środków i Sposobów Izby Reprezentantów oraz przez Komisję Finansów Senatu, z tym że eksport artykułów rolnych podlega komisjom do spraw rolnictwa obu izb. Udział Stanów Zjednoczonych w międzynarodowych instytucjach finansowych zależy od kompetencji senackiej Komisji Stosunków Zagranicznych oraz do Komisji Spraw Bankowych, Finansowych i Miejskich Izby. Wiele kwestii międzynarodowych dotyczących obrony znajduje się w gestii Komisji do Spraw Sił Zbrojnych. Z kolei do właściwości Komisji Wymiaru Sprawiedliwości są zaliczane takie problemy, jak akty prawa międzynarodowego, patenty, prawa autorskie, znaki handlowe, imigracja i naturalizacja itp. W zakres działania Komisji do Spraw Działalności Rządowej wchodzi udzielanie zaleceń w odniesieniu do metod i sposobów funkcjonowania organów administracyjnych, a także prowadzenie odpowiednich dochodzeń. Pokażna liczba materii zagranicznych przypada wspólnej Komisji do Spraw Energii Atomowej. [...] W rzeczywistości nie ma takiej komisji w obrębie tego organu, która – przez wzgląd na rosnącą współzależność różnych sfer życia politycznego i gospodar-

²⁹ *Ibidem*, s. 236–241.

³⁰ http://clerk.house.gov/committee_info/scsoal.pdf (dostęp: 17 grudnia 2011).

³¹ http://www.senate.gov/general/common/generic/about_committees.htm (17 grudnia 2011).

czego – nie byłaby w jakiejś mierze zaangażowana w politykę zewnętrzną. Odnosi się to nawet do Komisji Dystryktu Kolumbia, od której pośrednio zależy lokalizacja obcych ambasad w Waszyngtonie. Poza tym niektóre komisje ingerują w kwestie o znaczeniu międzynarodowym incydentalnie³².

Grupy interesu

Nie miały wpływ na prace Kongresu, w tym także na sprawy związane z polityką zagraniczną, mają różnego rodzaju zorganizowane grupy interesu, zwane lobbystami. Praktycznie każda większa grupa zawodowa, korporacja, stowarzyszenie ma swoich lobbystów w Kongresie. Regularnie przybywają na posiedzenia Kongresu, przesłuchania komisji oraz przyglądają się pracom komisji nad redakcją aktów prawnych. Ich działania mają na celu uzyskanie odpowiedniego brzmienia aktów uchwalanych przez Kongres. Do osiągania tych celów służą im zazwyczaj ogromne zasoby pieniężne, ale także kontakty czy informacja. Coraz częściej zdarzają się grupy interesu prowadzone przez obce rządy, korporacje bądź zrzeszenia.

Grupy interesu działają legalnie. Funkcjonują na podstawie Ustawy o lobbingu, uchwalonej w 1946 r. Jej podstawą z kolei jest zapis pierwszej poprawki do Konstytucji USA, która daje obywatelom prawo do „składania naczelnym władzom petycji o naprawienie krzywd”. Jedynie te grupy, które lobbują na rzecz zagranicznych przedstawicieli, zgodnie z ustawą o rejestracji zagranicznych reprezentantów, muszą się rejestrować w Departamencie Sprawiedliwości, a Kongres co jakiś czas zastanawia się nad ograniczeniem swobody lobbowania na rzecz zagranicy³³.

Władza sądownicza

Sąd Najwyższy Stanów Zjednoczonych jest najwyższym i najważniejszym sądem w systemie organów sądowych USA. Podstawą jego istnienia jest artykuł III Konstytucji.

Spośród wszystkich trzech władz, określanych przez Konstytucję, judykatura ma najmniejszy wpływ na realizację polityki zagranicznej i obronę państwa. Jej rola ogranicza się głównie do orzekania w sprawach o charakterze sądowym oraz badania konstytucyjności aktów prawnych (w tym traktatów międzynarodowych).

Podstawowe zapisy, dotyczące kompetencji Sądu Najwyższego, określa Ustawa Zasadnicza. Zgodnie z art. III, sekcja 2, pkt 2 Sąd Najwyższy jest sądem pierwszej (i ostatejnie jednocześnie) instancji we wszystkich sprawach dotyczących ambasad, innych pełnomocnych przedstawicieli i konsulów oraz w sprawach, w których stroną jest stan. We wszystkich innych sprawach (z wyłączeniem spraw, co do których Kongres postanowi inaczej) Sąd Najwyższy jest instancją odwoławczą. Ponadto

³² R. M. Małajny, *Pozycja ustrojowa Kongresu USA*, t. 2, Katowice 1992, s. 47.

³³ R. H. Davidson, W. Oleszek, *op. cit.*, s. 357.

działanie Sądu Najwyższego reguluje ustawa z 1789 r. o ustroju sądów (*Judiciary Act*)³⁴.

Organizacja Sądu Najwyższego nie została określona w Konstytucji. Ta wspomina tylko o instytucji Prezesa Sądu Najwyższego (art. I, sekcja 3, pkt 6). Określeniem składu, siedziby, zasad działania i organizacji zajmuje się zatem Kongres USA³⁵. Tak więc Sąd Najwyższy składa się z Prezesa (*Chief Justice*) i ośmiu sędziów (*Associate Justice*). Liczba sędziów nie została ustalona od razu, ale ulegała kształtowaniu na przestrzeni lat. Początkowo było ich sześciu, następnie dziewięciu, by ostatecznie ustalono ją na osiem osób. Sąd Najwyższy działa jako całość, a *quorum* niezbędne do podjęcia decyzji wynosi sześciu sędziów. Sędziowie Sądu Najwyższego powoływani są przez Prezydenta „za radą i zgodą Senatu” (art. III, sekcja 2, pkt 2).

Sąd Najwyższy pełni różnorakie funkcje, w zależności od typu norm prawnych, z którymi się styka. Po pierwsze, jest to więc funkcja kreacji, która wiąże się z poglądami sędziów, po drugie, funkcję wykładni prawa, polegającej na dokonywaniu interpretacji prawa stanowionego (aktów prawnych legislatury federalnej i stanowej, aktów woli egzekutywy i umów zawieranych przez Stany Zjednoczone) na podstawie prawa zwyczajowego, a w ramach *judicial review* bada zgodność traktatów, umów międzynarodowych, zawieranych przez USA z Konstytucją i po trzecie, dzięki tak ważnej roli prawa precedensowego w systemie prawa Stanów Zjednoczonych, Sąd Najwyższy poniekąd pełni także rolę ustrojodawczą³⁶. Wyżej wymienione funkcje mają charakter orzeczniczy. Oprócz tego Sąd Najwyższy zajmuje się też sprawami, którym podobną rolę trudno przypisać. Należą do nich: nadzór nad adwokaturą, administracja sądów federalnych i tworzenie dla nich przepisów proceduralnych.

Sprawy, w których przypadku Sąd Najwyższy jest pierwszą i ostateczną instancją, stanowią zaledwie nieznaczny część rozpatrywanych przezeń spraw. Określone zostały w art. III, sekcja 2, pkt 2 Konstytucji USA. Należy do nich pięć kategorii spraw, w tym mające lub mogące mieć poniekąd wpływ na politykę zagraniczną państwa:

- sprawy przeciwko ambasadorom, innym przedstawicielom dyplomatycznym, członkom ich rodzin i służbie,
- sprawy wniesione przez ambasadorów i innych przedstawicieli dyplomatycznych oraz sprawy dotyczące konsułów lub wicekonsułów państw obcych,
- sprawy wniesione przez stan przeciwko obywatelowi innego stanu lub obcego państwa;

A także:

- spory między stanami;
- spory pomiędzy federacją a stanem.

³⁴ Wprowadza ona m.in. trójinstancyjność sądów poprzez podział na sądy dystryktowe (*district courts*), okręgowe (*circuit courts*) przekształcone następnie (ustawą z 1891 r.) w sądy apelacyjne (*circuit courts of appeals*) i Sąd Najwyższy (*Supreme Court*), który stoi najwyżej tej hierarchii. Obecnie sądów dystryktowych jest 91, apelacyjnych 11. Sędem pierwszej instancji jest sąd dystryktowy. Rozpatruje on wszystkie sprawy, które podlegają jurysdykcji sądów federalnych, jeśli nie zostały one przypisane jurysdykcji Sądu Najwyższego lub sądów szczególnych. Sądy apelacyjne zajmują się odwołaniami od orzeczeń sądów dystryktowych oraz – w niektórych przypadkach – sądów szczególnych. Ponadto możliwe jest tworzenie organów orzekających, niepodlegających pod ww. podział. Mogą to być np. sądy szczególne lub niezależne agencje. L. Garlicki, *op. cit.*, s. 13.

³⁵ *Ibidem*, s. 20.

³⁶ V. Siedlińska, *Sądownictwo amerykańskie w Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Kraków 1997, s. 40.

Nie oznacza to, że Sąd Najwyższy zawsze musi je rozważać jako pierwsza i ostatnia instancja. W tym przypadku Konstytucja wymaga jedynie, by Sąd Najwyższy miał zawsze możliwość (a nie obowiązek) rozpatrzenia każdej z tych spraw samodzielnie. Sąd Najwyższy rozpatruje zawsze jako pierwsza instancja sprawy przeciwko ambasadorom, innym przedstawicielom dyplomatycznym, członkom ich rodzin i służbie (w całej historii USA było takich spraw niewiele). W przypadku pozostałych spraw, w praktyce Sąd Najwyższy odmawia ich rozpatrywania³⁷.

Ponadto Konstytucja stwierdza, że we wszystkich innych sprawach należących do sądów federalnych Sąd Najwyższy działa jako instancja odwoławcza w oparciu o zasady i wyjątki ustanowione przez Kongres. Wynika więc z tego, że o ile sprawy w których Sąd Najwyższy jest pierwszą instancją, są wyraźnie określone przez Konstytucję, to właściwość odwoławcza może być ustalona dopiero na tle odpowiedniej analizy właściwych ustaw federalnych.

Już na początku swojego istnienia Sąd Najwyższy przyjął zasadę „samoograniczania się” (*self-restraint*). Polega ona na stronienu od rozstrzygania konfliktów politycznych, związanych z polityką zagraniczną, takich jak np. prawa i obowiązki USA wobec innych państw czy zakończenie wojny. Jedyną możliwością, by Sąd Najwyższy podjął decyzję o orzekaniu w tego typu sprawie jest wniesienie powództwa przez obywateli o naruszenie konstytucyjnych praw jednostki. Nie znaczy to jednak, że Sąd Najwyższy na pewno zgodzi się na rozstrzyganie sporu. Odmowa ze strony Sądu Najwyższego rozpatrzenia sprawy, związanej z polityką zagraniczną miała np. miejsce w czasie trwania wojny w Wietnamie, kiedy obywatele oskarżeni o odmowę stawienia się do służby wojskowej zaskarżyli fakt powoływania ich do wojska, twierdząc, że działania wojenne prowadzone w Wietnamie nie stanowią wojny w rozumieniu art. I, sekcji 8 Konstytucji³⁸.

Sąd Najwyższy unika także rozpatrywania spraw w przypadku tzw. kwestii politycznych (*political questions*), czyli spraw powierzonych przez Konstytucję wyłącznie Kongresowi lub Prezydentowi, pomimo że spełnione są przesłanki drogi sądowej. Przykładem takich kwestii politycznych są spory dotyczące wykładni Konstytucji i kontroli konstytucyjności. Sąd Najwyższy powołuje się zazwyczaj na zasadę podziału władz, ale tak naprawdę nie podejmuje takich spraw ze względu na niechęć angażowania się w sprawy grożące konfliktem z Kongresem bądź Prezydentem. Nie oznacza to oczywiście całkowitego wycofania się Sądu Najwyższego ze spraw związanych z polityką, ale tylko niektórych kwestii³⁹. Doktryna „kwestii politycznych” najczęściej jest ostatnio stosowana w sprawach związanych z polityką zagraniczną. W wielu sprawach Sąd Najwyższy wskazywał, że rozpatrzenie ich leży w gestii Kongresu lub Prezydenta. Należą do nich takie zagadnienia jak np.: określanie granic zwierzchnictwa terytorialnego Stanów Zjednoczonych oraz zwierzchnictwa terytorialnego innych krajów; uznawania obcych państw i rządów; oceny ważności i skutków aktów podejmowanych przez obce państwa lub ich organy; oceny ważności zawieranych umów międzynarodowych oraz obowiązków wynikających z tych umów dla państw obcych; przyznawania statusu dyplomatycznego przedstawicielom innych państw⁴⁰.

³⁷ M. A. Ludwikowska, *System Prawa Stanów Zjednoczonych*, Toruń 1999, s. 190.

³⁸ V. Siedlińska, *op. cit.*, s. 115.

³⁹ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 71.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 73, za: W. Haller, *Supreme Court und Politik in den USA*, Bern 1972, s. 140.

Tymczasem zauważalne jest także tzw. zjawisko „sędziowskiego aktywizmu”. Objawia się ono poprzez podejmowanie przez sądy kwestii konstytucyjnych w szerszym zakresie niż jest to bezwzględnie konieczne, a następnie poprzez kreowanie celów i zadań państwa i próbę narzucenia ich pozostałym władzom⁴¹.

Bardzo ważną kompetencją Sądu Najwyższego jest jego prawo do badania, czy ustawa, akt niższego rzędu – akt uchwalany przez legislaturę (stanową i federalną) oraz akty wydawane przez władzę wykonawczą – wszelkiego rodzaju statuty lub jakiegokolwiek inne działanie urzędowe jest zgodne z Konstytucją. Dokonuje także interpretacji Konstytucji i ustaw zwykłych. Tzw. instytucja *judicial review* ukształtowana została w prawie amerykańskim przez Prezesa Sądu Najwyższego Johna Marshalla orzeczeniem w sprawie *Marbury v. Madison* (1803)⁴². Jej podstawą prawną jest jednak art. VI, sekcja 2 Konstytucji USA, mówiący o ustawie zasadniczej jako najwyższym prawie w USA (*supremacy clause*). *Judicial review* stawiane jest na równi z wetem Prezydenta czy radą i zgodą Senatu – ma taką samą moc prawną i stanowi jeden z hamulców w systemie *check and balance*. W przypadku niezgodności pomiędzy daną normą prawną a Konstytucją, pierwszeństwa ustępuje się Konstytucji. Każdy sąd, nie tylko Najwyższy, ma prawo i obowiązek stosować *judicial review*. Sąd Najwyższy jednak ostatecznie rozstrzyga wszelkie sprawy związane z konstytucyjnością. Opinia Sądu Najwyższego w jakiejś sprawie nie musi wiązać się z uchyleniem danego przepisu. Dotyczy jedynie danej sprawy, w kontekście której jest wydana.

Sąd Najwyższy może być hamowany poprzez działania legislatury, np. w zakresie ustalania zasad jego funkcjonowania czy organizacji. Senat ma też wpływ na jego skład – jego rada i zgoda wymagana jest przez Konstytucję dla mianowania kandydatów na sędziów przez Prezydenta (wybrani sędziowie Sądu Najwyższego są niezawisli – pełnią tę funkcję dożywotnio, a odwołani mogą zostać wyłącznie na drodze impeachmentu). Kongres może też korygować orzeczenia Sądu Najwyższego poprzez uchwalenie poprawki do Konstytucji, odpowiedniej ustawy lub ustawy znoszącej dany wyrok Sądu Najwyższego.

Sąd Najwyższy jest na najsłabszej pozycji we wzajemnych stosunkach trzech władz federalnych w Stanach Zjednoczonych. Jednakże instrumenty prawne i polityczne będące w jego dyspozycji oraz autorytet u opinii publicznej sprawiają, że nie należy z nim „walczyć”, bo walka taka może bardzo osłabić pozycję Kongresu czy Prezydenta⁴³.

Analizując podział uprawnień i obowiązków organów amerykańskiej władzy w kontekście sprawowania polityki zagranicznej i dbałości o bezpieczeństwo kraju, trudno oprzeć się wrażeniu, że szczytne założenia przyświecające idei *check and balance* w praktyce wprowadzają nieco chaosu i zamieszania. Mnogość instytucji, a co za tym idzie osób w mniejszym lub większym stopniu zajmujących się sprawami międzynarodowymi, często reprezentujących zgoła inne poglądy, opinie i interesy nieuchronnie prowadzić musi do konfliktów, nieporozumień czy też niepotrzebnego wydłużania działań. O ileż łatwiej byłoby, gdyby kompetencje te spoczywały w rękach tylko jednej osoby czy instytucji. Z drugiej jednak strony jakże łatwo pokusić byłoby się o nadużycia i jak bardzo zagrażałoby to właśnie bezpieczeństwu kraju. Należy

⁴¹ *Ibidem*, s. 120.

⁴² S. Welch, J. Gruhl, M. Steinman, J.C. Comer, *op. cit.*, L. Garlicki, *op. cit.*, s. 97, V. Siedlińska, *op. cit.*, s. 105, 107.

⁴³ L. Garlicki, *op. cit.*, s. 123.

Amerykański trójpodział władz a polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych

zatem stwierdzić, że mimo wad (od których niesposób uciec) system wypracowany przez Amerykanów sprawdza się i pozwala na zachowanie idei, o którą walczyli Ojcowie Założyciele – nie dopuszcza władzy autorytarnej, a jednocześnie pokazuje swą siłę i wzbudza szacunek na arenie międzynarodowej.



Kazimierz Kraj

Rosja a terroryzm

Wprowadzenie

Federacja Rosyjska należy do najbardziej zagrożonych terroryzmem państw na świecie. Zagrożenie wynika z konfliktów narodowościowych, etnicznych i religijnych mających miejsce w poszczególnych podmiotach Federacji. Podstawowe zagrożenie terrorystyczne jest związane z sytuacją na Kaukazie Północnym. Rozległe terytorium, niezwykle długa granica państwowa, często przebiegająca w trudno dostępnym terenie zwiększa możliwość przenikania na terytorium Federacji grup terrorystycznych. Tak więc problemy stojące przed naszym wschodnim sąsiadem w dziedzinie zwalczania terroryzmu politycznego i terroru kryminalnego nie mają odpowiednika w żadnym z państw europejskich.

Terroryzm w obecnej skali jest dzieckiem końca XX wieku. Celem międzynarodowych organizacji terrorystycznych jest zdestabilizowanie życia społeczno-politycznego, doprowadzenie do zmian w stosunkach międzynarodowych. W XXI wieku udało się to co najmniej dwukrotnie. Po zamachach z 11 września 2001 roku w Nowym Jorku oraz 11 marca 2004 roku w Madrycie. W pierwszym przypadku doprowadziło to do przewartościowania polityki zagranicznej USA, a w konsekwencji do interwencji w Afganistanie oraz Iraku. Zamach madrycki spowodował zmiany polityczne w Hiszpanii, co doprowadziło do opuszczenia Iraku przez jej wojska, osłabiając pozycję pozostałych aliantów USA w tym kraju.

W mojej ocenie, są to przełomowe daty, które pokazały, że organizacje terrorystyczne mogą realnie wpływać na stosunki międzynarodowe i wewnętrzne państw.

Terroryzm nie jest zjawiskiem jednorodnym. W jego historii można wyróżnić kilka etapów. Pierwszy z nich łączy się z wydarzeniami ostatniego dwudziestolecia XIX wieku do lat dwudziestych wieku ubiegłego. Jego cechą charakterystyczną było istnienie wielu tajnych organizacji skupiających się na walce o wyzwolenie społeczne i narodowe. Kolejny etap to terroryzm, poczynsany od skrajnej lewicy, poprzez narodowych socjalistów, do ataków inspirowanych ideologią nacjonalistyczną. Trzeci etap to

akcje terrorystyczne z lat sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku. Następnym, czwartym etapem, widocznym od lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, jest działalność organizacji mniejszości etnicznych. Przykładami są Kurdowie w Turcji, Ormianie w Rosji czy Sikhowie w Indiach¹.

Podstawową rolę w umiędzynarodowieniu zjawiska terroryzmu odegrały organizacje nie europejskie, lecz bliskowschodnie, południowoamerykańskie i dalekowschodnie².

Prawnymi aspektami zwalczania terroryzmu zajmowała się już przed II wojną światową Liga Narodów³. Po wojnie powrócono do tematu w latach sześćdziesiątych pod egidą ONZ. Uchwalono konwencję tokijską o przestępstwach popełnionych na pokładach statków powietrznych. Kolejnymi były konwencje: haska o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, montrealaska o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego. Konwencja nowojorska dotyczyła ataków terrorystycznych skierowanych przeciwko życiu, zdrowiu czy wolności osób korzystających z ochrony międzynarodowej oraz ich siedzibom i środkom komunikacji. Podpisano również konwencję o zwalczaniu terroryzmu w Strasburgu czy konwencję o fizycznym zabezpieczeniu materiałów nuklearnych z 1980 roku. Organizacja Narodów Zjednoczonych uchwaliła także cały szereg rezolucji na temat walki z terroryzmem.

Źródła terroryzmu we współczesnej Rosji

Po drugiej wojnie światowej działania o charakterze terrorystycznym miały związek z antyradzieckimi rozruchami m.in. w Tbilisi w roku 1956, Taszkencie w 1972 roku czy Nowoczerkasku w 1962 roku. Działalność zbrojną o prowadziły m.in. organizacje takie jak: Orły w Estonii w latach 1953–1959, Podziemny Komitet Partyzancki Młodzieży Republiki Estonii. W latach 1964–1967 opór stawiał Wszechrosyjski Socjalno-Chrześcijański Związek Wyzwolenia Ludu, którego przywódcą był Leonid Borodin. W 1977 roku doszło do zamachów bombowych w metrze moskiewskim, które przeprowadziła armeńska Partia Jedności Narodowej Stiepana Zatikiana⁴. Na Zachodniej Ukrainie po II wojnie światowej do połowy lat pięćdziesiątych ubiegłego wieku walkę prowadziła Ukraińska Powstańcza Armia pod dowództwem Romana Szuchewicza⁵. W Czeczenii pod koniec lat osiemdziesiątych rozwinął się Ruch Szejka Mansura, w którym prawdopodobnie uczestniczył najbardziej bezwzględny i naj-

¹ O terroryzmie międzynarodowym zob. np. w *Leksykon politologii*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1995, s. 409–412. W okresie tym nawiązana została współpraca międzynarodowa między Frakcją Czerwonej Armii (Niemcy) a Akcją Bezpośrednią (Hiszpania). Miało to miejsce w 1985 roku, a hasłem było: „Partyzanci wszystkich krajów łączcie się”.

² Ludowy Front Wyzwolenia Palestyny, Czarny Wrzesień, Tupamaros, Japońska Armia Czerwona czy Al-Kaida. Państwa obecnie walczące z międzynarodowym terroryzmem w pewnym stopniu przyczyniły się do podniesienia kwalifikacji terrorystów oraz udoskonalenia metod ich walki do poziomu tzw. wojny asymetrycznej.

³ Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu z 1937 roku, która nie weszła w życie.

⁴ Por. O. Zakirov, *Obcy element. Dramatyczne losy oficera KGB w walce o wyjaśnienie zbrodni katyńskiej*, Poznań 2010, s. 91–92.

⁵ Por. B. Lewickij, *Terror i rewolucja*, Wrocław 1990; P. Sudopłatow, *Wspomnienia niewygodnego świadka*, Warszawa 1999.

sławniejszy terrorysta współczesnej Rosji Szamil Basajew⁶. Do aktów terroryzmu zaliczyć nie można zabójstwa premiera Republiki Kirgiskiej Sultana Ibraimowa⁷ w 1980 roku. Często zamachy były przeprowadzane przeciwko przedstawicielstwom radzieckim za granicą. Prym wiedli nacjonalistyczni emigranci ukraińscy. Dokonano ataku na biura radzieckich linii lotniczych Aeroflot w Luksemburgu oraz zabójstwa radzieckiego dyplomaty w Dehli⁸. Najbardziej znanym aktem terroryzmu wobec dyplomatów radzieckich było porwanie kilku pracowników ambasady ZSRR w Bejrucie w 1985 roku⁹. Związek Radziecki bardzo często był nękany najbardziej spektakularnym sposobem akcji terrorystycznej, porwaniami samolotów. W latach 1954–1991 doszło do co najmniej 107 prób porwania samolotów. Szczytowym okresem porwań był rok 1990, kiedy podjęto 32 próby. Według danych MSW ZSRR od 1958 roku do lipca 1990 roku w rezultacie użycia broni przez porywaczy zginęło 120 osób, a rannych było ponad 200¹⁰.

Przedstawiając źródła terroryzmu we współczesnej Rosji, skoncentruję się na trzech, w mojej ocenie, głównych czynnikach warunkujących funkcjonowanie terroryzmu w Federacji Rosyjskiej.

Zaliczam do nich wyznaczniki polityczno-kulturowe, ideologiczne oraz społeczno-psychologiczne. Nie występują one oddzielnie, lecz są powiązane ze sobą, wzajemnie się warunkując. Czynniki polityczno-kulturowe są podstawą pozwalającą na zrozumienie źródeł terroryzmu we współczesnej Rosji. Czynnikiem politycznym był chaotyczny rozpad ZSRR. W wyniku tych wydarzeń nastąpił rozkład organów porządku publicznego oraz paraliż władzy państwowej¹¹ we wszystkich sferach i poziomach jej działania. Powstały w Rosji system polityczny z dominującą pozycją władz wykonawczych oraz autorytarno-anarchistyczny sposób sprawowania władzy przez Borysa Jelcyna doprowadził do destabilizacji praktycznie wszystkich podmiotów FR. Silna pozycja liderów poszczególnych podmiotów federacji przyczyniała się do utrzymywania stanu ciągłego fermentu i niestabilności systemu politycznego. Elementem wpływającym na polityczny wymiar kryzysu była totalna zapaść gospodarczo-ekonomiczna i gwałtowny spadek poziomu życia mieszkańców Rosji¹². Innymi przyczynami politycznymi powodującymi wzrost zagrożenia terrorystycznego było i jest występowanie dużej liczby konfliktów lokalnych, pretensji terytorialnych oraz powstanie rosyjskiej mniejszości w państwach poradzieckich. Polityczna niestabilność na Kaukazie Północnym trwająca od końca lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia, dwie wojny czeczeńskie i nierozwiązane problemy społeczno-ekonomiczne regionu spowodowały, że kryzys społeczny w tej części Rosji jest istotnym czynnikiem politycznym mającym wpływ na rozwój terroryzmu. Chwiejność systemu stosunków społecznych i ich struktur, niepowodzenie uznanych, dotychczasowych poglądów na świat, zaostrezenie

⁶ J. Tomasiewicz, *Terroryzm na tle przemocy politycznej (zarys encyklopedyczny)*, Katowice 2000, s. 160.

⁷ Por. O. Zakirov, *op. cit.*, s. 110–116.

⁸ Por. J. Tomasiewicz, *op. cit.*, s. 160.

⁹ Por. W.F. Łaszkuł, *Kak oswobodili sowietskich załoźnikov w Liwanie*, „Istoriko-publicystičeskij almanach Łubianka” 2008, nr 8, s. 51–63.

¹⁰ O. Gubariew, *Tajny wozdusznoego tierrorizma*, Moskwa 2002, s. 283–284. W 1990 roku Związek Radziecki ustanowił europejski rekord co do liczby porwanych samolotów.

¹¹ J. Smaga, *Rosja w 20 stuleciu*, Kraków 2002, s. 297–312.

¹² *Ibidem*, s. 300.

politycznych, socjalnych, nacjonalistycznych i religijnych antagonizmów doprowadziło do uwolnienia drżemącego agresywnego potencjału wśród wielu narodów FR. Przejawami są terroryzm, ekstremizm i separatyzm. Bodźcem rozwoju terroryzmu w Rosji jest brak mechanizmów politycznych służących do rozwiązywania problemów społecznych. Jeżeli nawet istnieją, to nie były i nie są wykorzystywane w wystarczającym stopniu. Terroryzm stał się praktycznie jedyną możliwą formą wyrażania protestu przeciwko funkcjonującemu ustrojowi politycznemu, stosunkom społeczno-ekonomicznym i narodowościowym. Artykułowaniem w ten sposób swoich żądań. W Rosji praktycznie nigdy nie funkcjonowały i nadal w miarę sprawnie nie funkcjonują jeszcze demokratyczne środki rozwiązywania konfliktów społeczno-politycznych, narodowościowych i mających podłoże religijne.

Elementem wzmacniającym polityczny charakter źródeł terroryzmu we współczesnej Rosji są czynniki kulturowe. Po siedemdziesięciu kilku latach ujednolicania wielonarodowego i multikulturowego społeczeństwa w nowej epoce okazało się, że różnice kulturowe, obyczajowe i historyczne są nadal niebagatelne. Odradzające się poczucie odrębności narodowej i kulturowej jest tak silne, że stało się czynnikiem napędzającym polityczne i społeczne ambicje narodów i jednostek. Przyczyny kulturowe mają duży wpływ na postrzeganie wartości, którą stanowi życie ludzkie oraz podejście do śmierci. Dla jednych jest ona końcem istnienia, zaś inni uważają ją za początek lepszej przyszłości¹³.

Dawne tradycje Imperium Rosyjskiego i ZSRR utrwaliły pogląd ludzi na życie i śmierć, które we współczesnej Rosji mają nadal niewielką wartość. Taki sposób traktowania życia ludzkiego powoduje, że terroryści nie mają żadnych zahamowań moralnych przy zabijaniu niewinnych ofiar. Dla władz państwowych straty nie mają raczej większego znaczenia. Jest to jedna z obiektywnych przyczyn rozwoju terroryzmu w Rosji. Władze państwowe mimo posiadanej wiedzy i możliwości nie sięgają jeszcze do innych metod zwalczania terroryzmu poza wojskowo-policyjnymi. Miliony ludzi stanęły przed koniecznością wyboru miejsca zamieszkania, poczucia przynależności narodowej lub przyjęcia obywatelstwa nowo powstałego państwa.

Następstwem niestabilności systemu politycznego i krachu istniejącej wspólnej, choć wątpliwej tkanki narodów Związku Radzieckiego było zwrócenie się w kierunku poszukiwania idei mogących pomóc zbudować nowy świat na gruzach upadłego.

Poszukiwanie nowych ideologii zostało skierowane w stronę nacjonalizmu, ksenofobii i ekstremizmu mających być drogowskazem do budowania nowego świata i stabilizacji politycznej. Poszukiwanie nowych idei zwróciło uwagę zainteresowanych na motywacje religijne. Widoczne jest to wśród ok. 20 milionów obywateli Rosji wyznających islam. Czy motyw wykorzystania religii mają wymiar ideowy czy pragmatyczno-polityczny, trudno na obecnym etapie rozwoju sytuacji oceniać. Posługiwanie się nośnymi religijnymi hasłami pozwalało na budowę organizacji o charakterze nacjonalistyczno-ekstremistycznym, dla których posługiwanie się terrorem stało się naturalną sprawą. Ułatwieniem były nasilające się konflikty o charakterze narodowościowym¹⁴, z podtekstem religijnym. Usprawiedliwianie swojej działalności argumentami religij-

¹³ Na temat podłoża i zróżnicowania kulturowego terroryzmu por. T. Białek, *Terroryzm – manipulacja strachem*, Warszawa 2005, s. 62–95.

¹⁴ Kaukaz Północny (m.in. Czeczenia), Nadniestrze, Tadżykistan, Azerbejdżan.

nymi, nadawanie im ideologicznego kształtu prowadziło do rozpoczęcia współpracy z zagranicznymi organizacjami religijno-ekstremistycznymi.

W Rosji działa aktywnie wiele organizacji, partii, ruchów, frontów skłaniających się do stosowania gwałtownych metod dla uzyskania korzystnych rozwiązań politycznych. Powodują one wzrost popularności ideologii przemocy i utwierdzają przekonanie, że kluczem do zdobycia władzy i wpływów politycznych jest korzystanie z brutalnej siły celem zastraszenia przeciwników – *wintowka roždajet wlast'*. Ważnym, uzupełniającym przedstawione czynniki elementem wpływającym na rozwój terroryzmu w Rosji są uwarunkowania społeczno-psychologiczne. Zaliczyć do nich należy ogólnospołeczną frustrację, upadek autorytetów moralnych, władzy i prawa. Brak wiary w zdolność i możliwość pozytywnych zmian istniejącej sytuacji. Do czynników o sprawczym charakterze społeczno-psychologicznym zaliczam idącą w setki tysięcy liczbę osób, które przeszły szkołę wojny w Afganistanie, Czeczenii, Abchazji, Nadniestrzu czy Serbii. Ludzie ci, nie mogąc adaptować się do cywilnego życia, nie uzyskując pomocy od państwa, stosunkowo łatwo mogą przejść na stronę terrorystów lub ich umiejętności są wykorzystywane w celach terrorystycznych¹⁵. Ponadto wpływ na poglądy społeczne oraz uwarunkowania psychologiczne mają środki masowego przekazu, często bezmyślnie reklamujące działania terrorystów. Rosyjscy autorzy do pozostałych przyczyn rozwoju terroryzmu w Rosji zaliczają rozwinięty nielegalny rynek handlu bronią, strategiczne decyzje niektórych zagranicznych służb specjalnych oraz międzynarodowych organizacji terrorystycznych. Następnym czynnikiem jest nieszczelność granic¹⁶ Rosji i brak pełnej kontroli nad wjazdami i wyjazdami ludzi z terytorium Federacji. Eksperci rosyjscy oceniają, że do rozwoju i utrzymywania się wysokiego stopnia zagrożenia terrorystycznego przyczynia się nadal mało skuteczna praca organów porządku publicznego oraz państwowych i społecznych organizacji broniących praw obywateli¹⁷.

Na terytorium Rosji działa wiele organizacji terrorystycznych. Niektóre mają charakter religijno-nacjonalistyczny, a inne są jedynie motywowane poglądami politycznymi, lewicowymi lub prawicowymi. Do znaczących grup terrorystycznych w Rosji, posługujących się retoryką lewicową należy zaliczyć organizację o nazwie Nowe Inicjatywy Rewolucyjne (NIR). Pierwszy raz dała ona znać o sobie w październiku 1996 roku. Wysłała wtedy komunikat nr 1, podpisany jako grupa Nowej Rewolucyjnej Alternatywy (NRA). Federalna Służba Bezpieczeństwa uważała tę młodzieżową organizację za jedną z najgroźniejszych i najlepiej zakonspirowanych. Inną organizacją terrorystyczną o charakterze lewicowym jest Rada Rewolucyjna RFSRR (RR RFSRR), która dała o sobie znać w kwietniu 1997 roku wysadzeniem pomnika cara Mikołaja II.

Najbardziej znaną i groźną prawicową grupą terrorystyczną było Rosyjskie Zjednoczenie Narodowe (RZN). Jego przywódcą został Dmitrij Barkasow, wcześniej działający w stowarzyszeniu Pamięć. Po jego opuszczeniu założył Narodowy Ruch o Swobodną Silną Sprawiedliwą Rosję (NR o SSSR). Rosyjskie Zjednoczenie Narodowe uczestniczyło w obronie parlamentu w czasie wydarzeń październikowych 1993 roku.

¹⁵ Zob. *Pokazałem mu pieść. Rozmowa z generałem-majorem KGB ZSRR w stanie spoczynku Walerijem Nikołajewiczem Wieliczko, prezydentem Klubu Weteranów Bezpieczeństwa Państwowego*, „MMS Komandos” nr 2011, nr 11. Rozmowę przeprowadził K. Kraj, s. 42–45.

¹⁶ Granice lądowe FR mają 20 527 km długości, zaś morskie 37 700 km. Przebiegają głównie w rejonach trudnych (góry, pustynie) czy brzegi mórz arktycznych. Utrudnia to kontrolę i ogranicza możliwość zabezpieczenia się przed przenikaniem grup terrorystycznych czy przestępczych.

¹⁷ Por. K. Kraj, *Rosja w walce z terroryzmem*, Kraków 2009, s. 67–71.

Z działalnością RZN związana jest seria wybuchów w moskiewskich synagogach w latach 1998–1999.

Podstawową siłę napędową występującego w Rosji terroryzmu politycznego stanowią organizacje, których motywacja działania, siła, wynika z czynników religijno-nacjonalistycznych. Do najniebezpieczniejszych należą ugrupowania mające powiązania międzynarodowe. Część organizacji, które prowadzą swoją działalność na terytorium Rosji funkcjonuje w innych krajach Wspólnoty Niepodległych Państw. Wiele z nich wywodzi się z ugrupowania Bracia Muzułmanie. Działają jako sieć komórek Dżamat – Islamiya. Należy do nich Stowarzyszenie Reform Socjalnych¹⁸ (Jamiat Al-Islash Al-Ijtimai). Organizacja wywodzi się z Kuweytu. Funkcjonuje pod przykryciem organizacji społeczno-charytatywnej. Jej oddziały działają w Rosji, m.in. w Moskwie. Występują również na terytorium innych państw WNP: Azerbejdżanu, Kazachstanu, Tadżykistanu, Kirgistanu. Kolejną organizacją jest Komitet Islamskiego Wezwania¹⁹ (Lajnat Al-Dawaa Al-Islamiya). Następną Liga Islamskiego Świata²⁰ funkcjonująca na terenie Rosji. Oprócz wspomnianych organizacji zagrożenie terrorystyczne wnoszą też inne, jak np. Komitet Muzułmanów Azji²¹ prowadzący swoje działania na terytorium Rosji, wspierany przez fundację Labban Foundation. Następną jest Partia Islamskiego Wyzwolenia²². Współdziała z nią Islamski Ruch Uzbekistanu²³. W Moskwie działał oddział japońskiej sekty Najwyższej Prawdy (Aum Shinrikyo). Sekta ta w ramach zdobywania broni werbowwała naukowców w Japonii i Rosji (fizycy jądrowi).

Rosyjski Sąd Najwyższy zakazał w latach 2003–2010 działalności 19 organizacji. Ponadto decyzjami sądów nakazano rozwiązanie i likwidację działalności ośmiu organizacji społecznych na podstawie zapisów Ustawy o przeciwdziałaniu działalności ekstremistycznej.

Podsumowując skrótową charakterystykę organizacji terrorystycznych występujących na terytorium Federacji Rosyjskiej, możemy stwierdzić, że stwarzają one niewielkie zagrożenie. Rosyjskie tajne służby mają wieloletnie tradycje i umiejętności w zwalczaniu organizacji terrorystycznych: zarówno lewicowych, jak i prawicowych. Pozostałe organizacje islamskie jest stosunkowo łatwo kontrolować, gdyż działają, nie stosując zasad głębokiej konspiracji. Zagrożeniem z ich strony może być radykalizacja poszczególnych działaczy i ich komórek pod wpływem propagandy oraz fundamentalistycznych organizacji islamskich zagnieżdżonych na Kaukazie Północnym.

Groźnym problemem dla bezpieczeństwa obywateli Rosji jest rozrost terroru stosowanego przez kryminalne grupy przestępcze. Dysponują one dużymi zasobami broni²⁴.

Obecnie najpoważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej stanowi niestabilność Kaukazu Północnego, szczególnie Czeczenii oraz pozostałych republik kaukaskich. Północną część Kaukazu zamieszkują bitne górskie na-

¹⁸ Общество социальных реформ (ОСР).

¹⁹ Комитет исламского призыва (КИП).

²⁰ Лига исламского мира (ЛИМ).

²¹ Комитет мусульман Азии.

²² Партия исламского освобождения, Хизбут – Тахрир аль – Ислами.

²³ Prowadził on brojne prowokacje na granicy kirgisko-uzbeckiej w latach 1999–2000.

²⁴ Szacuje się, że w latach dziewięćdziesiątych do Rosji wwieziono ok. 1,5 mln sztuk broni palnej. Wystarczy tylko przypomnieć, że w samej Czeczenii pozostawiono uzbrojenie dla dywizji wojska.

rody, w większości wyznania muzułmańskiego²⁵. Terytorium Kaukazu Północnego jest najpoważniejszym punktem zapalnym na obszarze Rosji. Różnorodność narodowości, różnice religijne i etniczne, tradycje walk o niepodległość, odradzanie się świadomości religijnej i narodowej doprowadziły po 1991 roku do anarchii i bezprawia. Czynnikiem wspierającym aspiracje narodowo-religijne jest obecność obywateli sąsiadujących państw islamskich oraz obywateli krajów arabskich pochodzenia kaukaskiego. Impulsem do odrodzenia świadomości narodowo-religijnej było powstanie Stowarzyszenia Górskich Narodów Kaukazu w 1989 roku. Stowarzyszenie w 1991 roku zostało przekształcone w Konfederację Górskich Narodów Kaukazu²⁶. Konfederacja była początkowo wymierzona w Gruzję i jej celem było popieranie niepodległości Abchazji. Potem konfederacja udzieliła poparcia Czeczenom przeciwko Rosji. Liderem i siłą napędową organizacji był przywódca Czeczenii generał major Armii Radzieckiej Dżochar Dudajew. Nie wdając się w szczegóły wojen w Czeczenii, można stwierdzić, że doprowadziły one przekształcenia wojny partyzanckiej w walkę samodzielnych oddziałów stosujących metody terrorystyczne. Dodatkowo rozplenił się bandytyzm i porwania dla okupu²⁷. Uaktywnili się muzułmańscy fanatycy – wahabici, którzy już w lipcu 1998 roku próbowali odbić miasto Gudermes z rąk żołnierzy prezydenta A. Maschadowa. Na czele wahabitów stali Arbi Barajew i arabski najemnik Chattab. Szokiem dla społeczeństwa było zamordowanie w październiku 1998 roku trzech Brytyjczyków i Nowozelandczyka, których obcięte głowy podrzucono w centrum Groznego. W marcu 1999 roku został porwany i zgładzony przez ludzi Szamila Basajewa generał Gienadij Szpigun z rosyjskiego MSW. Wahabici próbowali zabić niechętnego im głównego muftiego Czeczenii Ahmeda Kadyrowa²⁸.

Do przemiany wojny partyzanckiej w terroryzm w dużej mierze przyczynili się, według mojej oceny, ochotnicy arabscy, którzy przeflancowali metody stosowane w ich krajach na grunt rosyjski. Część z nich osiedliła się na terenie Czeczenii i nawoływała do wyrzucenia Rosjan z Kaukazu. Fanatycy religijni – wahabici²⁹, marzą o budowie państwa muzułmańskiego na terenie Kaukazu. Wahabizm największe znaczenie zdobył na terytorium Dagestanu i Czeczenii. W Czeczenii wahabizm znalazł dogodne warunki do działania, gdy ta znajdowała się pod rządami Dżochara Dudajewa. W stolicy kraju, Groznym, otwarto centrum wahabitów, które zajmowało się rozpowszechnianiem literatury religijnej, organizowało wspólne modlitwy oraz przedstawiało swoje idee w miejscowych środkach masowego przekazu. Wahabizm według ideologów związanych z Dudajewem (S. Jandarbijew i M. Udugow) miał być jedyną ideologią obowiązującą w Czeczenii. Przyczyną wyboru Czeczenii na miejsce rozpowszechniania idei wahabizmu była pewna niezależność państwowa republiki i możliwość jej wsparcia przez bogate kraje arabskie. Stronnicy tego ruchu mieli doskonałe przygotowanie i praktykę wojskową. Ponadto islam w swojej pierwotnej, czystej postaci miał pomóc w zatarciu podziałów pomiędzy narodami Kaukazu Północnego jako

²⁵ Wyjątkiem są prawosławni Osetyjczycy.

²⁶ Na wniosek zamieszkujących tereny nizinne Kumyków, Kozaków nadtereckich i Nogajców z nazwy usunięto słowo „górkich”, obecnie używana jest nazwa Konfederacja Narodów Kaukazu.

²⁷ Od marca 1997 do kwietnia 1998 roku uprowadzono w Czeczenii 200 cudzoziemców.

²⁸ Późniejszy prezydent Czeczenii, zginął w zamachu w maju 2004 r.

²⁹ Wahabici – wyznawcy doktryny religijno-politycznej, która powstała w XVIII wieku. Głoszą powrót do pierwotnej czystości islamu oraz surowość i prostotę obyczajów. Jedynym dla nich źródłem wiary jest Koran. Występują głównie w Arabii Saudyjskiej.

całości. Po zakończeniu pierwszej wojny czeczeńskiej Chattab założył Islamski Instytut Kaukazu powiązany z Braćmi Muzułmanami. Wykładano w nim również takie przedmioty jak: przygotowanie ogólnowojskowe, terrorystyczne, dywersyjne i ideologiczne oraz metody prowadzenia wojny partyzanckiej. W sierpniu 1997 roku w wyniku kongresu 35 ruchów i partii islamskich Czeczenii i Dagestanu powstała organizacja o nazwie Islamski Naród, której przywódcą został Czeczeniec Mowgadi Udugow. Organizacja ta miała stać się jedynym islamskim ruchem na Kaukazie. W tym samym roku powstaje w Groznm społeczeństwo-polityczny związek Konfederacja Kaukaska z byłym prezydentem Czeczenii Selimchanem Jandarbijewem na czele. Rok 1998 to powstanie Kongresu Narodów Iczkerii i Dagestanu, na czele z Szamilem Basajewem. Celem działalności kongresu jest obrona porządku islamskiego od zagrożeń w Iczkerii, Dagestanie i Kaukazie oraz zjednoczenie islamskich republik (Kaukazu)³⁰ w jeden organizm państwowy. Basajew ogłasza utworzenie Islamskiej Brygady Pokojowej, której zadaniem jest uczestnictwo w konfliktach na Kaukazie, celem „rozdzielenia” stron. Wszystkie opisane działania były wspierane przez państwa Bliskiego i Środkowego Wschodu (Arabia Saudyjska, Jordania, Pakistan czy Afganistan) oraz działające na ich terytoriach organizacje niepaństwowe. Liderem terrorystów wahabitów był wspomniany już Habib Abd El-Rahman Chattab³¹, arabski ochotnik, weteran wojny w Afganistanie. Na stronę wahabitów przeszli także terroryści numer 1 i 2, czyli Szamil Basajew i Salman Radujew. W październiku 2007 roku lider czeczeńskich terrorystów Doku Umarow ogłosił powstanie Kaukaskiego Emiratu i zadeklarował, że „partyzanci” nie walczą już o niepodległość Czeczenii, lecz o utworzenie państwa islamskiego na całym Kaukazie Północnym. Zadeklarował prowadzenie dżihadu skierowanego nie tylko przeciwko Rosji, ale i Zachodowi.

W 1999 roku w Rosji dokonano 287 zamachów bombowych. Przywołajmy tylko te najbardziej znaczące. Wysadzenie domu w Bujnaksku – 64 osoby zabite, w tym 21 dzieci. W Moskwie wysadzono budynek mieszkalny, zginęło 90 osób, zaś kolejnym moskiewskim domu zginęło 120 ludzi. W tym samym miesiącu (sierpniu) i roku wysadzono dom w Wołgodońsku, gdzie zginęło 19 ludzi.

Akty terrorystyczne w Federacji Rosyjskiej od roku 2005 do września 2011 roku

Lp.	Cel	Wykorzystanie urządzeń wybuchowych	Wykorzystanie broni strzeleckiej
1.	Środki transportu	156	76
2.	Budynki organów władzy (struktur siłowych i władzy wykonawczej)	33	31
3.	Wysadzenie funkcjonariuszy struktur siłowych oraz władz wykonawczych przy wykonywaniu obowiązków służbowych	64	41

³⁰ Celem takim miało służyć wtargnięcie do Dagestanu w sierpniu 1999 roku, w którym brały udział oddziały dowodzone przez Basajewa, Bagautdina, Tagajewa i Chattaba.

³¹ Arab, którego przynależność państwowa nie została ustalona. Jedni twierdzili, że był Jordańczykiem, inni, że pochodził z Arabii Saudyjskiej. Według moskiewskiego korespondenta Al-Dżaziry Chattab na początku lat 90. podobno studiował w Moskwie.

W 2010 r. miało miejsce wysadzenie jednego obiektu infrastruktury krytycznej.

Lp.	Lata	Liczba aktów terrorystycznych	Zabici	Ranni
1.	2005	257	160	431
2.	2006	117	b. d.	b. d.
3.	2007	48	b. d.	b. d.
4.	2008	2	12	43
5.	2009	6	4	6
6.	2010	22	89	513
7.	Do września 2011	10	b.d.	b. d.

Uwagi: Na terytorium Federacji Rosyjskiej do 1 grudnia 2007 r. zarejestrowanych zostało 719 napadów (obstrzał, pobicie) na funkcjonariuszy struktur siłowych, przedstawicieli organów władzy oraz duchowieństwa. Liczba napadów zmniejszyła się w stosunku do analogicznego okresu w roku 2006 o 43,7%.

Źródło: opracowanie na podstawie danych Narodowego Komitetu Antyterrorystycznego zamieszczonych na stronie internetowej Komitetu. Liczby dotyczące ilości aktów terrorystycznych w niektórych latach nie zgadzają się z sumami podanymi w informacji NAK. Różnice wystąpiły podczas podsumowywania przez autora aktów terrorystycznych (dane cząstkowe). Przyczyna różnic nie jest znana autorowi notki.

Czeczenia w latach 1996–1999 stała się bazą międzynarodowej przestępczości³² i terroryzmu. Przez granice z Azerbejdżanem i Gruzją przybywali nie tylko najemnicy, lecz także przemycano narkotyki, broń i pieniądze. Często powtarzały się zbrojne akcje na terytoriach sąsiednich, jak w Dagestanie, Inguszetii, Północnej Osetii czy Kraju Stawropolskim. Czeczenia stała się głównym ośrodkiem destabilizacji sytuacji na Kaukazie Północnym. Terroryzm i ekstremizm w wydaniu kaukaskim ma źródła w długotrwałym kryzysie ekonomicznym, socjalnym podziale społeczeństwa, utracie ogólnospołecznych idei. Ograniczenie finansowych, materialnych środków grozi katastrofą socjalną. Przyczyną jest podział społeczeństw na grupy o przeciwnych interesach ekonomicznych i materialnym położeniu (bogaci i biedni), nie występuje klasa średnia. Nastąpiło pogłębienie konfliktów o charakterze nacjonalistycznym i religijnym, co prowadziło do powstawania ognisk napięć (np. konflikt osetyńsko-inguski), przeradzających się w starcia zbrojne.

Po pierwsze, rozwiązanie problemu terroryzmu na Kaukazie związane jest z usprawnieniem działalności organów porządku publicznego oraz efektywniejszym posługiwaniem się metodami siłowymi.

Po drugie, władze rosyjskie powinny podjąć i przeprowadzić wszelkie niezbędne reformy gospodarcze dla poprawy sytuacji materialnej mieszkańców republik kaukaskich i rozwoju miejscowej gospodarki. Przejawem tego myślenia i działania jest wydzielenie z Południowego Okręgu Federalnego – Okręgu Północnokaukaskiego. Na jego czele stanął pełnomocny przedstawiciel prezydenta FR Aleksander Chłoponin, który został jednocześnie wicepremierem Rosji. A. Chłoponin jako zdolny menedżer będzie nadzorował całokształt administracji w republikach Kaukazu Północnego, uzyskał wpływ na nominację szefów jednostek administracyjnych okręgu (prezydentów

³² W latach 1996–1999 według danych rosyjskich w Czeczenii miało miejsce łącznie 1300 porwań (w tym 60 cudzoziemców).

republik) oraz będzie kontrolował dystrybucję środków finansowych z budżetu centralnego, chodzi o kwotę co najmniej 120 mld rubli³³.

Po trzecie, należy uruchomić pełną gamę mechanizmów politycznych (autentyczne wybory lokalne, ograniczenie roli klanów rodzinnych w polityce, a jednocześnie szacunek i stosowanie się do miejscowych zwyczajów i tradycji, pełne wykorzystanie bogatej wiedzy o Kaukazie, których celem będzie osłabienie wpływów ekstremistów islamskich oraz ideologii nacjonalistycznych na lokalne społeczności.

System zwalczania terroryzmu w Federacji Rosyjskiej

Duma Państwowa oraz Rada Federacji w lutym 2006 roku przyjęły ustawę *O przeciwdziałaniu terroryzmowi*³⁴ (O przeciwdziałaniu terroryzmowi), której projekt został wniesiony przez grupę deputowanych związanych z tzw. partią „władzy” Jedna Rosja. Ustawa liczy jedynie 26 artykułów, bez podziału na rozdziały³⁵. Weszła w życie z dniem 6 marca 2006 roku. Artykuły: 18, 19, 21 i 23³⁶ stały się obowiązującym prawem z dniem 1 stycznia 2007 roku. Natomiast podstawowe różnice pomiędzy ustawami z 2006 a 1998 roku dotyczą prawnych aspektów wykorzystania Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej w operacjach kontrterrorystycznych. Udział Sił Zbrojnych FR opisują artykuły od 6 do 10 omawianej ustawy. Siły zbrojne mogą uczestniczyć w walce z terroryzmem w celu: 1) przerwania lotu statków powietrznych wykorzystywanych dla przeprowadzenia aktu terrorystycznego lub porwanego przez terrorystów, 2) przerwania aktu terrorystycznego na wodach i morzach wewnętrznych FR, na morskich obiektach produkcyjnych rozmieszczonych w szelfie kontynentalnym Rosji oraz w celu zabezpieczenia narodowego transportu morskiego, 3) uczestnictwa w operacji kontrterrorystycznej zgodnie z regulacjami omawianej ustawy, 4) przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej za granicami Rosji³⁷. Artykuły 7 i 8 opisują sposób postępowania przy przerywaniu aktów terrorystycznych w powietrzu oraz na wodach terytorialnych, morzach wewnętrznych i szelfie kontynentalnym oraz zapewnienie bezpieczeństwa transportowi morskiemu. Dziewiąty artykuł reguluje uczestnictwo sił zbrojnych w prowadzeniu operacji kontrterrorystycznej. Pododdział i jednostki wojskowe kierowane są do prowadzenia operacji przeciwko terrorystom na mocy decyzji dowodzącego operacją kontrterrorystyczną. Zgrupowania wojskowe uczestniczą w niej na mocy decyzji prezydenta Rosji. Artykuł dziesiąty w swoich jedenastu punktach szczegółowo reguluje udział sił zbrojnych w wypełnianiu zadań w celach przerwania międzynarodowej działalności terrorystycznej poza granicami Rosji. Decyzję o zastosowaniu oddziałów sił zbrojnych do akcji przeciwko bazom oraz terrorystom, poza granicami, podejmuje prezydent

³³ Por. K. Kraj, *op. cit.*, s. 88. Ścisłą reglamentację dystrybucji środków z budżetu federalnego proponował wprowadzić przedstawiciel Prezydenta FR Dmitrij Kozak.

³⁴ Tekst zob. Fiederalnyj zakon Rossijskoj Fiedieracyi O protivodielstwiej tierrorizmu, www.president.kremlin.ru.

³⁵ Pierwszy przygotowany projekt liczył 11 rozdziałów, 46 artykułów i był bardzo szczegółowy.

³⁶ Dotyczą wynagradzania krzywd, socjalnej rehabilitacji osób poszkodowanych oraz uczestniczących w walce z terroryzmem, ulg w sprawach wysługi lat czy rekompensacji związanych ze stratami życia czy zdrowia uczestników operacji kontrterrorystycznej.

³⁷ Art. 6 Ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi.

FR. O wykorzystaniu formacji sił zbrojnych poza granicami Rosji dla realizacji zadań dla przeciwdziałania międzynarodowej działalności terrorystycznej decyduje prezydent na podstawie odpowiedniego postanowienia Rady Federacji rosyjskiego parlamentu. Postanowienie o powrocie sił zbrojnych z operacji zagranicznych podejmuje samodzielnie prezydent, informując jedynie o swojej decyzji Radę Federacji. Omawiany artykuł określa także sposób i formę udziału w tych działaniach personelu cywilnego niezbędnego do zabezpieczenia funkcjonowania sił zbrojnych za granicą. Kolejne artykuły ustawy regulują porządek prawny podczas prowadzenia operacji kontrterrorystycznej³⁸, warunki jej przeprowadzania³⁹ oraz ustalają kierownictwo tej operacji⁴⁰. Z ich uregulowań jednoznacznie wynika fakt, że odpowiedzialność za organizację, przeprowadzenie i dowodzenie operacją kontrterrorystyczną ponosi kierownik federalnego organu władzy wykonawczej w sferze zabezpieczenia bezpieczeństwa lub inna wskazana osoba z federalnego organu, jeśli nie było innej decyzji⁴¹.

W dwunastym artykule ustawy jest jednoznacznie wskazane, że podstawową siłą operacji kontrterrorystycznej są organa Federalnej Służby Bezpieczeństwa, które mogą wykorzystywać inne jednostki federalnych organów władzy wykonawczej (kompetentne w sprawach bezpieczeństwa, prawa, spraw wewnętrznych, obrony cywilnej, sytuacji nadzwyczajnych, pożarnictwa) lub jednostki sił zbrojnych. Jednoosobowe dowództwo sprawuje kierownik operacji kontrterrorystycznej – przedstawiciel FSB. Zgodnie z ustawą prezydent Federacji Rosyjskiej określa podstawowe kierunki państwowej polityki oraz ustala kompetencje federalnych organów władzy wykonawczej, którymi kieruje, w sferze przeciwdziałania terroryzmowi⁴². Ustawą zostały określone obowiązki w tej sferze rządu i podległych mu organów władzy państwowej oraz władzy samorządowej. Ustawa upoważnia prezydenta FR dla celów zabezpieczenia koordynacji współpracy federalnych organów władzy, organów podmiotów federacji i organów samorządowych w walce z terroryzmem do powoływania instytucji, w której uczestniczą przedstawiciele wymienionych organów oraz osoby indywidualne. Tak powołane instytucje mogą wydawać akty normatywne (wspólne i obowiązujące) uczestników nowo powstałego organu⁴³ kierującego walką z terroryzmem.

W myśl jej rozwiązań kluczowym dla zwalczania aktów terroryzmu organem władzy federalnej jest Federalna Służba Bezpieczeństwa. To ta służba jest osią i ośrodkiem, wokół którego jest zorganizowany system zwalczania terroryzmu.

W Ustawie o walce z terroryzmem i Ustawie o przeciwdziałaniu terroryzmowi zostały wskazane rosyjskie państwowe instytucje odpowiedzialne za walkę z terroryzmem. W tej drugiej – na zasadzie określenia kompetencji, a nie nazw funkcjonujących resortów. Oczywiście przedstawiona lista nie jest zamknięta. Dodać do niej możemy

³⁸ Art. 11 Ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi.

³⁹ *Ibidem*, art. 12.

⁴⁰ *Ibidem*, art. 13.

⁴¹ Przepis ten jednoznacznie nakłada obowiązki dowodzenia operacją na dyrektora Federalnej Służby Bezpieczeństwa, jego podwładnych czy szefów regionalnych struktur FSB. Dekret prezydenta FR dopuszcza mianowanie dowódcą operacji kontrterrorystycznej kierownika regionalnej struktury ministerstwa spraw wewnętrznych (Regionalny Zarząd Spraw Wewnętrznych), gdy w danym podmiocie nie funkcjonuje organ FSB.

⁴² Art. 5 Ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi.

⁴³ *Ibidem*, art. 5, pkt 4.

Ministerstwo ds. Obrony Cywilnej, Sytuacji Nadzwyczajnych i Likwidacji Skutków Klęsk Żywiolowych, Federalną Służbę Migracyjną, Federalną Służbę Kontroli Obrotu Środkami Narkotycznym i Psychotropowymi, Federalną Służbę Ochrony czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych oraz wiele innych.

W związku z przewidywanym przyjęciem Ustawy o przeciwdziałaniu terroryzmowi prezydent FR Władimir Putin wydał już dnia 15 lutego 2006 roku dekret o *Mierach po protivodiejstwiu terrorizmu*⁴⁴ (O środkach dla przeciwdziałania terroryzmowi). Celem dekretu jest doskonalenie państwowego kierownictwa w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Decyzją prezydenta powstał *Nacyonalnyj antiterroristicheskij komitet* (Narodowy Komitet Antyterrorystyczny, NKA). Przewodniczącym komitetu jest z urzędu dyrektor Federalnej Służby Bezpieczeństwa. Zgodnie z punktem trzecim dekretu dla celów koordynacji działalności terytorialnych jednostek federalnych władz wykonawczych, organów władzy wykonawczej podmiotów oraz organów samorządowych dla zapobiegania terroryzmowi, minimalizacji i likwidacji następstw jego przejawów powołane zostały w podmiotach federacji komisje antyterrorystyczne. Ich kierownikami (przewodniczącymi) z mocy dekretu są przedstawiciele najwyższych organów wykonawczej władzy państwowej w tych podmiotach. Dla celów planowania stosowanych sił i środków organów federalnych i ich terytorialnych organów do walki z terroryzmem w składzie komitetu powołany został Federalny Sztab Operacyjny. Jego odpowiednikami w terenie są sztaby operacyjne powoływane w podmiotach FR. Decyzje podejmowane przez sztab federalny oraz sztaby regionalne są obowiązujące dla jednostek wchodzących w ich skład, z tym że postanowienia sztabu federalnego są nadrzędne i obowiązują również na szczeblu sztabu podmiotu FR. Kierownikiem sztabu federalnego jest przewodniczący komitetu. Szefami sztabów w podmiotach są kierownicy miejscowych organów Federalnej Służby Bezpieczeństwa, o ile inaczej nie zdecyduje szef NKA.

Na podstawie dekretu w składzie FSB powołany zostaje aparat NKA. W organach regionalnych FSB powołane zostaną aparaty sztabów operacyjnych. Ich zadaniem ma być organizacyjne i materiałowo-techniczne zabezpieczenie działalności Komitetu, jego sztabu i sztabów regionalnych. Dekretem zatwierdzone zostały: statut Komitetu, składy osobowe NKA, regionalnej komisji antyterrorystycznej, sztabu federalnego i sztabu operacyjnego w podmiocie federacji. Ustalona została liczebność centralnego aparatu komitetu, który ma wynosić 300 osób w FSB oraz 7 osób w Federalnej Służbie Ochrony. Omawiany akt prawny reguluje kompetencje w sprawach kadrowych i organizacyjnych, wskazuje terminy realizacji poszczególnych etapów tworzenia ustalonego dekretem systemu zwalczania terroryzmu. Określa zadania rządu FR w dziedzinie zabezpieczenia bazy materialno-finansowej i technicznej działania Komitetu oraz propozycje uzgodnienia aktów prawnych prezydenta FR do zgodności z omawianym dekretem. Federalna Służba Bezpieczeństwa zobowiązana została do przygotowania zmian w regulacjach prawnych statutu FSB oraz określenia stanowisk podlegających obsadzie wyższymi oficerami oraz ich liczebności. W skład Narodowego Komitetu Antyterrorystycznego wchodzi dwadzieścia osób, określonych stanowiskami, nie nazwiskami. Federalny Sztab Operacyjny składa się z jedenastu wyższych urzędników państwowych. Mniej liczebne są komisja antyterrorystyczna i sztab w pod-

⁴⁴ Dekret nr 116 z 15 lutego 2006, z późn. zm.

miocie federacji, liczące po siedem osób. Statut NKA będący załącznikiem do dekretu precyzyjnie określa zadania stojące przed komitetem. Jego sześcioma podstawowymi zadaniami są: przygotowywanie propozycji dla prezydenta FR pozwalających na formułowanie państwowej polityki w sferze przeciwdziałania terroryzmowi oraz na doskonalenie obowiązującego w tym zakresie prawa; koordynacja działalności organów federalnych władzy wykonawczej, komisji antyterrorystycznych podmiotów FR mająca na celu przeciwdziałanie terroryzmowi. Komitet organizuje współdziałanie z organami władzy podmiotów federacji oraz organami samorządu i organizacjami stowarzyszeniami i społecznymi. Opracowuje przedsięwzięcia mające na celu przeciwdziałanie terroryzmowi, eliminację przyczyn i warunków jego funkcjonowania, zabezpieczenie obiektów od zamachów terrorystycznych. Przygotowuje projekty porozumień międzynarodowych i uczestniczy we współpracy międzypaństwowej w tym zakresie. Zajmuje się zabezpieczeniem socjalnym osób prowadzących walkę z terroryzmem oraz ofiar aktów terrorystycznych. Ma rozwiązywać inne zadania przewidziane prawem Federacji Rosyjskiej dla przeciwdziałania terroryzmowi. W celu realizacji swoich zadań Komitet ma prawo podejmowania decyzji dotyczących organizacji, koordynacji, doskonalenia oraz oceny efektywności działania federalnych organów władzy wykonawczej w sferze przeciwdziałania terroryzmowi. Może przeprowadzać kontrolę wykonywania przez nich obowiązków w tej materii. NKA ma prawo żądać i otrzymywać materiały i informacje od federalnych organów władzy wykonawczej, organów władzy państwowej podmiotów FR, organów samorządowych, stowarzyszeń społecznych, organizacji oraz osób zajmujących oficjalne stanowiska. Powołuje robocze organa dla badania problemów przeciwdziałania terroryzmowi oraz w celu przygotowywania decyzji Komitetu. Do jego praw należy wykorzystywanie dla celów pracy Komitetu osób będących na stanowiskach państwowych, innych specjalistów pracujących w organach federalnych, jednostkach podmiotów FR, samorządzie czy przedstawicieli stowarzyszeń i organizacji społecznych (tych ostatnich za ich zgodą). Komitet przedstawia propozycje wymagające decyzji prezydenta FR oraz rządu. NAK swoje obowiązki wykonuje zgodnie z planem oraz regulaminem organizacyjnym zatwierdzonym przez jego przewodniczącego. Posiedzenia Komitetu odbywają się nie rzadziej niż raz na dwa miesiące. Uczestnictwo członków w posiedzeniu Komitetu jest obowiązkowe. Posiedzenie Komitetu jest prawomocne, jeśli uczestniczy w nim więcej niż połowa członków. W razie nieobecności członka Komitetu, w posiedzeniu może uczestniczyć jego przedstawiciel, po zgodzie przewodniczącego, jedynie z głosem doradczym. W posiedzeniach mogą uczestniczyć inne osoby, w zależności od rozpatrywanych problemów. Dla realizacji decyzji Komitetu przygotowywane są projekty dekretów, rozporządzeń i poleceń prezydenta FR oraz rozporządzeń i postanowień rządu Rosji. Jeżeli były one rozstrzygane i przyjmowane na posiedzeniu Komitetu, to uzgadnianie ich treści z organami władzy państwowej, których przedstawiciele uczestniczyli w spotkaniu nie jest konieczne. Federalne organa władzy, których przedstawiciele wchodziły w skład Komitetu przyjmują wspólne akta w celu realizacji jego decyzji⁴⁵.

⁴⁵ Szerzej: K. Kraj, *Narodowy Komitet Antyterrorystyczny instrumentem politycznego i militarnego zwalczania terroryzmu*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2009, nr 3–4.

Podsumowanie

Terroryzm jest od lat stałym czynnikiem w życiu obywateli Federacji Rosyjskiej. Tradycje zamachów i organizacji terrorystycznych sięgają w Rosji czasów ostatniego ćwierćwiecza XIX wieku. Niewątpliwie rosyjska myśl społeczna i polityczna wytyczyła wiele dróg dla współczesnego terroryzmu. Rosyjskie organizacje terrorystyczne były i są prekursorami wielu stosowanych, również współcześnie technik terrorystycznych. Największe zagrożenie dla bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej stanowi obecnie ekstremizm, separatyzm i terroryzm, którego główne, lecz nie jedyne źródła tkwią na Kaukazie Północnym. Zostały one dodatkowo wzmocnione importowanymi koncepcjami stworzenia Emiratu na Kaukazie.

Federacja Rosyjska przez dwa dziesięciolecia borykająca się z terroryzmem na swoim terytorium zgromadziła ogromną wiedzę praktyczną i teoretyczną w tym zakresie. Rozwinęła ustawodawstwo antyterrorystyczne. Dokonała szeregu reorganizacji systemu zwalczania terroryzmu, dochodząc do realizowanej w chwili obecnej koncepcji w postaci Narodowego Komitetu Antyterrorystycznego. To Rosja zainicjowała stworzenie Centrum Antyterrorystycznego krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, które funkcjonuje od prawie jedenastu lat i zgromadziło na swoim koncie wiele sukcesów, jak i porażek. Pod jego egidą odbywają się coroczne ćwiczenia sztabowo-operacyjne pod kryptonimem „Antyterror”. W Centrum Antyterrorystycznym funkcjonuje między innymi wspólna baza danych o terrorystach i organizacjach terrorystycznych. Opracowane zostały wzorcowe ustawy związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi, ekstremizmowi oraz separatyzmowi. Kolejną antyterrorystyczną inicjatywą Federacji było stworzenie w ramach Szanghajskiej Organizacji Współpracy Regionalnej Struktury Antyterrorystycznej SOW, współpracującej w zakresie zwalczania terroryzmu z wieloma organizacjami międzynarodowymi. Współpracę państw Szanghajskiej Organizacji Współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu, ekstremizmu i separatyzmu reguluje przyjęta przez państwa członkowskie konwencja. Rosja aktywnie współpracuje z Komitetem Kontrterrorystycznym ONZ oraz Grupą Działania Kontrterrorystycznych państw G-8. W 2005 roku przy czynnym udziale Rosji odbyło się w Wiedniu spotkanie Komitetu Kontrterrorystycznego ONZ z regionalnymi organizacjami zajmującymi się zwalczaniem terroryzmu. Celem spotkania była koordynacja strategii antyterrorystycznej. Rosja aktywnie współpracuje w dziedzinie zwalczania terroryzmu, mimo kilku zgrzytów, z Unią Europejską i NATO, uczestnicząc np. w operacji antyterrorystycznej na Morzu Śródziemnym pod kryptonimem Active Endeavour.

Całokształt działań podejmowanych przez Rosję w sferze zwalczania terroryzmu doprowadził do tego, że stała się niezbędnym ogniwem tworzącego się ogólnosiątkowego systemu zwalczania terroryzmu. Atutami Rosji w tej dziedzinie jest doświadczenie w zwalczaniu terroryzmu na własnym terytorium, wdrożone rozwiązania prawne i organizacyjne. Cenne jest doświadczenie i wiedza rosyjskich antyterrorystów w planowaniu i przeprowadzaniu operacji kontrterrorystycznych.

Przygotowania do Euro 2012 powinny skłonić kompetentne organa polskie do nawiązania ścisłej współpracy z Rosją w zakresie zwalczania terroryzmu, szkolenia pododdziałów antyterrorystycznych oraz pozyskiwania danych np. z banku Centrum Antyterrorystycznego WNP.

Rosja a terroryzm

Problematyka zwalczania terroryzmu w Rosji jest doskonałym tematem badawczym dla naukowców parających się naukami o bezpieczeństwie i nadal stanowi dużą białą plamę na polu literatury fachowej poświęconej zarówno zwalczaniu terroryzmu, jak i tematów podejmowanych podczas konferencji naukowych.



Jarosław Rokicki

Katastrofa smoleńska w świetle koncepcji „kozła ofiarnego” René Girarda

Narzędziem tworzenia symbolicznego porządku społecznego, a właściwie powrotu do równowagi społecznej w Polsce po katastrofie smoleńskiej było odwołanie się do martyrologii narodowej, której topoty wpisane są w tradycję narracji Polaków na temat własnego narodu. Narracja wpisana w topikę cierpienia przybrała postać trzech typów, zdefiniowanych przez historyka Polonii amerykańskiej Charlesa Baretzkiego: „Polski umęczonej”, „Polski zdradzonej” i „Polski jako Chrystusa narodów”¹. Wszystkie te kategorie sięgają korzeniami do romantycznej ideologii, ukształtowanej przez paryską imigrację po powstaniu listopadowym, i do dzisiaj wywierają silny wpływ na interpretacje historii Polski i na ziemiach polskich politycznie podporządkowanych zaborcom, na emigracji, i we współczesnej Polsce. Nie jest więc zaskoczeniem, że wydarzenie tak traumatyczne, jak katastrofa smoleńska, wpisało się w logikę i poetykę martyrologiczną, w której przez mitologizację wypadku lotniczego, dąży się do nadania znaczeń zgodnych ze wzorem zaczerpniętym z romantycznych wersji losu narodowego.

Przed rokiem, chociaż emocje były roznamietnione, polaryzacja społeczeństwa – po pierwszym odruchu empatycznej solidarności w obliczu nieszczęścia – rosła, trudno było przypuszczać, że w czerwcu 2011 roku, konflikt społeczny, manifestujący się w sprzecznych wizjach katastrofy, osiągnie stan wrzenia i nie będzie można sensownie przewidywać, by jego temperatura w najbliższych miesiącach miała spadać. I dzieje się tak po zakończeniu okresu żałoby, który tradycyjnie w kulturze polskiej trwa rok. Można zatem przypuszczać, że oprócz ostatnich wyborów parlamentarnych – co skłaniać mogło polityków do wykorzystania sytuacji w kampanii wyborczej – w reakcji

¹ Ch. Baretzki, *A Content Analysis of the „Polish American Journal Newspaper In Reflecting of the Political Attitudes. Issues and Perspectives of the Polish-American Group During the Period 1950-1966*, praca doktorska, New York University 1969, maszynopis powielony, Ann Arbor 1969.

na katastrofę kryje się coś jeszcze, jakiś społeczno-kulturowy proces podtrzymujący mobilizację polityczną i już nie skrywane, ale otwarte dążenia do narzucenia społeczeństwu mitologicznej interpretacji wydarzenia. A tu już wkraczamy w pole antropologii kulturowej, co każe poszukiwać klucza interpretacyjnego do zrozumienia procesów zainicjowanych przez wypadek tupolewa, prowadzących do przyjęcia optyki spisku i zdrady. Przegląd teorii z zakresu psychologii, psychologii społecznej i antropologii kulturowej sugeruje, że w przypadku tworzenia narracji na temat katastrofy, poszukiwania przyczyn nadających tragedii sens historiozoficzny i moralny, uwznioślenia głównej ofiary, jej oczyszczania z kontekstów i znaków profanicznych, heroizacji prowadzącej do punktu sakralizacji, tworzenia ruchu społecznego delegitymizującego zastany porządek po to, by przywrócić zachwianą równowagę społeczną, z najwyższą uwagą trzeba się przyjrzeć teorii „kozła ofiarnego”, zainicjowanej przez Zygmunta Freuda, a rozwiniętej przez René Girarda.

Kozioł ofiarny

Pojęcie „kozła ofiarnego” występuje w humanistyce, w tym w naukach społecznych co najmniej w dwóch kontekstach. Pierwszy z nich, nazwijmy go ogólnym, wywodzi się ze starożytnej tradycji judaistycznej, w której arcykapłan (Aaron) w imieniu grupy ludzkiej dokonywał aktu przebłagania². Konieczna była w nim ofiara ze zwierząt (dwóch kozłów i cielca). Po dokonaniu rytuałów przebłagania za siebie (ofiara z cielca) i za swój lud (ofiara z jednego z kozłów), na pozostałego przy życiu kozła kapłan symbolicznie przenosił grzechy Izraela i wypędzał go na pustynię jako ofiarę³ dla Azazela⁴. Tam kozła prowadzono nad urwisko i strącano w przepaść. Obecnie w niektórych środowiskach żydowskich praktykuje się budzący kontrowersje obyczaj *kapparot* (*kaparot*), praktykowany w wigilię Dnia Przebłagania (Jom Kippur), gdzie rolę kozła przejmuje kogut, którego przenosi się trzykrotnie (lub zakreśla nim kręgi) nad głową mężczyzny (lub kurę nad głową kobiety) przy jednoczesnym wypowiedzeniu odpowiedniej formuły⁵, przez co grzechy mają symbolicznie przejść na zwierzę. Następnie ptak zostaje zabity i przekazany jako ofiara na posiłek dla ubogich. Pod wpływem ostrej krytyki tego zwyczaju, uznawanego przez wielu rabinów

² Ofiara przebłagania jest opisana w Księdze Kapłańskiej, Kpł 16, 1-34.

³ „²⁰ Kiedy już ukończysz obrzęd przebłagania nad Miejscem Świętym, Namiotem Spotkania i ołtarzem, każe przyprowadzić żywego kozła. ²¹ Aaron położy obie ręce na głowę żywego kozła, wyzna nad nim wszystkie winy Izraelitów, wszystkie ich przestępstwa dotyczące wszelkich ich grzechów, włoży je na głowę kozła i każe człowiekowi do tego przeznaczonemu wypędzić go na pustynię. ²² W ten sposób kozioł zabierze z sobą wszystkie ich winy do ziemi bezpłodnej. Ów człowiek wypędzi kozła na pustynię”. *Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu*, Warszawa-Poznań 2000, s. 108.

⁴ Azazel jest pojęciem wieloznacznym. Według Władysława Kopalińskiego: „AZAZEL, w Biblii, Lev., 16,8, imię hebr., symbolizujące złego ducha zamieszkującego pustynię, wymienione w związku z obrzędami Dnia Przebłagania; [...]. Należało wylosować 2 kozły; jeden w ofierze Bogu, drugi dla Azazela; pierwszy miał być zabity za grzechy ludu, drugi, na którego głowę kapłan składał wszystkie przewinienia, wypędzony na pustynię; ten nazywany był kozłem ofiarnym”, W. Kopaliński, *Słownik mitów i tradycji kultury*, PIW, Warszawa 1987, s. 65. Ponadto Azazel może być personifikacją nieprawości i jest nazwą góry na Pustyni Judzkiej, skąd strącano w przepaść kozła ofiarnego. Zob. <http://en.wikipedia.org/wiki/Azazel> (dostęp: 06.05.2011).

⁵ W tłumaczeniu na język angielski formuła ta brzmi następująco: „This is my exchange, my substitute, my atonement; this rooster (or hen) shall go to its death, but I shall go to a good, long life, and to peace”. Cyt. za: Richard Schwartz and Yonassan Gershom, *The Custom Of Kapparot In The Jewish Tradition*, <http://www.jewishveg.com/schwartz/kapparot.html> (dostęp: 06.05.2011).

za pogański i barbarzyński, drób zastępowany jest przez pieniądze⁶. W najbardziej popularnym – przenośnym znaczeniu – kozioł ofiarny to „człowiek, na którego niesłusznie zrzuca się całą odpowiedzialność za coś”⁷.

Biblijny rytuał ofiary prześlągalnej, w którym kozioł przejmował grzechy i nieprawości ludzkie, by oczyścić społeczność ludzką i w ten sposób przywrócić jej utraconą życzliwość bogów, był sublimacją powszechnego w kulturach ludzkich mechanizmu, gdzie rzeczywistymi ofiarami nie były zwierzęta, ale ludzie. Mogły to być zarówno jednostki, jak i grupy, których wspólną cechą było napiętnowanie. Napiętnowanie należy rozumieć szeroko, w kategoriach stosowanych przez Ervinga Goffmana jako fizyczne lub społeczne odróżnienie od większości społeczeństwa, które ma z reguły charakter dyskredytujący i może być relatywny, tzn. w jednym kontekście może dyskredytować, a w innym – całkowicie obojętny, a nawet pozytywny⁸.

Piętno jest społecznie nadawane jednostce lub grupie w wieloetapowym procesie stygmatyzacji, na który składają się etykietowanie, stereotypizacja, oddzielenie, utrata statusu społecznego, co w efekcie prowadzi do dyskryminacji⁹. Podstawą piętna mogą być różnice fizyczne (np. odmienność fizyczna, wygląd, niepełnosprawność, ale i wyjątkowe piękno ciała), indywidualne cechy psychiczne (np. charakter, temperament, cechy wolicjonalne – zarówno uznawane za skazy, jak i oznaki geniuszu), przynależność do grupy społecznie odmiennej (np. obce pochodzenie, płeć, rasa, kategoria etniczna, religia, ekstremalna pozycja społeczna), złamanie tabu grupowego (np. seksualnego, religijnego). Goffmanowskie rozumienie piętna jest na tyle szerokie, że wypada się zgodzić z opinią Piotra Świtaja, że w pewnych okolicznościach „wszelkie formy nieprzystosowania społecznego mogą [...] stać się piętnem i wzbudzać podobne reakcje społeczne”¹⁰. Mechanizm „kozła ofiarnego” ma charakter społeczny i uruchamiany jest najczęściej w sytuacji kryzysu społecznego, np. dezintegracji, zagrożenia zewnętrznego, kryzysu (np. ekonomicznego), gwałtownej zmiany społecznej lub kulturowej, konfliktu zewnętrznego lub wewnętrznego). Grupa szuka wtedy „winnego” zaistniałej sytuacji, zazwyczaj osoby lub grupy oznaczonej piętnem, którą przekształca w ofiarę i w sposób realny bądź symboliczny wyklucza ze swego grona (społeczności).

Mechanizm „kozła ofiarnego” – interpretacja Freuda

Z tego „biblijnego” kontekstu fenomenu „kozła ofiarnego” wyłania się drugi mechanizm, opisany przez ojca psychoanalizy Zygmunta Freuda w dziele *Totem i tabu*, a rozwinięty przez René Girarda do postaci antropologicznej teorii „kozła ofiarnego”, wyjaśniającego mechanizmy genezy religii i władzy.

W interpretacji Freuda u podstaw kultury, czyli systemu odróżniającego społeczności ludzkie od innych ssaków wyższych, leży dokonany lub – w historii społeczności

⁶ Zob. *ibidem*.

⁷ W. Kopaliński, *op. cit.*, s. 532.

⁸ E. Goffman, *Piętno. Rozważania o zranionej tożsamości*, tłum. J. Tokarska-Bakir, Gdańsk 2007, s. 32–33.

⁹ Zob. P. Świtaj, *Piętno choroby psychicznej*, „Postępy Psychiatrii i Neurologii” 2005, nr 14 (2), s. 137–138. http://www.ipin.edu.pl/ppn/archiwum/2005/2/t14n2_12.pdf (dostęp: 07.05.2011).

¹⁰ P. Świtaj, *op. cit.*, s. 139.

wielokrotnie dokonywany – mord rytualny, popełniony na mitycznym wodzu – pra-ojcu hordy pierwotnej. Mord ten wywołuje w grupie potrzebę ekspiacji, która realizuje się w mitologizacji zamordowanego jako ofiary prześlągalnej, która przywraca równowagę społeczną, zaburzoną w procesie rywalizacji mimetycznej, prowadzącej do stanu Hobbesowskiej *bellum omnium contra omnes* („wojny wszystkich przeciwko wszystkim”). Sama ofiara ożywa dla grupy w postaci totemu – sakralizowanego i deifikowanego reprezentanta i symbolu grupy. Freud analizuje ten mechanizm na przykładzie mitu o Edypie, ukrywającego pierwotne zabicie ojca przez synów z zazdrości o matkę. W ten sposób tłumaczy także genezę zakazu kazirodztwa, będącego pierwotnym aktem wprowadzenia tabu, ustanawiającym w chaotycznym i nieodróżnionym stanie natury pierwotny porządek kultury. Tabu jest tu aktem inicjującym normę będącą załącznikiem nowego stanu – kultury, a tym samym (jeśli kultura jest rzeczywiście synonimem człowieczeństwa) progiem hominizacji gatunku ludzkiego¹¹.

W koncepcji Freuda rozpoznajemy także źródła psychoanalitycznego rozumienia mechanizmu kozła ofiarnego. Mechanizm ten polega na projekcji nieakceptowanych własnych cech i win grupy ludzkiej na stygmatyzowane jednostki lub grupy, a następnie na ich wykluczeniu społecznym, wypędzeniu lub zabiciu. Ofiara kozła ofiarnego dokonuje się niejako za/lub w imieniu grzesznej, nieprawej, zdeorganizowanej grupy. Kozioł ofiarny w istocie sam nie jest niczemu winien! Pośredniczy jednak w stosunkach pomiędzy Bogiem a grupą jako ofiara, przez co nabywa cech *sacrum*. W ten sposób społeczność na samej sobie dokonuje symbolicznego oczyszczenia, co ma prowadzić do przywrócenia stanu równowagi, reintegracji grupy. Sakralizacja ofiary, zdaniem i Freuda, i Girarda, staje się zaczątkiem totemizmu, który jako strukturalny fundament animizmu można – od czasów Edwarda Burnetta Tylora – uznać za „protoreligię” czy załączek systemu wierzeń religijnych. Interpretacja genezy judaizmu przez Freuda przebiega ściśle według tego schematu. Mojżesz, zdaniem autora *Totemu i tabu*, nie dotarł do ziemi obiecanej nie dlatego, że umarł śmiercią naturalną. Został zamordowany przez lud Izraela, który wszedł do ziemi obiecanej pod przywództwem nowego wodza – Jozuego, a lud wymazał akt zamordowania Mojżesza z pamięci zbiorowej. Jednym z celów sakralizacji ofiary jest ukrycie, czy posługując się językiem Jacquesa Lacana – zasłonięcie zabitej ofiary, ponieważ ustanowienie zasłony pomiędzy podmiotem a obiektem, w oczach poznającego podmiotu czyni z obiektu fetysz¹².

Mechanizm „kozła ofiarnego” – interpretacja Girarda

Tym Freudowskim, a szerzej psychoanalitycznym, tropem podąża René Girard, uniwersalizując mechanizm „kozła ofiarnego” jako podstawę systemów religijnych. „Kozioł ofiarny” – ofiara prześladowcza, po swej śmierci lub wypędzeniu, czego skutkiem jest oczyszczenie społeczności i przywrócenie równowagi, przechodzi na stronę

¹¹ Podaję za: M. Goszczyńska, *Posłowie*, [w:] R. Girard, *Kozioł ofiarny*, Łódź 1987, s. 315–316. Zakaz kazirodztwa jest uznawany za próg hominizacji przez Claude’a Lévi-Straussa, o czym pisze on w *Les structures elementaires de la parente* („Elementarnych strukturach pokrewieństwa”, brak polskiego wydania), wydanych po raz pierwszy po francusku w roku 1949.

¹² Zob. http://nosubject.com/From_The_Function_of_the_Veil (dostęp: 09.05.2011).

sacrum, przekształcając się symbolicznie w mitycznego „przodka założyciela”, herosa, bóstwo. Jak pisze Girard:

Począwszy od pewnego progu wiary efekt kozła ofiarnego całkowicie odwraca układ pomiędzy prześladowcami a ich ofiarą i właśnie to odwrócenie produkuje *sacrum*, „przodków-założycieli” oraz bóstwa. Czyni z ofiary, w gruncie rzeczy biernej, jedyną przyczynę działającą i wszechmocną w stosunku do grupy, która uważa się za całkowicie poddaną owemu działaniu¹³.

Materiałami, które posłużyły Girardowi do zbudowania teorii kozła ofiarnego, są przede wszystkim mity, baśnie, podania ludowe, teksty literackie, eposy i poematy epickie oraz inne świadectwa ustne czy pisane, przekazywane w przestrzeni (dyfuzja pomiędzy grupami ludzkimi) i w czasie (z pokolenia na pokolenie). Punktem wyjścia książki Girarda jest analiza dworskiego poematu z połowy XIV wieku, napisanego przez Guillaume’a de Machaut, pod tytułem *Sąd króla Nawarry* (*Jugement du Roy de Navarre*). Opisuje on poprzedzone znakami na niebie straszne kataklizmy przyrodnicze niszczące całe grody, deszcze kamieni, masowe zgony ludzi, wywołane śmiertelną *epydymie* prowadzącą do masowego umierania ludzi. Jak zauważa Girard: „Odpowiedzialnością za niektóre zgony obciąża się niegodziwych Żydów oraz pewnych, współdziałających z nimi chrześcijan”¹⁴, którzy zatruli „rzeki oraz wszystkie źródła pitnej wody”¹⁵, co w końcu wywołało gniew niebios i doprowadziło do ujawnienia sprawców. W konsekwencji:

ten, który wysoko zasiada i daleko widzi, [...] Zdrady tej dłużej ukrywać Nie chciał, tak więc ujawnił ją I dał tak powszechnie poznać, Że (zdrący) utracili życie i dobra (swe). Albowiem wszyscy Żydzi zostali zniszczeni, Jedni powieszani, inni spaleni, Inni (znów) utopieni, innym ścięto Głowy toporem lub mieczem. I w ten też sposób liczni chrześcijanie (tak) haniebnie zginęli¹⁶.

Kara ta nie od razu położyła kres kataklizmom, ale w końcu klęski i zgony ustały „pewnego wiosennego ranka, kiedy to Guillaume usłyszał dochodzącą z ulicy muzykę i śmiechy”¹⁷.

Analiza tego poematu służy autorowi *Kozła ofiarnego* wyłącznie do udowodnienia, że ten w znacznym stopniu niewiarygodny i zmitologizowany tekst może być traktowany jako źródło wiedzy o prawdziwych wydarzeniach. Epidemia dżumy czy „zarazy” (ani razu tak nie nazwana przez poetę¹⁸) we francuskim mieście, oskarżenie i pogrom

¹³ R. Girard, *Kozioł ofiarny*, Łódź 1987, s. 68.

¹⁴ *Ibidem*, s. 5.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ *Ibidem*, s. 7. Jest to fragment *Sądu króla Nawarry* w filologicznym przekładzie S. Ziółkowskiego.

¹⁷ *Ibidem*, s. 5–6.

¹⁸ Używa on uważanego w średniowieczu za termin naukowy greckiego słowa *epydymie*, które w istocie jest eufemizmem uznawanego za tabu właściwego określenia zarazy. Por. *ibidem*, s. 9–10; Zob. też S.A. Samson, R. Girard, *The Scapegoat Study Guide*, „Faculty Publications and Presentations”, 1-1-2003, Helms School of Government, Liberty University Digital Commons@Liberty University, http://digitalcommons.liberty.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1107&context=gov_fac_pubs&sei-redir=1#search=%22epydymie%22%22 (dostęp: 10.05.2011).

Żydów oraz zdrajców chrześcijan o spowodowanie katastrofy, ich kolektywne prześladowanie i masowy mord, będący reakcją na kryzys nie tylko epidemiologiczny, ale przede wszystkim społeczny, potwierdzone zresztą innymi relacjami historycznymi, można uznać za fakty. A jeśli tak, to materiał badawczy Girarda (mity, baśnie i inne świadectwa przez niego wykorzystane) potencjalnie również zawierają opisy prawdziwych zdarzeń. Girarda interesują mity opisujące kryzysy społeczne i będące ich skutkami akty prześladowcze. Analizuje on m.in. aztecki mit Teotihuacan o stworzeniu słońca i księżyca przez samoofiarowanie się bogów (Nanauatzina i Tecuciztecatla), skandynawski mit o zamordowaniu Baldra przez Asów dzięki fortelowi *trickstera* Lokiego, który oddał ślepemu Asowi Hoterowi gałązkę jemioli, jedynej istoty/rzeczy mogącej zabić Baldra, starogreckie mity o Kuretach (zagrożających Zeusowi) i Tytanach (mordujących małego Dionizosa). Pozwala mu to na uznanie uniwersalności mitu w kulturach ludzkich, wspólnoty strukturalnej mitologii powstałych w różnych kulturach, ustalenie wspólnych cech strukturalnych i sekwencji mitów prześladowczych, co prowadzi go do skonstruowania zgeneralizowanej teorii społecznego mechanizmu „kozła ofiarnego”.

Mit jest rozumiany przez Girarda zgodnie z tradycją strukturalną rozwiniętą w antropologii kulturowej przez Claude’a Lévi-Straussa oraz fenomenologiczną, organizującą paradygmat interpretacyjny religii Mircei Eliadego. W ujęciu strukturalnym mit jest rodzajem języka, składa się z dwóch warstw – powierzchniowej (realizacyjnej) i ukrytej (strukturalnej), jego znaczenia ujawniają się w systemach relacji syntagmatycznych i paradygmatycznych, a te ostatnie można odkryć przez jeszcze jeden, trzeci system relacji polegający na „nałożeniu” na siebie wielu wariantów mitu¹⁹. W interpretacji fenomenologicznej Eliadego mit ma charakter esencjalny i ahistoryczny, co oznacza, że kreuje sam siebie i nie podlega ocenie w kategoriach fałszu i prawdy, jego istota jest niezmienna, może się w nim ujawniać świętość. Istotą religii jest *sacrum* ujawniane w hierofaniach²⁰. Hierofanie mogą być wyrażane w mitach, symbolach, istotach nadprzyrodzonych, rzeczach. Rozumienie mitu zaczerpnięte z koncepcji Eliadego jest szczególnie ważne dla teorii Girarda w zakresie interpretacji aktów prześladowczych, zwłaszcza męki Chrystusa, w Ewangeliach, o czym będzie mowa w dalszej części artykułu.

Głównym celem autora *Kozła ofiarnego* jest nie tylko udowodnienie, że mity zawierające opisy aktów prześladowczych oparte są na wydarzeniach autentycznych, ale także – co dla niniejszego artykułu jest ważniejsze – mają taką samą konstrukcję, co nadaje im charakter uniwersalny. Mity prześladowcze, zdaniem Girarda, zawierają cztery rodzaje stereotypów:

¹⁹ C. Lévi-Strauss, *Struktura mitów*, [w:] *Świat człowieka – świat kultury. Antologia tekstów klasycznej antropologii*, red. E. Nowicka, M. Głowacka Grajper, Warszawa 2009, s. 755–775. Zob. też: J. Rokicki, *O uniwersalizmie i relatywizmie w antropologii języka*, „Studia Filozoficzne” 1981, nr 6, s. 33–51, A. Paluch, *O pojęciu struktury w naukach społecznych: Propozycja Claude Lévi-Straussa*, „Studia Socjologiczne” 1973, nr 3, s. 10.

Girard na temat własnego ujęcia mitów wypowiada się w sposób następujący: „Moja hipoteza nie ma w sobie nic historycznego. Jest czysto »strukturalna«, podobnie jak »strukturalna« jest nasza analiza prześladowczych przedstawień w historii. Jedyne natura i porządek stereotypów prześladowczych doprowadziła nas do teoretycznego sformułowania tezy o zakorzenieniu danego tekstu w rzeczywistym prześladowaniu”. R. Girard, *op. cit.*, s. 44.

²⁰ Por. B. Jakubowska, *Mircea Eliade – wierzę w Boga, ale nie w Boga jednej religii*, www.racionalista.pl/kk.php/s,5083/k,2 (dostęp: 26.05.2011).

- ogólnego odróżnorodnienia²¹, czyli społeczeństwa znajdującego się w stanie chaosu. Stan chaosu normatywnego, w socjologii określany jako anomia społeczna, jest charakterystyczny dla kryzysu społecznego i kulturowego, społeczeństwa wewnętrznie skonfliktowanego, w którym „Nierozróżnialni toczą wciąż walki, żeby się wyróżnić spośród innych”²²;
- opisu zbrodni „odróżnorodniających”, czyli tych zbrodni, które prześladowcy przypisują swoim ofiarom;
- znaków selekcji ofiarniczej, czyli inaczej mówiąc, poszukiwaniu cech piętnujących, zarówno indywidualnych, osobniczych, jak i wynikających z przynależności do danego typu zbiorowości (np. obcych pod jakimś istotnym społecznie względem), kandydatów na kozłów ofiarnych;
- samej przemocy, w mitologii kamuflowanej przez przedstawianie jej jako gry czy zabawy (np. w micie o Baldrze i Asach) lub dobrowolnego wyboru śmierci przez osobę typowaną na „kozła ofiarnego”.

Autor uważa, że większość mitów zawiera wszystkie cztery stereotypy prześladowcze, ale dostrzega również, że „są także i takie, które zawierają tylko trzy, dwa, jeden, albo i nie zawierają żadnego”²³. Nie zajmuje się nimi, ponieważ, jak sam przyznaje: „...nie jestem w stanie skutecznie ich przeanalizować”²⁴. Za konieczną natomiast, wzorem M. Eliadego, uznaje w micie obecność *sacrum*.

Cechą stał opisanego w mitach prześladowczych mechanizmu „kozła ofiarnego” jest jego przebieg w ustalonych sekwencjach zdarzeń, inaczej mówiąc – jego dynamika. Punktem wyjścia jest stan kryzysu wspólnoty ludzkiej, polegający na wzroście chaotycznej rywalizacji mimetycznej, prowadzącej do upodobnienia skonfliktowanych stron. Dynamika konfliktu doprowadzała do sytuacji paradoksalnej: „w ferworze bratobójczej walki tłum współplemieńców zapominał o obiekcie lub obiektach będących źródłem konfliktu. Istotna była już tylko odwzajemniona agresja, bezpośrednia konfrontacja antagonistów”²⁵. W takim momencie dynamiki relacji wewnątrzgrupowych, z powodów, o których można tylko spekulować, popełniono mord, zapewne na jednym z przywódców, freudowskim „praojcu hordy pierwotnej”, co okazało się dla wszystkich doświadczeniem traumatycznym, które jednak poprzez wprowadzenie nowych regulacji normatywnych przywróciło równowagę w grupie. Społeczność doznała szoku, który niewątpliwie znalazł trwałe miejsce w jej pamięci społecznej (stąd pojawienie się opowieści przybierającej stopniowo kształt mitu). Z jednej strony był to szok zbiorowego poczucia winy, domagającego się ekspiacji, z drugiej natomiast przywróconą równowagę ludzie zaczęli przyczynowo wiązać z zabójstwem. W konsekwencji jedynym efektywnym sposobem na odpokutowanie win (lub ich zasłonięcie), wyjaśnienie przyczyn rozładowania kryzysu oraz uratowania tożsamości i integralności grupy, a także na zadośćuczynienie niewinnej ofierze mordu, stała się jej sakralizacja – ustanowienie jako herosa lub bóstwo. Schemat ten miał moc efektywnego rozwiązywania kryzysów społecznych, z czasem został zrytualizowany i jako rytuał, obok

²¹ Genezy mitu w „odróżnorodnieniu” poszukiwał, zdaniem Girarda, C. Lévi-Strauss. „Levi Strauss jako pierwszy wysledził tożsamość początków wielu mitów, odwołując się do pojęcia nieodróżnicowania”. R. Girard, *op. cit.*, s. 49.

²² *Ibidem*, s. 49.

²³ *Ibidem*, s. 50.

²⁴ *Ibidem*, s. 51.

²⁵ M. Goszczyńska, *op. cit.*, s. 313.

systemu zakazów zapoczątkowanych przez tabu, stał się, zdaniem Girarda, jednym z imperatywów ustanowienia religii²⁶.

Dynamikę mechanizmu „kozła ofiarnego” można przedstawić jako sekwencję następujących stanów/wydarzeń:

- narastający kryzys wspólnoty,
- bezpośrednia konfrontacja antagonistów w postaci odwzajemnionej agresji,
- mord/zabójstwo/śmierć przywódcy,
- szok zbiorowego poczucia winy,
- próba uwznioślenia/upamiętnienia/heroizacji/sakralizacji ofiary,
- przywrócenie (obietnica przywrócenia) równowagi wspólnoty.

Zarówno stereotypy występujące w micie „kozła ofiarnego”, jak i stadia dynamiki jego mechanizmu są, co postaram się udowodnić, obecne w zespole wydarzeń zogniskowanych wokół katastrofy smoleńskiej. Uważam więc, że próba interpretacji działań społecznych towarzyszących przede wszystkim usiłowaniom budowy narracji na temat katastrofy oraz wprowadzenia tej narracji do świadomości społecznej jako prawdziwej wersji wyjaśniającej jej przyczyny i przebieg, jest w pełni uzasadniona i może pomóc w zrozumieniu i wyjaśnieniu procesu kreacji kolejnej – tym razem polskiej – wersji uniwersalnego mitu. Impulsem skłaniającym mnie do podjęcia tej próby, oprócz wcześniejszych zainteresowań²⁷, był referat prof. Krzysztofa Obremskiego pt. „Trzy ułamki tradycji: polski mesjanizm 2010”²⁸. Tekst ten poświęcony jest wybuchowemu odrodzeniu się polskiego mesjanizmu po katastrofie smoleńskiej. Nowy mesjanizm wytworzył się w ramach trzech gotowych form, używanych już w czasach Wielkiej Emigracji i Andrzeja Towiańskiego: mesjanizmu starotestamentowego, sarmackiego i romantycznego i zaimplementował się w wielu publikacjach, „wojnie o krzyż” pod Pałacem Namiestnikowskim w Warszawie, w powstaniu Ruchu 10 kwietnia czy ruchu in-tronizacji Jezusa na króla Polski i kilku innych inicjatywach. O ile jednak sekta Towiańskiego spotkała się z druzgocącą krytyką ze strony władz kościelnych²⁹, o tyle nowy mesjanizm posmoleński wciąż nie może się doczekać swojego biskupa Pelczara, chociaż jest dostrzegany przez publicystów³⁰. Na tym tle moja propozycja może zostać

²⁶ Mirosława Goszczyńska interpretuje ten proces w sposób następujący: „Skoro odzyskany spokój i ustanowienie systemu reguł pierwotna umysłowość wiąże ze śmiercią ofiary, musiała zrodzić się myśl, że fakt ten wraz z towarzyszącymi mu okolicznościami stanowi normę umożliwiającą spokojne bytowanie wspólnoty. W konsekwencji tej wiary została ustanowiona reguła powtarzana co jakiś czas – albo w miarę naglącej potrzeby – tego zbawionego wydarzenia. Ponieważ zbawienno mechaniczny mechanizm wyzwolił się w trakcie ostrej konkurencji wśród członków grupy, wspólnota z reguły pojmując wszystko, co zaszło, jako nierozdzielny całość i dlatego postanawia jak najwierniej odtwarzać kolejne fazy całego wydarzenia. Tak więc w większości rytuałów konflikt mimetyczny, którego pierwszą fazą jest przekraczanie wszelkich zakazów mimetycznych, przeradza się w prawdziwe szaleństwo zakończone złożeniem kolejnej ofiary – ofiary zastępczej – która spełnia tę samą rolę, co ofiara rzeczywista, pierwotna”. *Ibidem*, s. 317.

²⁷ Udokumentowanych w czekającym na druk wystąpieniu na X Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo, Gospodarka, Społeczeństwo”, KAAFM, Kraków 14 czerwca 2010 r.

²⁸ Referat wygłoszony na konferencji naukowej: „Przeszłość we współczesnej narracji kulturowej”, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, 25–26 listopada, 2010.

²⁹ Bp. J.S. Pelczar, *Zboczenia pseudomistycyzmu: towianizm i kozłowityzm*, www.ultramontes.pl/zboczenia_pseudomistycyzmu.htm (dostęp: 29.05.2011). Jest to przedruk z: *Obrona religii katolickiej*, t. I: *Jak wielkim skarbem jest religia katolicka i dlaczego ta religia ma dzisiaj tylu przeciwników*, napisał dr. Józef Sebastian Pelczar (biskup przemyski O.Ł.). Drukie przejrane i pomnożone wydanie, Przemysł 1920, s. 323–342.

³⁰ W ciszy milczenia hierarchów słychać jednak głosy religioznawców i publicystów. Na uwagę zasługuje tu szczególnie wywiad prof. Zbigniewa Mikołajki dla „Polski” (*Prof. Mikołajko: Kaczyński chce, by PiS działał jak religie zemsty Boga*, www.polskatimes.pl/opinie/395366,prof-mikolajko-kaczynski-chce-by-pis-dzialal-jak-religie,id,t.html (dostęp: 12.06.2011), który

uznana za próbę istotnego – mam nadzieję – uzupełnienia analizy procesu konstrukcji mitu w wymiarze uniwersalistycznym.

W swojej interpretacji procesu mitologizacji katastrofy smoleńskiej nie będę zajmował się ani kwestią rzeczywistych bądź nieprawdziwych przyczyn katastrofy, ani też z narracji o katastrofie nie będę, jak to czyni Girard, próbował udowodnić, że narracje te mogą być źródłami wiedzy o prawdziwych wydarzeniach. Moim celem jest jedynie pokazanie, w jaki sposób struktura narracji o katastrofie, kreowana przez część społeczeństwa polskiego, upodabnia się do uniwersalnej struktury mitologicznego mechanizmu „kozła ofiarnego”, opisanego przez René Girarda. Może to oczywiście rodzić spekulacje na temat tego, czy jest to proces spontaniczny, przypadkowy i nie-uświadomiony przez interpretatorów czy wręcz przeciwnie, świadomie sterowany przez ludzi zainteresowanych intencjonalnym, z jakiegoś względu im potrzebnym, ukształtowaniem przekonań ludzi na temat katastrofy we wzór tożsamy lub łądząco podobny do struktury mitu. Warto bowiem pamiętać o dwóch regułach socjologii humanistycznej: tzw. współczynniku humanistycznym oraz strukturalnej autonomii języka i innych form przekazu. Zgodnie z pierwszą regułą dla badacza nie jest najważniejsze to, jak się rzeczy mają obiektywnie, ale to jakie mają znaczenie dla ludzi, którzy znajdują się w świadomej z nimi relacji. Inaczej mówiąc – zgodnie z interpretacją Jana Szczepańskiego – istota „współczynnika humanistycznego” sprowadza się do zalecenia, by w opisie sytuacji uwzględniać subiektywne poglądy ludzi na tę sytuację, bez czego nie można zrozumieć, a tym bardziej wytłumaczyć działań ludzkich. Druga reguła dotyczy bezpośrednio interpretacji mitu przez strukturalistów. Według niej:

„Mit nie jest wyrazem podstawowych uczuć człowieka, nie jest przejawem archetypów, nie jest tłumaczeniem zjawisk niezrozumiałych i nie jest protohistorią – mit jak język ujmuje świat, tylko że na innym poziomie – istnieje logiczna spójność myślenia mitycznego i myślenia naukowego, a różnice dotyczą charakteru rzeczy, do których odnoszą się operacje umysłowe”³¹. Inaczej mówiąc mit jest formą, sposobem znaczenia, konstrukcją znaku, a kwestia zgodności z rzeczywistością materialną ma tu znaczenie drugorzędne. Na pierwszy plan wybija się to, w jaki sposób struktura mitu konstruuje własną logikę z elementów zastanych w danej rzeczywistości. Elementy te (mitemy) są dla mitu tym, czym dla języka fonemy, morfemy i sememy. Mit konstruuje z nich strukturalną całość, której porządek wcale nie musi być zbudowany zgodnie z logiką myślenia racjonalnego, a wręcz przeciwnie, to właśnie w micie wyraża się logika myślenia nieracjonalnego. W świadomości ludzkiej może ona być tak samo obiektywna i prawdziwa jak jej przeciwieństwo.

Uwagi powyższe uważam za konieczne dla uniknięcia nieporozumień interpretacyjnych. Mam oczywiście swoją opinię na temat katastrofy i jej mitologizacji. Wiem, że w pewien sposób wpływa ona na interpretację. Chciałbym jednak wziąć ją w nawias i przedstawić mechanizm mitologizacji tak, jakby był on całkowicie autonomiczny – niezależny od kontekstu społecznego i kulturowego, w jakim działa. Mając już za sobą powyższe wyjaśnienia, spróbuję teraz opowiedzieć katastrofę smoleńską w kategoriach budowy mitu.

będzie jeszcze omawiany w dalszej części niniejszego tekstu oraz artykuł Cezarego Michalskiego zamieszczony w „Newsweeku” (C. Michalski, *Herezja smoleńska*, „Newsweek” 2011, nr 18, 8.05.2011, s. 16–19).

³¹ Cyt. za: www.wsm.edu.pl/fotos/socjologia/Sylwetki/straus.doc (dostęp: 28.05.2011).

Kryzys

Obraz społeczeństwa polskiego według PiS-u z kampanii wyborczej 2005 roku można najkrócej przedstawić następująco: od wielu lat znajduje się ono w sytuacji kryzysowej. Kryzys dotyka wszystkich dziedzin życia. Panuje wysokie bezrobocie, krajem rządzą skorumpowane elity, kontrolowane przez tajnych agentów poprzedniego systemu, wielki biznes i grupy przestępcze. Elity zbudowały szarą sieć nieformalnych układów, która penetruje wszystkie dziedziny życia publicznego. Zaburza ona porządek społeczny i wykorzystuje autorytet państwa do realizacji własnych egoistycznych celów, pozbawiając jednocześnie uczciwych i praworządnych obywateli możliwości „godnego życia”. Skutkiem jest niedokończona transformacja systemowa, w której wyniku „zamiast powszechnego kapitalizmu otrzymaliśmy postkomunistyczny kapitalizm polityczny”. Według diagnozy Jarosława Kaczyńskiego pochodzącej z programu wyborczego „IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich” z roku 2005: „trudna sytuacja, w jakiej Polska obecnie się znajduje, ma korzenie tak w wyborze błędnej drogi transformacji po zmianie systemowej 1989 roku, jak i w politycznych decyzjach ówczesnych elit, które zamiast zerwania z obciążającym państwo polskie dziedzictwem PRL, zdecydowały się na politykę kontynuacji. [...] Polska Ludowa była, jak każde niedemokratyczne państwo, krajem głęboko spatologizowanym. Było więc oczywiste, że nie zrywając ze starym systemem, III Rzeczpospolita musi przejąć wiele z jego ułomności, które z kolei wypaczą rodzące się instytucje wolnej i demokratycznej Polski”³². Scena polityczna podzieliła się na liberalnych „postkomunistów” i solidarnych „postsolidarnościowców”, czego symbolicznym wyrazem była wypowiedź Jarosława Kaczyńskiego z roku 2006 na wiecu zorganizowanym z okazji rocznicy strajku z sierpnia 1980 roku. Kaczyński podzielił uczestników na tych, którzy są z nim i „stoją tu, gdzie stała Solidarność”, i przeciwników politycznych, którzy „stoją tam, gdzie wtedy stało ZOMO”. Taka sytuacja dawała polskim patriotom, działającym w oparciu o wartości chrześcijańskie moralne prawo do rewolucji: likwidacji, eliminacji, całkowitego zniszczenia „starego” systemu. Rewolucja miała doprowadzić do powstania IV Rzeczpospolitej, zapoczątkowanej w roku 2005 przez wybór Lecha Kaczyńskiego na prezydenta RP oraz uzyskanie przez Prawo i Sprawiedliwość największej liczby głosów w wyborach parlamentarnych. Upadek rządu Jarosława Kaczyńskiego i przegrane przez PiS wybory do parlamentu z roku 2007 w opinii zwolenników PiS tylko pogłębiły kryzys i doprowadziły do wojny politycznej pomiędzy stronnictwem prezydenta Lecha Kaczyńskiego a rządem Donalda Tuska. Rywalizacja i logika „odwzajemnionej agresji” spowodowała, że na bardzo ważne z punktu widzenia stosunków polsko-rosyjskich i prestiżu przywódców państwa polskiego obchody siedemdziesiątej rocznicy zbrodni katyńskiej premier Donald Tusk i prezydent Lech Kaczyński polecieli osobno – odpowiednio 7 i 10 kwietnia 2010 roku. Lot prezydenta i 95 innych osób zakończył się tragicznie.

³² „IV Rzeczpospolita. Sprawiedliwość dla Wszystkich”, s. 7, www.pis.org.pl/doc.php?d=unit&id=3 [program_2005.pdf, 450 kB] (dostęp: 8.05.2011).

Poszukiwanie sensu

Logika mitu w takiej sytuacji nie dopuszcza możliwości przypadku. Ponieważ, jak pamiętamy, mit zawsze jest nosicielem *sacrum*, wyjątkowe skumulowanie tragedii, nałożenie jej na czas sakralny prowadzi niektórych publicystów do prób „teologicznego” wyjaśnienia sensu katastrofy. Za Krzysztofem Obremskim przywołuję w tym miejscu cytaty z wypowiedzi Tomasza Terlikowskiego: „W perspektywie chrześcijańskiej przypadki nie istnieją. Jeśli dzieje się coś tak tragicznego, jak śmierć najlepszych synów Ojczyzny, jeśli na raz ginie urzędujący prezydent Rzeczypospolitej, a także ostatni prezydent Rzeczypospolitej na uchodźstwie, a wraz z nimi wicemarszałkowie Sejmu i Senatu, rzecznik praw obywatelskich, prezes Instytutu Pamięci Narodowej, szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego, generałowie będący dowódcami wszystkich rodzajów wojsk, a także biskupi polowi najważniejszych polskich Kościołów i grupa wspañiałych duchownych – to, choć w kategoriach doczesnych sprawa wygląda na zimny absurd (który ośwoić można jedynie – niewykluczona przecież – wersją ludzkiej winy, celowej lub niezamierzonej), musi mieć ona jednak głęboki sens. Jeśli Bóg dopuścił do tak ogromnej tragedii, to musiał mieć w tym jakiś cel. A jeśli tak było, to naszym zadaniem – i to jednym z najważniejszych – jest odszyfrowanie, cierpliwe odczytywanie sensu w tym, co tak pozornie bezsensowne, zimne i absurdałne”³³. Swą argumentację Terlikowski wzmacnia poprzez odwołanie się do czasu sakralnego. Otóż katastrofa wydarzyła się w wigilię Niedzieli Miłosierdzia oraz „w piątą rocznicę (liturgiczną, a nie świecką) przejścia Jana Pawła II do wieczności”. To oczywiście nie może być przypadkiem, ale jest znakiem wskazującym kierunek interpretacji.

Hipoteza mordu

Jeśli jednak wyjaśnianie „teologiczne” (swoją drogą Bóg nie był miłosierny) nie wystarcza, to logika mitu kozła ofiarnego prowadzi nas do hipotezy mordu, z premedytacją dokonanego przez ludzi. Zwracał na to uwagę brytyjski dziennik „The Times”, który już 13 kwietnia 2010 roku pisał „że śledztwo w sprawie katastrofy powinno być prowadzone jawnie, gdyż jego utajnienie doprowadzi do powstania teorii spiskowych, podobnie jak w przypadku katastrofy w Gibraltarze. Teorie spiskowe powstały bezpośrednio po katastrofie; część ich zwolenników oskarżała o jej spowodowanie rosyjskie służby specjalne; inni sugerowali, że rosyjscy »twardogłowi« dokonali sabotażu samolotu, by osłabić pozycję Władimira Putina”³⁴. I rzeczywiście „The Times” się nie mylił. Liczne teorie zamachu zaczęły powstawać tuż po katastrofie. Są wśród nich i zupełnie nieprawdopodobne, i takie, które wymagają rzetelnej weryfikacji. Nie jest to jednak moim celem, ponieważ celowe zabójstwo prezydenta, a nie jedynie tragiczny wypadek, z punktu widzenia logiki mitu jest wręcz konieczne. A więc prezydent Lech Kaczyński zginął w wyniku zamachu zorganizowanego przez... no właśnie – kogo? I w jakim celu?

³³ T. Terlikowski, *Szukając sensu w tym, co wydaje się bezsensowne*, „Frona” 2010, nr 55, s. 60.

³⁴ http://pl.wikipedia.org/wiki/Katastrofa_polskiego_Tu-154_w_Smole%C5%84sku#Teorie_o_zamachu (dostęp: 31.05.2011).

Zbrodniarzy może być kilku. Najczęściej są to Putin, Tusk, Komorowski, czasami wszyscy, którzy lekceważyli i nie doceniali prezydenta, ale niekiedy mordercą/samobójcą staje się on sam, ponieważ, jak twierdził Janusz Palikot: „Lech Kaczyński i jego otoczenie wymusiło lądowanie tego samolotu, mimo ostrzeżeń, wezwań do lądowania gdzie indziej”³⁵, albo Jarosław Kaczyński, który miał wywierać presję na swojego brata Lecha, by ten za wszelką cenę, niezależnie od Tuska, leciał do Smoleńska, by obchody zbrodni katyńskiej wykorzystać do rozpoczęcia swojej kampanii wyborczej. W tych ostatnich przypadkach konstruowanie mitu miałoby na celu, jak w klasycznym przypadku mitów prześladowczych, ukrycie czy zasłonięcie odpowiedzialności i winy faktycznych sprawców zabójstwa.

Interpretacja Palikota jest w istocie zgodna z kanonem mitu prześladowczego w interpretacji Girarda. Celem konstruowania mitu „kozła ofiarnego” jest bowiem ukrycie rzeczywistych winowajców czy też prawdziwego przebiegu wydarzeń. Z taką interpretacją korespondują wypowiedzi, których reprezentantem jest odpowiedź na pytanie, będące jednocześnie tytułem zawierającego ją artykułu w portalu Onet.pl: „Tablica, Pomnik, Krzyż, Sarkofag, Książki, Obrazki, Zdjęcia w Sejmie... Po co?” Autor – mczere-dys – odpowiada następująco:

Moim zdaniem, by ukryć prawdę o najgorszym prezydencie w historii Polski. Dlaczego słyszę, że ta grupka frustratów mówi jako: CAŁY NARÓD? Przecież ludzie, którzy już kilka razy zbierali się z odmiennymi poglądami niż Kościelni frustraci, to też Polacy. W wyborach większość Narodu opowiedziała się „przeciw” postawom ludzi, którzy koczują przy Krzyżu na Krakowskim Przedmieściu, którzy jednoznacznie popierają Jarosława Kaczyńskiego, więc określanie się przez tę grupkę jako CAŁY NARÓD to nadużycie. Czy eskalacja wymuszania wynoszenia na piedestał bohatera zmarłego Lecha Kaczyńskiego zostanie powstrzymana... nie wiem. Jarosław Kaczyński wymusił już oddanie Wawela na ten cel, ale to mało, by zaspokoić pustkę, która go ogarnęła po śmierci brata. W czasie kampanii były rozdawane obrazki niczym świętych z sylwetką Lecha, wydano natychmiast albumy i książki. W Sejmie stoją fotografie w miejscach, które powinny być zajęte przez ludzi pracujących dla Narodu – wybranych posłów. Powołano Zespół Poselski do robienia szumu i zamieszania wokół katastrofy pod przewodnictwem Macierewicza. Dlaczego nigdy nie zostanie uspokojone sumienie Jarosława Kaczyńskiego?³⁶

Wróćmy jednak do tych, którzy najczęściej są uznawani za winnych katastrofy w opinii twórców mitu. Jeśli chodzi o prezydenta Putina, to sprawa wydaje się prosta, co możemy przeczytać w licznych wypowiedziach w internecie, których reprezentantem niech będzie wypowiedź następująca: „Jaki jest Putin, każdy wie. Potrafi sam przeprowadzać zamachy, które zwała na swoich wrogów. Jest do szpiku kości zły. A Kaczyński nie był jego przyjacielem. Przyjaźnił się za to z prezydentem Gruzji i popierał ich ruch wolnościowy, co rozwścieczało Putina. (Był nawet jeden nieudany zamach na Kaczyńskiego)”³⁷. Następny, premier Tusk mógł być w zмовie z Putinem,

³⁵ <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/polska/palikot-lech-kaczynski-jest-winny-i-nie-powinien-lezec-na-wawelu-61926,1> (dostęp : 31.05.2011).

³⁶ www.wiadomosci.onet.pl/waszymzdaniem/50921,tablica__pomnik__krzyz__sarkofag__ksiazki__obrazki__zdjecia_w_sejmiepo_co,artykul.html (wypowiedź z 12 sierpnia 2010, dostęp: 06.06.2011). Ortografia, gramatyka, duże litery są zachowane zgodnie z oryginałem.

³⁷ (wypadeklotniczy.blox.pl), cyt. za: <http://wolnemediamedia.net/polityka/dzien-drugi-%E2%80%99Czamach-smolenski%E2%80%99D/> (dostęp: 31.05.2011). Cytat zapisano zgodnie z oryginałem.

a może nawet i z innymi przywódcami świata, na przykład z Angelą Merkel, a zamach planowano konsekwentnie od dawna. Świadczą o tym liczne poszlaki przytaczane przez blogera Wojciecha Sadurskiego:

Za dużo tych „przypadków” i niewyjaśnionych zdarzeń.

1. Z niejasnych powodów Tusk rezygnuje z „pewnej” wygranej w wyborach prezydenckich. Chodzą „słuchy”, że z namowy Angeli Merkel. Pani Profesor Staniszkis mówi, że za tą decyzją musi się kryć jakaś tajemnica.

2. „Ni z gruszki, ni z pietruszki” Putin zaprasza Tuska na obchody uczczenia ofiar totalitaryzmu (nie do końca wiadomo jakiego, bo nie wymienia słowa „komunistycznego”) do Kątynia, gdzie przecież miały się odbyć uroczystości z udziałem Prezydenta.

3. W dniu katastrofy Marszałek Komorowski (konstytucyjny sukcesor Prezydenta) przebywa w Trójmieście, gdzie mieszka również Premier Tusk.

4. W dniu katastrofy Prezydent Rosji i Premier Rosji nie mają innych obowiązków i są „prawie natychmiast” do dyspozycji mediów i szybko (weekend) kompletują komisję do badania przyczyn wypadku.

5. Na 0,5 godziny przed wypadkiem przylatują na lotnisko funkcjonariusze FSB (dlaczego tak późno, jeśli by mieli zabezpieczać bezpieczeństwo delegacji polskiej?)

6. Po katastrofie wg relacji świadków nie wzywano karet pogotowia (nie ma wytłumaczenia, to powinna być rutynowa czynność)

7. Medialna dezinformacja o sytuacji przed katastrofą (ile razy podchodził samolot do lądowania, sytuacja meteorologiczna- jak gęsta mgła i inne)³⁸.

Tusk, co prawda, może nie być mordercą jako organizator, ale – jak twierdzą zwolennicy teorii zamachu demonstrujący pod ambasadą rosyjską w Warszawie 9 kwietnia 2011 r. – na pewno jest zdrajcą. Według relacji Onetu „Demonstranci mieli transparenty klubów „Gazety Polskiej” i „Solidarności Walczącej”, a także transparenty z hasłami: „Pamięci nie gaście”. „Mord katyński 1940. Mord smoleński 2010”, „Putin morderca, Tusk zdrajca”, „Sopot przeprasza za Tuska”, „Mgła nie osłoni zdrajców Polski”, „Smoleńsk 2010. Milczenie jest kłamstwem”. Wiele osób miało biało-czerwone flagi, odpalono też kilkanaście rac. Tłum pod ambasadą skandował m.in.: „Chcemy prawdy”, „Precz z komuną”, „Precz z Platformą”, „Tu jest Polska, a nie Moskwa”, a także „Norymberga dla Putina”, „Mordercy” i „Smoleńsk pamiętamy, Smoleńsk pomścimy”³⁹. Z kolei Bronisław Komorowski, jak można było dowiedzieć się pod Pałacem Namiestnikowskim, to potomek bolszewickiego oszusta. „Dziadek Komorowskiego był bolszewikiem o nazwisku Szczynukowicz. Zabijał Polaków w Bitwie Warszawskiej. Potem uciekł z naszej niewoli, wyrzniął całą szlachecką rodzinę Komorowskich. Potem ukradł ich nazwisko. Teraz jego wnuk Bronisław udaje Polaka – ogłasza [mężczyzna z kucykiem]”⁴⁰.

³⁸ (35stan na blogu Wojciecha Sadurskiego), cyt. za: <http://wolnemedi.net/polityka/dzien-drugi-%E2%80%9CZamach-smolenski%E2%80%9D/> (dostęp: 31.05.2011). Cytat zapisano zgodnie z oryginałem.

³⁹ <http://fakty.interia.pl/raport/lech-kaczynski-nie-zyje/news/pod-ambasada-rosyjska-putin-morderca-tusk-zdrajca,1622475,6911> (dostęp: 31.05.2011).

⁴⁰ D. Olszewska, *To jest już wojna pod krzyżem*, „Gazeta Wyborcza”, 15.07.2010, s. 5. Cyt. za: K. Obremski, *Trzy ułamki tradycji: polski mesjanizm 2010*, referat wygłoszony na konferencji naukowej: „Przeszłość we współczesnej narracji kulturowej”, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, 25–26 listopada, 2010, maszynopis złożony do druku.

Znaki ofiarnicze

Zgodnie z logiką mitu, ofiara powinna być jakoś naznaczona. Czy Lech Kaczyński był w jakiś sposób naznaczony, czy różnił się od innych? Niewątpliwie bliźniactwo obu braci Kaczyńskich jest cechą nie tylko silnie odróżniającą ich od innych, ale także mającą wyjątkowy potencjał mitotwórczy, znany choćby z mitu o założycielach Rzymu Remusie i Romulusie czy mitu o Dioskurach (Kastorze i Polideuksie). Nie jest to jednak cecha w jakiś sposób stygmatyzująca zmarłego tragicznie prezydenta, a przynajmniej w takiej roli nie pojawia się ani w biogramach, ani w cytatach z wypowiedzi mających charakter „głosu ludu” – faktycznie lub rzekomo – zasłyszanych przez rozmaitych dziennikarzy, reporterów i publicystów. W biogramie-wspomnieniu Piotra Zaremba, opublikowanym krótko po śmierci Lecha Kaczyńskiego, kwestia bliźniactwa pojawia się tylko raz w kontekście ideowego przywództwa w braterskiej diadzie: [Lech Kaczyński] „Nie ukrywał też nigdy, że uznaje brata za swojego ideowego przewodnika – od czasu, gdy w 1968 roku pomaszerował za nim na studencką demonstrację”⁴¹. Wypowiedź ta nie prowadzi jednak autora do żadnych wniosków na temat znaczącego wpływu bliźniactwa na charakter i osobowość byłego prezydenta.

Zaremba, współautor książki *O dwóch takich... Alfabet braci Kaczyńskich*⁴², opisuje Lecha Kaczyńskiego w kategoriach paradoksalności, niedostosowania do otoczenia, niezrozumienia. Oto kilka cytatów: „Był człowiekiem tak naprawdę mocno nieśmiałym. On źle się czuł na politycznych barykadach [...] doczepiany mu wizerunek osoby wyniosłej i mściwej nie miał wiele wspólnego z rzeczywistością. Świętej pamięci Lech Kaczyński był impulsywny, nie potrafił czasem wytrzymać stresu związanego z politycznym starciem, ale miał wielkie serce. [...] człowiek, który potrzebującemu oddałby ostatnią koszulę. Człowiek uwielbiający życie towarzyskie, [...] trzeba nazwać Lecha Kaczyńskiego człowiekiem skomplikowanym. Nie pasował do końca ani do lewicy, ani do prawicy. [...] ciąg paradoksów uczynił go dla części elit i mediów symbolem zaściankowości i obskurantyzmu. Trudno o większą niesprawiedliwość, ale i nieporozumienie. Na pozycje rzekomego obskuranta zepchnął go żarliwy patriotyzm, który kazał mu się upominać o bohaterów wszystkich polskich zrywów. Który uczynił go kustoszem polskiej pamięci. W tym sensie jego śmierć w samolocie lecącym do Katynia była śmiercią na posterunku. [...] Paradoks jego położenia uosabiał najlepiej jego złożony stosunek do Donalda Tuska – do którego miał żal za ostrość kolejnych starć, a zarazem po ludzku nadal lubił. Ich kolejne spotkania przypominały kontredans rozstań i powrotów starej doświadczonej pary. Przy czerwonym winie potrafili się wspólnie odprężyć, nawet jeśli następnego dnia czuli się zmuszeni znowu źle o sobie mówić”⁴³.

Mimo że w charakterystyce Lecha Kaczyńskiego trudno się doszukać widocznych śladów napiętnowania, to jednak w narracjach posmoleńskich znajdujemy wątek pewnego wykluczenia, którego rzekomo/faktycznie (?) doświadczał wraz z bratem tak, jakby obaj byli nosicielami piętna. P. Zaremba i M. Karnowski w notce na temat swej książki ujmują to w sposób następujący: [Lech i Jarosław Kaczyńscy] „Próbowali zmie-

⁴¹ P. Zaremba, *Lech Kaczyński – polityk odważny, skomplikowany, niezrozumiany*, <http://gazetylokalne.pl/a/lech-kaczynski-polityk-odwazny-skomplikowany-niezr>, 14.04.2010 (dostęp: 03.06.2011).

⁴² P. Zaremba, M. Karnowski, *O dwóch takich... Alfabet braci Kaczyńskich*, Kraków 2010.

⁴³ P. Zaremba, *op. cit.*

niać Polskę. Dużo zrobili. Dziś dopiero, po tragedii w Smoleńsku, widać, jak wiele. Jak wszyscy mieli swoje wady, popełniali błędy. Ale lawina krytyki, jaka na nich spadła, nie była sprawiedliwa. Nie oszczędzono im żadnego upokorzenia, nie cofnięto się przed atakiem na żadną, prywatną i publiczną, świętość. Wykreowano, niestety za zgodą ich politycznych konkurentów, często przyjaciół z lat Solidarności, całkowicie fałszywy wizerunek. Przypisywano niskie intencje, odbierano dawne zasługi. Tak, to prawda, dzisiejszy żal bywa w niektórych przypadkach podszyty poczuciem winy⁴⁴.

Ekspiacja

Poczucie winy rodzi potrzebę ekspiacji. A ta powinna polegać, zgodnie z katechizmowym wzorcem sakramentu pokuty, na wypełnieniu pięciu warunków sakramentu: rachunku sumienia, żalu za grzechy, postanowieniu poprawy, zadośćuczynieniu. I trzeba powiedzieć, że społeczeństwo polskie w jakimś sensie je wypełniło. Część publicystów i dziennikarzy spojrzała krytycznie na uprzednią krytykę prezydenta, żal za grzechy wyrażano w czasie najdłuższej żałoby w historii Polski po II wojnie światowej, podobnie jak kibice Cracovii i Wisły po śmierci Jana Pawła II, i podobnie nieskutecznie wygłaszano deklaracje poprawy obyczajów politycznych i ustanowienia w obliczu tragedii zgody narodowej, a zadośćuczynieniem dla pogardzanego prezydenta miało być włączenie go do panteonu bohaterów narodowych i uhonorowanie (upamiętnienie) wybudowaniem godnego pomnika. Takim zadośćuczynieniem miał być...

Pogrzeb

Pogrzeb Marii i Lecha Kaczyńskich jest więc jednocześnie zmazaniem win tych, którzy nie docenili jego wielkości, zadośćuczynieniem za ślepą pogardę, okazywaną prezydentowi za życia i znakiem metamorfozy „ofiary” w herosa. Jak zauważa Krzysztof Obremski: „... królewski pogrzeb na Wawelu to chwalebne zmartwychwstanie polityka do 10 kwietnia bardzo krytycznie ocenianego. Tworzony przez (dziś już były) obóz prezydencki zapis postaw i działań Lecha Kaczyńskiego unaocznia niedowiarkom, jak powierzchowni i zarazem tym samym krzywdzący go byli w swoich krytycznych ocenach. Ten zapis zmartwychwstania jest usankcjonowany tragiczną śmiercią na katyńskiej Gólgocie i królewskim pogrzebem⁴⁵. „Odtąd

⁴⁴ www.ksiegarniakatolicka.pl/wydawnictwo-m-alfabet-braci-kaczynskich-p-1104.html (dostęp: 05.06.2011).

⁴⁵ „Dzięki popularności pogrzebu zmazana została niepopularność jego czynów, bowiem – a tak czyni mit – została ujawniona ukryta dotąd, „najgłębsza” istota losu człowieka, który właśnie dlatego musi być niezrozumiany i wyszydzany za życia, aby teraz – niczym w parafrazie Jezusowej biografii – zostać oczyszczony i wyniesiony ponad swoich wrogów. [...] Sądzę, że w świadomości społecznej istnieje teraz dwoje Lechów Kaczyńskich: ten drugi został powołany do życia dzięki rytuałom pogrzebowym. Dla wielu, może nawet dla większości płaczących Polaków zmarły Kaczyński miał niewiele wspólnego z żywym; ta hipoteza wyjaśnia, dlaczego można było „pierwszego” krytykować „za życia” i płakać po śmierci „drugiego”; te reakcje dotyczyły przecież różnych figur”. B. Świderski, *Protest*, [w:] *Żałoba*, s. 201–203; podkr. K. Obremski. Cyt. za: K. Obremski, *Trzy ułamki tradycji: polski mesjanizm 2010*, referat wygłoszony na konferencji naukowej: *Przeszłość we współczesnej narracji kulturowej*, Uniwersytet Jagielloński, Kraków, 25–26 listopada, 2010, s. 17.

»nieudacznik« jawi się Mesjaszem IV RP⁴⁶. Rodzi się mit bohatera romantycznego, wpisującego się w gotowy schemat martyrologiczno-mesjański, rządzący polską świadomością narodową od upadku Powstania Listopadowego aż do upadku komunizmu⁴⁷. Rządzona logiką mitu metamorfoza Lecha Kaczyńskiego staje się, jak zauważa Rafał Kalukin, metaforą losu Polski: „Oto narodowy bohater, poniżony za życia, wyśmiewany z powodu błahych słabości, zaznaje zasłużonej wielkości po bohaterskiej śmierci na ołtarzu Ojczyzny. Ten romantyczny schemat to czytelna metafora całego polskiego losu, opisywanego przez wieszczów narodowych. Nośna, w jakiejś mierze docierająca nawet do inteligencji, z reguły przecież wyczulonej na fałszywe tropy mitologii”⁴⁸.

Anomalie w przyrodzie

Śmierci wybrańców Opatrzności zazwyczaj towarzyszą anomalie w przyrodzie. Co prawda, bezpośrednie łączenie wybuchu islandzkiego wulkanu Eyjafjallajökull z katastrofą na zasadzie związku symbolicznego pojawia się właściwie tylko w wypowiedziach ironicznych, jak ta, że Bóg zaprotestował przeciwko pogrzebowi na Wawelu⁴⁹ bądź „proroczych”⁵⁰, to jednak, jak wynika z sondażu firmy Gemius dla „Newsweeka”, prawie 60 procent Polaków poważnie uważało, że wybuch i pył wulkaniczny były „jedynie pretekstem dla części europejskich polityków, by nie pojawić się na pogrzebie Lecha Kaczyńskiego”⁵¹. Zdaniem politologa Wojciecha Jabłońskiego, opinia ta wynikała z nieufności respondentów wobec zachodnich polityków oraz kreowanego „podczas pompacyjnie obchodzonej żałoby narodowej **mitu niedocenionego prezydenta**”⁵², co prowadzić miało do poczucia zlekceważenia u części Polaków przez niektórych przywódców państwowych.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Starałem się to pokazać w: J. Rokicki, *Powrót misji cierpienia. Społeczne tworzenie porządku po chaosie tragedii smoleńskiej*, referat na X Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Państwo, gospodarka, społeczeństwo”, KAAFM, Kraków 13–15 czerwca 2010 r. (w druku).

⁴⁸ R. Kalukin, *Wojna o Lecha*, „Wprost” 28.11.2010, s. 26. Cyt. za: K. Obremski, *op. cit.*, s. 8.

⁴⁹ „Opatrzność czuwa nad Polską i ... PAN BÓG INTERWENIOWAŁ, wstrzymując LOTY W CAŁEJ EUROPIE! Kto by pomyślał, że to możliwe, jeszcze kilka dni temu?”, mczeredys, *Dlaczego WYBUCHŁ WULKAN? Pan Bóg wkurzył się na pogrzeb na Wawelu?*, wiadomosci.onet.pl/waszymzdaniem/44942,dlaczego_wybuchl_wulkan_pan_bog_wkurzyl_sie_na_pogrzeb_na_wawelu,artykul.html (dostęp: 01.06.2011).

⁵⁰ Na przykład takich: „Wcale mnie nie dziwią trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów ani inne katastrofy naturalne jak powodzie i tajfuny, to wszystko zostało przepowiedziane 2000 lat temu przez największego proroka Bożego, czyli Jezusa. To wszystko jest znakiem zbliżającego się Królestwa Bożego. 7. Powstanie bowiem naród przeciw narodowi i królestwo przeciw królestwu, będą też niedobory żywności i trzęsienia ziemi w jednym miejscu po drugim. 8. Wszystko to jest początkiem dręczących boleści” (Matt. 24:7-8 PNS): www.kciuk.pl/To-nie-sci-fi-Tak-wyglada-moc-natury-a11214 (dostęp: 06.06.2011).

⁵¹ M. Marczak, *Pogrzeb prezydenta: wulkan to zasłona dymna*, „Newsweek”, 2 maja 2010, www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/polska/pogrzeb-prezydenta-wulkan-to-zaslona-dymna,57605,1 (dostęp: 01.06.2011).

⁵² *Ibidem*.

Heroizacja/sakralizacja

Dziennikarz „Frondy” Piotr Pałka, prowadząc wywiad ze Zdzisławem Krasnodębskim, pierwsze pytanie zaczyna od zdania będącego argumentem na rzecz heroizacji Lecha Kaczyńskiego, które wkłada w usta ludu polskiego: „Pewien góral z Podhala, rozmawiając na Krakowskim Przedmieściu z dziennikarzami portalu Fronda.pl, ze łzami w oczach mówił, że śmierć Lecha Kaczyńskiego była ofiarą złożoną na ołtarzu, którym jest Polska”⁵³. W zdaniu następnym buduje sojusz ludowo-inteligencki, znajdując poparcie uprzedniej opinii w wypowiedzi prof. Andrzeja Zybertowicza: „W podobnym tonie wypowiadał się nawet prof. Andrzej Zybertowicz, przyznający otwarcie, że jest agnostykiem, że ma skłonności autystyczne i nie kwapi się do mówienia o zjawiskach politycznych, jeśli nie mają pokrycia w badaniach socjologicznych. Powiedział, że tej tragedii nie można i nie powinno się odczytywać wyłącznie w perspektywie racjonalistycznej, ale w sposób mesjanistyczny”⁵⁴. (Zauważmy, że pytający nie obsadza się w roli autora tego poglądu). Krasnodębski zgadza się z tezą o konieczności interpretacji katastrofy w perspektywie mesjanistycznej i umieszcza zmarłego tragicznie prezydenta w panteonie bohaterów narodowych porównując do Michała Wołodyjowskiego i księcia Józefa Poniatowskiego⁵⁵. W ten sposób uzasadniony zostaje nie tylko pogrzeb na Wawelu, ale otwiera się droga zasygnalizowana wcześniej przez Tomasza Terlikowskiego, do transcendencji i sakralizacji bohatera, który „za życia krzyżowany przez wrogów”, jak nierozpoznany przez Żydów Mesjasz, z woli opatrności, podobnie do Jezusa Chrystusa zginął na „katyńskiej Golgocie”. Taką interpretację możemy znaleźć w artykule Agaty Bielik-Robson zamieszczonym w zbiorze *Żałoba*⁵⁶. Misją „... było uświadomienie światu, temu złemu obojętnemu światu, zajętemu tylko swoimi interesami, że Polska jest »Chrystusem narodów«. [...] Tak jak Jezus »udowodnił«, że jest Bogiem, umierając na krzyżu – tak Lech Kaczyński »udowodnił«, że był opatrnościowym ojcem polskiego narodu, umierając w Smoleńsku”⁵⁷. Polska martyrologia, zwana przez autorkę ideologią tanato-mesjanizmu dodaje do romantycznej figury Polski-Chrystusa Narodów postać Lecha Kaczyńskiego. W figurze tej każdy z tych trzech elementów może się symbolicznie łączyć z każdym z pozostałych i wszystkie mogą wzajemnie się zastępować. Prowadzi to do zrozumienia znaczenia krzyża pod Pałacem Namiestnikowskim, gdzie krzyż, będący symbolem Chrystusa, zastępuje przyszły pomnik Lecha Kaczyńskiego, reprezentujący jego samego jako emanację „prawdziwej Polski”. Jednak to nie lud polski odważył się na takie porównanie, ponieważ inspiracji (zapewne nie intencjonalnie) dostarczył mu najprawdopodobniej sam kardynał Stanisław Dziwisz, który w homilii z 10 kwietnia 2010 roku powiedział między innymi: „Ufamy, że ich

⁵³ *Lech Kaczyński prowadził ponowoczesne powstanie*. Rozmowa P. Pałki ze Z. Krasnodębskim. „Fronda” 2010, nr 55, s. 116–117. Za: K. Obremski, *op. cit.*, s. 7.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 7–8.

⁵⁵ [...] Pol[ak]om nasuwa się nieodparte wrażenie, że ów anachroniczny prezydent zginął za Polskę. Zginął przecież, realizując te wartości [narodu polskiego]. Tą śmiercią wpisał się w poczet słynnych narodowych przywódców walki o wolną Polskę, żeby wspomnieć „anachronicznego” księcia Józefa Poniatowskiego, który zginął w nurtach Elstery. *Ibidem*, s. 8.

⁵⁶ A. Bielik-Robson, *Polski triumf Tanatosa*, [w:] *Żałoba*, Wydawnictwo Krytyki Politycznej. Seria Publicystyczna IV, Warszawa 2010.

⁵⁷ *Ibidem*, s. 119.

[pasażerów i załogi samolotu – przyp. K.O.] ofiara nie będzie daremna, ale że z niej, jak z ofiary krzyżowej własnego Syna, Bóg wyprowadzi dobro”⁵⁸. Próba osłabienia wymowy sposobu zrozumienia tej wypowiedzi przez ludzi dokonana w dwa tygodnie później przez kardynała Stanisław Nacy’ego SCJ (sercanina), który starał się podkreślić różnice pomiędzy męką i śmiercią Chrystusa a tragedią smoleńską⁵⁹ nie przyniosła, jak się wydaje, oczekiwanego rezultatu. Do religijnego uniesienia wdarła się polityka. Potrójny symbolizm Polski-Chrystusa Narodów-poległego prezydenta, zgodnie z teorią Girarda, a także głoszoną przez poetę – Jarosława Marka Rymkiewicza koniecznością ofiary założycielskiej dla powstania nowego ruchu, nowej polityki, nowej religii zostały wprzęgnięte w działania ściśle polityczne, mające na celu zdobycie władzy. Jasno na ten temat wypowiada się religioznawca, prof. Zbigniew Mikołajko:

Mam wrażenie, że Jarosław Kaczyński zmierza najwyraźniej do posłużenia się religią jako formą życia politycznego. [...] projekt Jarosława Kaczyńskiego, w moim odczuciu, polega na tym, aby przekształcić to, co polityczne, w to, co religijne. Żeby partia polityczna działała na zasadach religijnych. Co to właściwie znaczy? Ano, potrzebna jest np. ofiara założycielska. Ludzie czują to intuicyjnie, mówiąc „seкта”, „religia smoleńska”. Prawda? Używa się bowiem całego archiwum tradycji religijnej, aby realizować pewne cele polityczne. Służy temu symbolika, sposób narracji, proroczy styl Jarosława Kaczyńskiego, powtarzalność rytuałów przed Pałacem Prezydenckim, idea rzekomego męczeństwa ofiar katastrofy. I coś jeszcze. Znakomity badacz nowych zjawisk religijnych Gilles Kepel mówi więc o tzw. religiach zemsty Boga: oto mesjanizmy świeckie – socjalizm, nacjonalizm, liberalizm – zużyły się, wyczerpały, nie sprawdziły się jako dobre dla wszystkich projekty życia zbiorowego. I zostały na marginesie odrzuconych, Wzgardzonych, odrzuconych, niepotrzebnych, ze złymi nastrojami w sercu. W to miejsce wkraczają zatem takie propozycje, które błędnie nazywamy fundamentalizmami religijnymi.

To są właśnie religie zemsty Boga, pisze Kepel, czyli takie postaci działania politycznego, które używają form religijnych, żeby spełniać różne inne cele, m.in. wypełniać nadzieje czy oczekiwania tych wzgardzonych, zostawionych sobie, przegranych na różne sposoby, także w sferze ekonomicznej, kulturowej, religijnej. Jarosław Kaczyński tej zróżnicowanej zbiorowości nadaje kierunek, wyznacza cel, podsuwa zasady działania. I coś jeszcze jest ważne: interes emocjonalny, często lekceważony przez badaczy polityki czy socjologów polityki. Tymczasem istnieją rozległe środowiska tych ubogich, odrzuconych, pozbawionych znaczenia, tak prywatnie, jak społecznie – i ci ludzie nagle odczuwają ze sprawą Kaczyńskiego wspólnotę interesu emocjonalnego, bo on mówi, że stają się ważni i widzialni, bo on daje im prawo głosu i twarz⁶⁰.

⁵⁸ S. Dziwisz, „Pokój wam”. Homilia 10 kwietnia 2010, [w:] *Hołd katyński*, red. L. Sosnowski Kraków 2010, s. 37. Cyt. za: K. Obremski, *op. cit.*, s. 15.

⁵⁹ „Polski krzyż spod Smoleńska też był okropnym cierpieniem dla tych, którzy go doznali, ale jego konkretny wyraz jest sprawą wyobraźni. Nie da się go ująć w kategorie czasowe, a ponadto był przyczyną męki dużej grupy wybitnych i ważnych – ale mimo wszystko – tylko ludzi. Na kalwaryjskiej Golgocie cierpiał i umarł jeden człowiek, ale ten Człowiek był Wcielonym Bogiem. Co więcej, znalazł się na krzyżu nie na skutek nieszczęśliwego wypadku, ale na podstawie podwójnego werdyktu sądowego, którego na długo przedtem był świadom i o którym wielokrotnie mówił [...]. W cieniu wielkopiątkowego krzyża i w blasku wielkanocnego poranka, [w:] *Hołd katyński*, s. 40. Cyt. za K. Obremski, *op. cit.* s. 15.

⁶⁰ Prof. Mikołajko: *Kaczyński chce, by PiS działał jak religie zemsty Boga*, „Polska” z 12 czerwca 2011, www.polskatimes.pl/opinie/395366,prof-mikolajko-kaczynski-chce-by-pis-dzialal-jak-religie,id,t.html (dostęp: 12.06.2011).

Kepel zapewne świadomie nawiązuje tu do teorii mechanizmu „kozła ofiarnego” Girarda. Otóż myśliciel ten uważa, że chrześcijaństwo także u swych korzeni miało mord. Było nim ukrzyżowanie Jezusa Chrystusa w okresie kryzysu w obrębie społeczności żydowskiej. Jednak o ile wcześniejsze mity prześladowcze, mity „kozła ofiarnego” tworzone były przez prześladowców, o tyle Ewangelie, opowiadające historię Jezusa z Nazaretu przynoszą narrację z punktu widzenia ofiary, demaskując mechanizm rytualnej zbrodni dokonanej na absolutnie, ponad wszelką wątpliwość niewinnej ofierze. Zdaniem Girarda, chrześcijaństwo całkowicie zrywa z figurą Boga karzącego i zastępując go Bogiem miłosiernym, staje się pierwszą religią całkowicie etyczną, która wyklucza kontynuację cyklu ofiarniczego opisanego przez Girarda w teorii mechanizmu „kozła ofiarnego”. W tym sensie, z punktu widzenia Ewangelii, wszystkie dążenia mające na celu nie tylko literalnie rozumiane zamordowanie niewinnej ofiary potrzebnej do ustanowienia „nowego porządku”, ale też te, które ofiarę założycielską, owego później wynoszonego na piedestał bohaterstwa lub świętości są powrotem do Boga okrucieństwa i przemocy, Boga pogańskiego, a zatem dla chrześcijanina są herzjami.

Nie dostrzegli tego biskupi polscy, którzy nie potrafili z sobie tylko wiadomych powodów rozwiązać „kryzysu krzyżowego” pod Pałacem Namiestnikowskim w Warszawie. Wprost mówi o tym w wywiadzie dla „Gazety Wyborczej” ojciec Paweł Gużyński OP (dominikanin):

Aż boli, gdy spojrzeć na to, w jaki sposób biskupi w ostatnim roku reagowali na różne ważne publiczne problemy. Z irytującym brakiem duszpasterskiego refleksu, czyli zbyt późno i nietrafnie. W wielu grach zespołowych takie słabości kończą się faulem lub utratą bramki.

Na przykład w sprawie krzyża przed Pałacem Prezydenckim?

– To była sprawa do rozwiązania w 48 godzin, gdyby nie wchodziła w grę kalkulacja polityczna. Nie mam wątpliwości, że dylemat wielu biskupów oscylował wokół pytania: jak to zrobić, aby chronić krzyż przed wykorzystaniem go jako narzędzia walki politycznej, nie utracić przychylności wpływowego politycznie ugrupowania tak ostentacyjnie deklarującego wierność krzyżowi. Gdyby chodziło tylko o ochronę sakralności krzyża, zabrano by go stamtąd bardzo szybko, pokazując jak najbardziej słusznie figę z makiem każdemu, kto krzyżem chciałby podbijać bębenek swoich notowań społecznych.

Kto miał to postanowić? Cały Episkopat? Po trzech miesiącach kard. Nycz porozumiał się z harcerzami i Kancelarią Prezydenta, żeby krzyż przenieść.

– Najlepiej byłoby, gdyby zrobił to Episkopat. Kard. Nycz w końcu stanął na wysokości zadania, ale zupa została rozlana. Podejrzewam, że obawiał się wyjścia przed szereg, że nie będzie miał wystarczającego poparcia wśród biskupów⁶¹.

Korzystając z braku zdecydowania i państwa i hierarchów Kościoła katolickiego Jarosław Kaczyński buduje ruch o charakterze sekty religijnej i już bezpośrednio, na naszych oczach, jego partia staje się polityczną emanacją dysydenckich ruchów religijnych w obrębie Kościoła katolickiego, reprezentowanych przez wyznawców Rozalii

⁶¹ http://wyborcza.pl/1,75515,9127597,Zakaz_sluchania_Radia_Maryja_moze_byc_pokuta.html?as=1&startsz=x#ixz-z1OnZoQw1B (dostęp: 10.06.2011).

Celakówny, ruchu intronizacji Chrystusa na króla Polski ks. Piotra Natanka z Grzechyni, Radia Maryja. Tworzy nowe rytuały: obchody 10 każdego miesiąca, przemarsze z pochodniami, liczy na mobilizację tłumów. A zgodnie z ostrzeżeniem Girarda:

[...] tłum w granicznym przypadku nie jest niczym innym, jak tylko wspólnotą literalnie pozbawioną wszelkiego zróżnicowania, wszystkiego, co ludzi różni od siebie tak w czasie jak i w przestrzeni: oto w istocie wszyscy gromadzą się w sposób nieuporządkowany w tym samym miejscu i w tym samym czasie.

Tłum zawsze skłania się do prześladowań, bowiem naturalne przyczyny tego, co go turbuje, co go przekształca w *turba* (po łacinie znaczy niepokój, zamieszanie, tłum – przyp. tłumacza), nie są w stanie go zainteresować. Tłum z definicji (po francusku „tłum” to *foule*, zaś *fouler* znaczy deptać, trącać, ciemnić, poniewierać – przyp. tłumacza) dąży do działania, ale nie jest w stanie oddziaływać na przyczyny naturalne. Szuka więc przyczyny dostępnej, która mogłaby zaspokoić odczuwany przez niego głód przemocy. Jednostki składające się na tłum zawsze są potencjalnymi prześladowcami, bowiem marzy im się oczyszczenie wspólnoty z elementów nieczystych, które ją demoralizują, ze zdrajców, którzy ją podkopują. Stawanie się tłumowi jest tożsame z mglistym apelem, który sprawia, iż gromadzi się czy też mobilizuje, przekształcając się w *mob* (po angielsku: motłoch, tłuszcza – przyp. red. polskiego wydania *Kozła ofiarnego*)⁶².

Jakie mogą być scenariusze rozwoju sytuacji i dalszego działania mitu i społecznego mechanizmu „kozła ofiarnego”, sterowanego przez wyznawców „religii zemsty Boga”. K. Obremski, a pewnie także polscy hierarchowie Kościoła katolickiego liczą na stopniowe wygaszenie i uspokojenie emocji. Argumentem za tą prognozą jest zmęczenie społeczeństwa tematem katastrofy, naciskiem problemów życia codziennego, ruchami frakcyjnymi w obrębie PIS-u, powoli postępującą sekularyzacją życia społecznego w Polsce. Ale i on zauważa, że trwałość i siła wszelkich mesjanizmów wymyka się kontroli rozumu. Wiedzą o tym także organizatorzy tych ruchów, o czym świadczyć może nieoczekiwany zwrot polityków skupionych wokół PIS-u i Radia Maryja w kierunku kiboli demolujących, zapewne w patriotycznym uniesieniu, stadiony piłkarskie i ich otoczenie. Skłania mnie to do zakończenia pesymistyczną wizją dopełnienia się tego sojuszu i wykorzystania go do delegitymizowania każdej władzy niekontrolowanej przez wyznawców „religii zemsty Boga”. Oto ta wizja:

Kibolskie bojówki wyszkolone w siłowniach i na „ustawkach” potrzebują ideologii dającej im poczucie walki o szlachetne, patriotyczne ideały Polski narodowej, Polski katolickiej, „Polski dla Polaków”. Ona (ideologia) już się rodzi, już jest wzmacniana odwiecznym mitem kozła ofiarnego, mechanizmem poświęcenia siebie?, kogoś? w imię przywrócenia równowagi wspólnoty społecznej, zagrożonej poważną zmianą systemu społecznego i kulturowego. Marsze z pochodniami pod hasłem koronacji Jezusa Chrystusa na króla Polski, wziętym z widzeń Rozalii Celakówny, a także budowy pomnika najważniejszej ofiary wypadku pod Smoleńskiem – prezydenta Lecha Kaczyńskiego – wpychanego na miejsce kozła ofiarnego przez brata bliźniaka lub inne osoby, mające na niego istotny wpływ, mają rozpalić Polskę. I nie chodzi w tym miejscu tylko o metaforyczne znaczenie tego zwrotu. Gdy bojówkarze, którym już się skutecznie udało za-

⁶² *Kozioł ofiarny*, s. 26–27.

Katastrofa smoleńska w świetle koncepcji „kozła ofiarnego” René Girarda

właszczyć stadiony piłkarskie, wyjdą na ulice polskich miast, a naprzeciwko nich staną siłowe służby państwa i poleje się krew, kozłem ofiarnym staniemy się wszyscy: Lech Kaczyński z żoną, jego brat, Jezus Chrystus i jego kościół, a także zwykli ludzie – my wszyscy – pragnący wyjść z zaklętego cyklu ofiarnego naszej historii.

Mechanizm kozła ofiarnego działa w ukryciu, podstępnie, jest niewidoczny, a dla wielu ludzi jest nierealną fantasmagorią ekscentrycznego antropologa. Chciałbym, aby tak rzeczywiście było, żeby nie było już za późno na jego powstrzymanie, ale pamiętajmy – fantasmagorie niekiedy stają realne.



Andrzej Sęk

Ochrona prawna rodziny w Polsce

Analiza wybranych zagadnień na przykładzie znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Wprowadzenie

Uchwalona przez sejm Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹ w rozdziale drugim zawiera kilka przepisów, które mają duże znaczenie dla ochrony prawnej rodziny. Już z treści art. 30 Konstytucji wynika, że przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw jako człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych. Kolejnym przepisem, który chroni każdego członka rodziny, jest art. 31 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, nakłada on bowiem na każdego obowiązek poszanowania wolności oraz praw innych ludzi. Zakazuje również zmuszania innych do tego, czego prawo mi nie nakazuje.

Wszyscy obywatele RP, a więc także członkowie rodziny, mają równe prawa, włącznie z prawem do równego traktowania przez władze publiczne. Nikt nie może być dyskryminowany zarówno w życiu politycznym, gospodarczym, jak i społecznym². Innym przepisem konstytucji, który chroni rodzinę przed przemocą, jest art. 40 ustawy zasadniczej, albowiem zakazuje stosowania tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania. Wreszcie całkowicie zakazane jest stosowanie kar cielesnych.

W odróżnieniu od dotychczas wymienionych przepisów Konstytucji RP, dwa z nich odnoszą się bezpośrednio do rodziny. Są to: art. 33 ust. 1, z którego treści wynika,

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. nr 78, poz. 483, z późn. zm.

² *Ibidem*, art. 32, ust. 1–2.

że kobieta i mężczyzna w Rzeczypospolitej Polskiej mają równe prawa w życiu rodzinnym, politycznym, społecznym i gospodarczym, oraz art. 47, który każdemu daje prawo do ochrony prawnej życia prywatnego, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim życiu osobistym.

Jak wiadomo, wskazane przepisy obowiązującej w Polsce konstytucji zawierają jedynie ogólne zasady ochrony prawnej rodziny. Poza nielicznymi wyjątkami, przepisy rozdziału drugiego Konstytucji zatytułowanego *Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela* określają ogólne zasady ich poszanowania i ochrony. Stąd też Rząd Rzeczypospolitej Polskiej, chcąc zwiększyć ochronę prawną rodziny, a w szczególności skuteczniej przeciwdziałać przemocy w rodzinie, opracował projekt ustawy, uchwalonej przez sejm 29 lipca 2005 r., która weszła w życie z dniem 21 listopada 2005 r. jako Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie³.

Nie jest to oczywiście odosobniony przypadek działań państwa w dziedzinie ochrony prawnej rodziny przed przemocą. Przypomnijmy, że już w 1976 r. Sąd Najwyższy uchwalił wytyczne w sprawie poprawy położenia ofiar przestępstw w postępowaniu sądowym. Zwrócono w nich uwagę na potrzebę przyznawania ofierze restytucji, udzielania jej informacji oraz ułatwiania jej uczestniczenia w procesie w charakterze oskarżyciela posiłkowego i powoda cywilnego⁴. Kolejny przykład troski państwa w tej materii znajdziemy w nowej kodyfikacji karnej, która obowiązuje od września 1998 r. Sformułowano w niej zasadę, w myśl której postępowanie karne ma uwzględniać prawnie chronione interesy ofiar przestępstw⁵.

Wspomniana ustawa nałożyła obowiązek realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie na organy administracji rządowej oraz na administrację samorządową na trzech stopniach jej funkcjonowania. Na poziomie lokalnym do zadań własnych gminy należało:

- tworzenie gminnego systemu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- prowadzenie poradnictwa i interwencji w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- opracowywanie i realizacja programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie,
- prowadzenie ośrodków interwencji kryzysowej.

W wypadku powiatu ustawodawca wyraźnie zaznaczył, że jednostka ta będzie realizowała zadania z zakresu administracji rządowej. Katalog tych zadań przedstawiał się następująco:

- tworzenie i prowadzenie specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie,
- opracowywanie i realizacja programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie. O ile gmina, realizując zadania własne, musiała sama je finansować, o tyle w wypadku powiatu środki na realizację i obsługę ww. zadań zapewniał budżet państwa.

Na poziomie regionalnym ustawodawca przyporządkował samorządowi województwa następujące zadania:

- inspirowanie i promowanie nowych rozwiązań w zakresie przeciwdziałania przemocy w rodzinie,

³ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. nr 180, poz. 1493 (wersja archiwalna).

⁴ *Dziecko krzywdzone. Teoria, badania, praktyka*, „Kwartalnik Fundacji Dzieci Niczyje” 2004, nr 6, s. 10.

⁵ Art. 2 ustawy z 6 kwietnia 1997 r. – Kodeks postępowania karnego, Dz.U. nr 89, poz. 555 z późn. zm.

- opracowywanie programów ochrony ofiar przemocy w rodzinie oraz ramowych programów korekcyjno-edukacyjnych dla osób stosujących przemoc w rodzinie,
- organizowanie szkoleń dla osób realizujących zadania związane z przeciwdziałaniem przemocy w rodzinie.

Obok zadań roboczych przeznaczonych do realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego, znaczny udział w przeciwdziałaniu przemocy miały także rządowa administracja terenowa i administracja centralna. Jak mi się wydaje, zadania tej administracji mają charakter czysto administracyjny. Dla przykładu należy podać, iż zadaniem wojewody było:

- opracowywanie materiałów instruktażowych, zaleceń, procedur postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych związanych z przemocą w rodzinie,
 - monitorowanie zjawiska przemocy w rodzinie.
- Na szczeblu centralnym do zadań ministra pracy i polityki społecznej należało:
- zlecanie i finansowanie badań, ekspertyz i analiz dotyczących zjawiska przemocy w rodzinie,
 - organizowanie akcji promujących podnoszenie świadomości społecznej w zakresie przyczyn i skutków przemocy w rodzinie,
 - monitorowanie realizacji Krajowego programu zapobiegania i przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Rada Ministrów, zgodnie z art. 10 Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, 25 września 2006 r. uchwaliła Krajowy program przeciwdziałania przemocy w rodzinie⁶, który będzie realizowany w latach 2006–2016. Realizatorami tego programu są:

- organy administracji rządowej,
- jednostki samorządu terytorialnego.

Program powstał we współpracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej z Ministerstwem Spraw Wewnętrznych i Administracji, Ministerstwem Sprawiedliwości, Ministerstwem Zdrowia i Ministerstwem Edukacji Narodowej⁷. W Krajowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie opracowano następujące priorytety:

- zmniejszenie skali zjawiska przemocy w rodzinie;
- zwiększenie skuteczności działań interwencyjnych i korekcyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie.

Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zobligowała ministra pracy i polityki społecznej do wyznaczenia krajowego koordynatora realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, który jest jednocześnie przewodniczącym zespołu⁸. Na szczeblach wojewódzkich realizatorami programu są wyzna-

⁶ Uchwała Rady Ministrów nr 1162/06 z 25 września 2006 r.

⁷ Ponadto Polska aktywnie uczestniczy w realizacji programów: Daphne, Daphne II i III. Inicjatywa Daphne powstała w Parlamencie Europejskim w 1997 r. Cele ogólne programu Daphne III przedstawiają się następująco: a) przyczynienie się do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia fizycznego i psychicznego przez ochronę dzieci, młodzieży i kobiet przed przemocą, zapobieganie przemocy, zapewnienie wsparcia dla ofiar przemocy oraz ochronę grup ryzyka; b) rozwój podstaw wiedzy o mechanizmach przemocy oraz terapii winnych przemocy, a także ulepszenia sposobu zbierania danych na temat przemocy w Europie; c) wsparcie i zachęta dla organizacji pozarządowych aktywnych na tym polu oraz promowanie działań międzynarodowych.

⁸ W skład Zespołu Monitorującego Realizację Krajowego Programu Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie wchodzi: 5 przedstawicieli w randze sekretarza lub podsekretarza stanu ministerstwa sprawiedliwości oraz ministrów do spraw: wewnętrznych, zdrowia, nauki, kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, a także komendant główny Policji lub jego zastępca.

czeni przez wojewodów koordynatorzy wojewódzcy. Zadaniem krajowego koordynatora jest kierowanie zespołem, który czuwa nad prawidłową realizacją Krajowego programu.

Zdawać by się mogło, że uchwalona ustawa będzie na tyle skuteczna, iż zjawisko przemocy w rodzinie, nawet jeśli nie zniknie, to jednak zostanie wyraźnie ograniczone. Nie ulega najmniejszej wątpliwości, że ustawa ta w początkowym okresie swojego obowiązywania spełniła zakładaną funkcję, lecz pojawiły się nowe okoliczności, które wymusiły na ustawodawcy dokonanie w niej kolejnych zmian. Nie sposób wymienić tu wszystkich okoliczności, które przemawiały za wprowadzeniem zmiany w ustawie, dlatego też ograniczę się do kilku z nich:

1. *W Aleksandrowie Łódzkim dziecko pod nieobecność 18-letniej matki przebywało pod opieką ojca. Według doniesień prasowych mężczyzna pił w domu alkohol z bratem i znajomym. Gdy oni wyszli, skatował Piotrusia, bo przeszkadzał mu płacz dziecka. Bił syna pięścią po całym ciele, ugniatał mu brzuch i rzucał dzieckiem o twarde podłoże. Chłopczyk w efekcie doznał m.in. zgniecenia czaszki.*
2. *Policja otrzymała zgłoszenie o pobiciu dzieci w jednym z mieszkań na bydgoskim Szwederowie. Na miejscu znaleziono dwóch chłopców, którzy nosili wyraźne ślady pobicia. Dzieci zostały przewiezione do szpitala. Lekarze stwierdzili, że chłopcy mają nie tylko ślady bicia na całym ciele, ale także objawy wygłodzenia i wyziębienia. Po udzieleniu dzieciom pomocy, umieszczono je w placówce opiekuńczo-wychowawczej. O ich losie zadecyduje sąd rodzinny. 26-letnia matka chłopców i jej konkubent zostali zatrzymani. Może im zostać postawiony zarzut narażania dzieci na utratę życia i zdrowia. Grozi za to kara do 5 lat więzienia⁹.*
3. *Wyniki ekspertyzy biegłych z zakładu medycyny sądowej, z którymi zapoznała się prokuratura, nie pozostawiały wątpliwości – dziecko zostało pobite. Przyznał się do tego 22-letni konkubent matki. Powiedział, że uderzył dziecko, bo płakało. Według jego zeznań biła też matka. Dziewczynka z poważnymi obrażeniami głowy i siniakami na ciele trafiła do szpitala przy ul. Krysiewicza. Na jej ciele lekarz znalazł też znaki przypominające ślady obuwia.*

Te i inne zachowania nie mogły być obojętne zarówno dla społeczeństwa, jak i instytucji państwowych. Wszyscy zrozumieli, że należy zatrzymać falę bestialskiej przemocy. W związku z tym pojawiła się potrzeba nowelizacji Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zmian w Krajowym programie przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym¹⁰, kodeksach karnym¹¹ i postępowania karnego, w Ustawie o pomocy społecznej¹², kodeksie postępowania cywilnego¹³, Ustawie o Policji¹⁴ i kodeksie karnym wykonawczym¹⁵.

Przeprowadzona przez agendy rządowe diagnoza oraz monitorowanie zjawiska przemocy w rodzinie spowodowały konieczność wprowadzenia zmian ukierunkowanych na:

⁹ <http://www.tvp.pl/bydgoszcz/aktualnosci/kryminalne> (dostęp: 19.01.2011).

¹⁰ Ustawa z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. nr 9, poz. 59, z późn. zm.

¹¹ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.

¹² Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362, z późn. zm.

¹³ Ustawa z 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. nr 43, poz. 296, z późn. zm.

¹⁴ Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, Dz.U. z 2007 r., nr 201, poz. 1454, z późn. zm.

¹⁵ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. nr 90, poz. 557, z późn. zm.

- rozwój profilaktyki jako formy działań zapobiegających zjawisku przemocy w rodzinie,
- zmianę świadomości społeczeństwa,
- skuteczną ochronę ofiar przemocy, w tym w szczególności dzieci,
- stworzenie mechanizmów ułatwiających izolację sprawców od ofiar,
- zmianę postaw osób stosujących przemoc w rodzinie przez poddanie ich działaniom korekcyjno-edukacyjnym.

Prawną ochronę rodziny odnajdziemy także w art. 207 kodeksu karnego¹⁶. Przepis tego artykułu odnosi się do sprawcy przestępstwa znęcania. W paragrafie pierwszym zawarty został typ podstawowy, wskazując, że znęcanie się fizycznie lub psychicznie nad osobą najbliższą lub nad inną osobą pozostającą w stałym lub przemijającym stosunku zależności od sprawcy albo nad małoletnim lub osobą nieporadną ze względu na jej stan psychiczny lub fizyczny, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5. Zaostrzoną odpowiedzialność karną sprawcy odnajdziemy w paragrafie drugim i trzecim przywołanego artykułu. Sprawcy tego przestępstwa stosującego wobec osoby najbliższej przemoc połączoną z okrucieństwem grozi kara pozbawienia wolności od roku do lat 10. Gdyby zaś pokrzywdzony w wyniku znęcania targnął się na własne życie, ustawodawca przewidział dla sprawcy karę pozbawienia wolności surowszą od poprzedniej, a mianowicie od 2 do 12 lat.

Istota zmian w ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

W mojej ocenie, w Ustawie o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie dokonano gruntownych zmian¹⁷. Zmiany tej ustawy wprowadziły nową organizację przeciwdziałania przemocy, najwięcej zadań zaś przyporządkowały organom administracji rządowej, samorządowej i sądom powszechnym. Ponadto ustawa nałożyła na Radę Ministrów obowiązek wydania rozporządzenia, które określiłoby procedurę „Niebieskie Karty” oraz wzory formularzy wypełnianych przez przedstawicieli podmiotów realizujących te procedury.

W ustawie z 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy w art. 96¹ ustawodawca zakazał osobom wykonującym władzę rodzicielską oraz sprawującym opiekę lub pieczę nad małoletnim stosowania kar cielesnych. Złamanie przez rodziców lub opiekunów tego zakazu skutkowało poniesieniem przez te osoby odpowiedzialności karnej. Zgodnie z nowym brzmieniem art. 39, pkt 2b k.k., jednymi ze środków karnych, które mogą być zastosowane przez sąd wobec sprawcy przemocy w rodzinie, są: obowiązek powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, zakaz zbliżania się do określonych osób lub zakaz opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu¹⁸.

Obowiązek ten może być orzeczony przez sąd fakultatywnie lub obligatoryjnie. Z treści art. 41a k.k. wynika, że do decyzji sądu należy orzeczenie wobec sprawcy przemocy obowiązku respektowania środków karnych wymienionych wyżej oraz na-

¹⁶ Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, Dz.U. nr 88, poz. 553, z późn. zm.

¹⁷ Ustawa z 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, Dz.U. nr 125, poz. 842.

¹⁸ Ustawa Kodeks karny...

kazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym w razie skazania za przestępstwo przeciwko wolności seksualnej lub obyczajności na szkodę małoletniego, a także w razie skazania za umyślne przestępstwo z użyciem przemocy, w tym przemocy przeciwko osobie najbliższej. Obowiązek lub zakaz może być połączony z obowiązkiem zgłaszania się do policji lub innego wyznaczonego organu w określonych odstępach czasu. Ta sytuacja może mieć miejsce wtedy, gdy sąd orzekł wobec sprawcy karę pozbawienia wolności z możliwością jej warunkowego zawieszenia na okres próby.

Odmienne będzie się przedstawiała sytuacja, w której sąd orzeknie wobec sprawcy karę pozbawienia wolności bez możliwości jej warunkowego zawieszenia. Kodeks karny nakłada wówczas na sąd obowiązek orzeczenia powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach bądź też zakaz kontaktowania się z określonymi osobami, zakaz zbliżania się do określonych osób. W tej sytuacji sprawca, chcąc skontaktować się z osobami najbliższymi, musi otrzymać zgodę sądu. W wypadku orzekania wymienionych zakazów, obowiązkiem sądu jest także wskazanie odległości od osób chronionych, którą skazany obowiązany jest zachować¹⁹. Zarówno w postaci fakultatywnej, jak i obligatoryjnej zakazy te mogą być orzeczone przez sąd na okres od roku do 15 lat²⁰.

Naruszenie przez sprawcę przemocy w rodzinie tego typu zakazów orzeczonych przez sąd skutkuje odpowiedzialnością karną określoną w art. 244 k.k. Dla pełniejszego wyjaśnienia sytuacji pozwolę sobie zacytować treść owego przepisu karnego:

Kto nie stosuje się do orzeczonego przez sąd zakazu zajmowania stanowiska, wykonywania zawodu, prowadzenia działalności, prowadzenia pojazdów, wstępu do ośrodków gier i uczestnictwa w grach hazardowych, obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami, zakazu zbliżania się do pokrzywdzonego lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu albo nie wykonuje zarządzenia sądu o ogłoszeniu orzeczenia w sposób w nim przewidziany, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3.

W treści przepisu art. 244 k.k. nie wskazano rodzaju sądu orzekającego, należy zatem stwierdzić, że za naruszenie zakazu orzeczonego przez jakikolwiek sąd (cywilny, karny czy też administracyjny) będzie grozić sprawcy odpowiedzialność karna. W tej kwestii wypowiedział się także Sąd Najwyższy w postanowieniu nr I KZP 47/03, w którym uznał, że „przedmiotem ochrony przepisu art. 244 k.k. jest orzeczenie każdego sądu, zawierające zakaz określonej w nim działalności, także innej niż gospodarcza”²¹.

Sądy jednak, rozpatrując sprawę, nie zawsze muszą skazywać sprawcę przemocy. Jeśli okoliczności sprawy na to pozwalają, czyli: gdy wina i społeczna szkodliwość czynu nie są znaczne, okoliczności jego popełnienia nie budzą wątpliwości, a postawa sprawcy niekaranego za przestępstwo umyślne, jego właściwości i warunki osobiste

¹⁹ *Ibidem*, art. 41a § 4.

²⁰ *Ibidem*, art. 43 § 1.

²¹ Postanowienie Sądu Najwyższego z 26 lutego 2004 r., nr I KZP 47/03.

oraz dotychczasowy sposób życia uzasadniają przypuszczenie, że – pomimo umorzenia postępowania – będzie on przestrzegał porządku prawnego, w szczególności nie popełni przestępstwa, sąd może postępowanie warunkowo umorzyć.

W tej sytuacji sąd nakłada na sprawcę obowiązek powstrzymania się od kontaktowania się z pokrzywdzonym lub innymi osobami w określony sposób lub zbliżania się do pokrzywdzonego lub innych osób i opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym. Zgodnie z treścią art. 67 § 3 k.k., sąd określa sposób kontaktu sprawcy z pokrzywdzonym. Naruszenie warunków kontaktu sprawcy z pokrzywdzonym będzie również groziło odpowiedzialnością karną określoną w cytowanym już art. 244 k.k.

Zgodnie z treścią znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie pracownik socjalny ma prawo odebrać dziecko rodzinie i umieścić je u innej niezamieszkującej wspólnie osoby najbliższej²², w rodzinie zastępczej lub w całodobowej placówce opiekuńczo-wychowawczej. W trakcie tej czynności pracownik socjalny oraz funkcjonariusz Policji są obowiązani pouczyć pisemnie rodziców lub prawnych opiekunów o prawie złożenia zażalenia wraz ze wskazaniem sądu opiekuńczego właściwego miejscowo do jego rozpatrzenia. Tryb umieszczenia dziecka w placówce opiekuńczo-wychowawczej reguluje Ustawa o pomocy społecznej.

Z treści art. 71 ustawy wynika, że w celu wsparcia funkcji opiekuńczych rodziny dziecko może zostać objęte opieką i wychowaniem w następujących placówkach opiekuńczo-wychowawczych wsparcia dziennego: opiekuńczej, prowadzonej w formie kół zainteresowań, świetlic, klubów, ognisk wychowawczych, które pomagają dzieciom w pokonywaniu trudności szkolnych i organizowaniu czasu wolnego, specjalistycznej, w której jest realizowany program psychokorekcyjny lub psychoprophylaktyczny, w tym terapia pedagogiczna, psychologiczna, rehabilitacja, resocjalizacja. Pobyt w placówce opiekuńczo-wychowawczej wsparcia dziennego jest dobrowolny i nieodpłatny²³.

Dziecku pozbawionemu całkowicie lub częściowo opieki rodzicielskiej zapewnia się opiekę i wychowanie w rodzinie zastępczej. Rodzina ta może być ustanowiona również dla dziecka niedostosowanego społecznie. Ustawowym obowiązkiem rodziny zastępczej jest zapewnienie dziecku warunków rozwoju i wychowania, a w szczególności:

- odpowiednich warunków bytowych,
- możliwości rozwoju fizycznego, psychicznego i społecznego,
- możliwości zaspokojenia indywidualnych potrzeb dziecka,
- możliwość właściwej edukacji i rozwoju zainteresowań,
- odpowiednich warunków do wypoczynku i organizacji czasu wolnego.

Umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej jest możliwe na podstawie orzeczenia właściwego terytorialnie sądu. Przy umieszczaniu kolejnego dziecka w istniejącej już rodzinie zastępczej sąd zasięga opinii powiatowego centrum pomocy rodzinie właściwego ze względu na miejsce zamieszkania rodziny zastępczej. W razie pilnej konieczności zapewnienia dziecku opieki umieszczenie dziecka w rodzinie zastępczej jest moż-

²² Osobą najbliższą jest małżonek, wstępny, zstępny, rodzeństwo, powinowaty w tej samej linii lub stopniu, osoba pozostająca w stosunku przysposobienia oraz jej małżonek, a także osoba pozostająca we wspólnym pożyciu. Patrz rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 31 marca 2011 r. w sprawie procedury postępowania przy wykonywaniu czynności odebrania dziecka z rodziny w razie bezpośredniego zagrożenia życia lub zdrowia dziecka w związku z przemocą w rodzinie, Dz.U. nr 81, poz. 448.

²³ Art. 71 ustawy z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U. z 2009 r., nr 175, poz. 1362, z późn. zm.

liwe na wniosek lub za zgodą rodziców dziecka, na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej między rodziną zastępczą a starostą właściwym ze względu na miejsce zamieszkania tej rodziny. O zawartej umowie starosta zawiadamia niezwłocznie sąd.

Dziecko może być także umieszczone w placówce opiekuńczo-wychowawczej, na której prowadzenie zezwolenia udziela wojewoda. Tego rodzaju placówki mogą prowadzić: samorząd powiatowy, kościoły, związki wyznaniowe oraz organizacje społeczne, fundacje i stowarzyszenia. Kolejne w tej kwestii nowe zadanie sądów znajdziemy w ustawie – Kodeks postępowania cywilnego²⁴. Właściwy terytorialnie sąd, po powzięciu wiadomości o umieszczeniu dziecka w rodzinie zastępczej albo w placówce opiekuńczo-wychowawczej, bez jego orzeczenia niezwłocznie wszczyna postępowanie opiekuńcze.

W przypadku, gdy pracownicy socjalni przed zabraniem dziecka z rodziny złożą do sądu odpowiedni wniosek, wówczas sąd – w ciągu 24 godzin od chwili jego złożenia – ma obowiązek wydać orzeczenie o umieszczeniu dziecka we wspomnianej już placówce opiekuńczej, rodzinie zastępczej lub wydać orzeczenie o powrocie dziecka do rodziny. Ponadto, jeżeli wymaga tego dobro dziecka, obowiązkiem sądu jest nie rzadziej niż raz na sześć miesięcy dokonywać oceny sytuacji dziecka umieszczonego w rodzinie zastępczej albo w placówce opiekuńczo-wychowawczej.

Trzeba również pamiętać, że rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym przysługuje zażalenie do sądu opiekuńczego na odebranie dziecka. W zażaleniu mogą oni domagać się zbadania zasadności i legalności odebrania dziecka oraz prawidłowości jego dokonania. Zażalenie to może być wniesione za pośrednictwem pracownika socjalnego lub funkcjonariusza Policji, którzy dokonali odebrania dziecka. W takim przypadku zażalenie podlega niezwłocznemu przekazaniu do sądu opiekuńczego, sąd zaś obowiązany jest niezwłocznie rozpatrzyć zażalenie, nie później jednak niż w ciągu 24 godzin.

W razie uznania bezzasadności lub nielegalności odebrania dziecka sąd zarządza natychmiastowe przekazanie dziecka rodzicom, opiekunom prawnym lub faktycznym, od których dziecko zostało odebrane. W przypadku gdyby sąd uznał bezzasadność, nielegalność lub nieprawidłowości przy odbieraniu dziecka, wówczas, po pierwsze, zawiadamia o tym przełożonych osób, które dokonały odebrania, po drugie, jak już wspomniano, zarządza natychmiastowe przekazanie dziecka rodzicom.

Nowe uprawnienia sądów mające na celu zwiększenie ochrony ofiar przemocy w rodzinie znajdziemy także w ustawie – Kodeks postępowania karnego²⁵. Zgodnie z treścią art. 275a k.p.k., nowym środkiem zapobiegawczym, który może orzec sąd wobec sprawcy, jest opuszczenie lokalu. Przesłankami prawnymi zastosowania tego środka są:

- istnienie uzasadnionego przypuszczenia, że sprawca popełnił przestępstwo z użyciem przemocy na szkodę osoby wspólnie zamieszkującej,
- obawa, że ponownie popełni on przestępstwo z użyciem przemocy wobec tej osoby, zwłaszcza że jej tym groził. Środek zapobiegawczy w postaci nakazania sprawcy przemocy opuszczenia lokalu mieszkalnego może być orzeczony przez sąd na okres nie dłuższy niż trzy miesiące. Jednak gdy nie ustały przesłanki jego

²⁴ Art. 579 art. ustawy z 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U. nr 43, poz. 296, z późn. zm.

²⁵ Ustawa Kodeks postępowania karnego...

stosowania, sąd pierwszej instancji właściwy do rozpoznania sprawy na wniosek prokuratora może przedłużyć jego stosowanie na dalsze okresy, nie dłuższe niż trzy miesiące. Łącznie zatem sprawca przemocy w rodzinie może przebywać poza miejscem dotychczasowego zamieszkania przez sześć miesięcy. Sąd, wydając postanowienie o nakazie opuszczenia przez oskarżonego lokalu mieszkalnego, może – na wniosek oskarżonego – wskazać mu miejsce pobytu w placówkach zapewniających miejsca noclegowe, z tym że placówkami wskazanymi do umieszczenia oskarżonego nie mogą być miejsca pobytu ofiar przemocy w rodzinie.

Znowelizowana ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie nałożyła także nowe zadania na sądy penitencjarne²⁶. Sąd już nie może, lecz z urzędu odwołuje warunkowe zwolnienie, jeżeli skazany za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą, w okresie próby rażąco narusza porządek prawny, ponownie używa przemocy lub groźby bezprawnej wobec osoby najbliższej lub innej osoby małoletniej zamieszkujących wspólnie ze sprawcą.

Novum jest również to, że sądy penitencjarne – w razie orzeczenia obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami, zakazu zbliżania się do określonych osób, nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu bez zgody sądu – muszą przesłać odpis wyroku jednostce Policji, a także odpowiedniemu organowi administracji rządowej lub samorządu terytorialnego, właściwemu dla miejsca pobytu skazanego²⁷. Nadzór zaś nad wykonywaniem obowiązku powstrzymania się od przebywania w określonych środowiskach lub miejscach, zakazu kontaktowania się z określonymi osobami, zakazu zbliżania się do określonych osób, nakazu opuszczenia lokalu zajmowanego wspólnie z pokrzywdzonym lub zakazu opuszczania określonego miejsca pobytu – sąd powierza zawodowemu kuratorowi sądowemu.

W sprawach związanych z wykonywaniem wymienionych obowiązków właściwy jest sąd rejonowy, w którego okręgu ustalono miejsce pobytu skazanego. W takim wypadku powinnością skazanego jest, po pierwsze: przestrzegać obowiązków ustanowionych przez sąd na okres próby lub związanych z dozorem; po drugie: bezzwłocznie, a najpóźniej w ciągu 7 dni od powzięcia wiadomości o oddaniu go pod dozór, zgłosić się do kuratora sądowego tego sądu rejonowego, w okręgu którego dozór ma być wykonywany, i po trzecie: skazany obowiązany jest stawić się na wezwanie sądu lub kuratora sądowego i udzielać wyjaśnień co do przebiegu dozoru i wykonywania nałożonych na niego obowiązków, umożliwić kuratorowi wejście do mieszkania oraz informować go o zmianie miejsca zatrudnienia, zamieszkania lub pobytu.

W razie gdyby skazany nie przestrzegał postanowień sądu, wówczas sąd, w którego okręgu dozór był wykonywany i który zgodnie z art. 178 § 1 k.k.w. zarządził wykonanie warunkowo zawieszanej kary pozbawienia wolności, jest także właściwy do wykonania tego orzeczenia, chociaż nie orzekał w sprawie w pierwszej instancji, a w tym do rozstrzygania kwestii incydentalnych związanych z jego wykonaniem²⁸.

²⁶ Zob. art. 160 § 1a ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny wykonawczy, Dz.U. nr 90, poz. 557, z późn. zm.

²⁷ *Ibidem*, art. 181a § 2.

²⁸ Uchwała Sądu Najwyższego z 18 czerwca 2009 r. nr I KZP 29/02.

Kuratorzy, w myśl znowelizowanej ustawy, mają obowiązek zwrócić się do sądu z wnioskiem o zarządzenie wykonania warunkowo zawieszzonej kary pozbawienia wolności lub odwołanie warunkowego przedterminowego zwolnienia wobec skazanego za przestępstwo popełnione z użyciem przemocy lub groźby bezprawnej wobec członka rodziny, jeśli skazany ów w okresie próby rażąco naruszył porządek prawny, a w szczególności ponownie używał przemocy lub groźby wobec osoby najbliższej, współzamieszkującej lub prowadzącej wspólne gospodarstwo. Po otrzymaniu wniosku sąd obowiązany jest zarządzić przymusowe zatrzymanie i przymusowe doprowadzenie skazanego na posiedzenie w przedmiocie rozpoznania wniosku. Wydane przez sąd postanowienie o zarządzeniu wykonania kary albo odwołaniu warunkowego przedterminowego zwolnienia podlega wykonaniu z chwilą jego wydania.

Nie można zapomnieć, że i zatrzymanemu przysługują określone prawa. Otóż organ procesowy, zatrzymując taką osobę, na jej żądanie obowiązany jest umożliwić jej nawiązanie w dostępnej formie kontaktu z adwokatem, a także bezpośrednią z nim rozmowę. Może się zdarzyć, że sąd, który wydał postanowienie, albo sąd właściwy do rozpoznania zażalenia może wstrzymać wykonanie postanowienia. Taką decyzję sąd może podjąć wówczas, gdy uzna, że złożenie przez kuratora wniosku było przedwczesne.

Nowe zadania kuratorów sądowych wynikają także ze znowelizowanej ustawy (już cytowanej) – Kodeks karny wykonawczy²⁹. W okresie warunkowego umorzenia postępowania i warunkowego zawieszenia wykonania kary sąd powierza dozór nad skazanym kuratorowi sądowemu tego sądu rejonowego, w którego okręgu środek ten jest lub ma być wykonywany. Zadaniem kuratora sądowego jest pomoc w readaptacji społecznej skazanego. Kontrola ścisłego wykonywania przez skazanego nałożonych na niego obowiązków i poleceń ma na celu wychowawcze oddziaływanie i zapobieganie powrotowi do przestępstwa. Kurator sądowy, któremu powierzono dozór nad skazanym, powinien nawiązać z nim bezzwłocznie kontakt i poinformować go o jego obowiązkach i uprawnieniach.

Kurator sądowy obowiązany jest do składania sądowi okresowych sprawozdań z przebiegu dozoru, w szczególności ma obowiązek bezzwłocznego powiadomienia sądu o popełnieniu przez skazanego przestępstwa lub o innym rażącym naruszeniu przez niego porządku prawnego. Ponadto sądowy kurator zawodowy organizuje i prowadzi działania mające na celu pomoc skazanemu w społecznej readaptacji oraz kieruje pracą sądowych kuratorów społecznych i innych osób wykonujących dozór samodzielnie lub z upoważnienia stowarzyszeń, organizacji i instytucji.

Administracja publiczna wobec nowych wyzwań w świetle znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

W związku z nowelizacją ustawy z 10 czerwca 2010 r. o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie zarówno administracja rządowa, jak i samorządowa stanęły przed no-

²⁹ Por. art. 169–174 Ustawy Kodeks karny wykonawczy...

wymi wyzwaniami. Zgodnie z art. 5 ustawy, na ministrze pracy i polityki socjalnej spoczął obowiązek wydania rozporządzenia regulującego następujące kwestie:

- standardów podstawowych usług świadczonych przez specjalistyczne ośrodki wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie,
- kwalifikacji osób zatrudnionych w specjalistycznych ośrodkach wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie,
- szczegółowych kierunków prowadzenia oddziaływań korekcyjno-edukacyjnych wobec osób stosujących przemoc w rodzinie.

Oprócz tego w art. 8. znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy ustawodawca nałożył na ministra wiele nowych zadań, do których można między innymi zaliczyć:

- opracowywanie oraz wydawanie co najmniej raz na dwa lata wytycznych do prowadzenia szkoleń z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- opracowywanie i finansowanie programów osłonowych z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- finansowanie i wspieranie programów z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, organizacje pozarządowe oraz kościoły i inne związki wyznaniowe.

Zgodnie ze znowelizowaną ustawą, na ministrze pracy i polityki społecznej ciąży obowiązek utworzenia Zespołu Monitorującego do spraw Przeciwdziałania Przemocy w Rodzinie. Jest on organem opiniotwórczo-doradczym ministra. Zespół ten cechuje trzyletnia kadencyjność. Po trzech latach minister pracy i polityki społecznej powołuje nowych członków zespołu. Szkoda tylko, że ustawa nie reguluje możliwości reelekcji członków tego organu. Dobór członków zespołu należy wyłącznie do kompetencji ministra. Ustawa wskazuje, aby oprócz krajowego koordynatora realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie, w jego skład wchodziło:

- siedmiu przedstawicieli organów administracji rządowej i jednostek im podległych lub przez nie nadzorowanych,
- pięciu przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego powoływanych spośród osób zgłoszonych przez stronę samorządową,
- dziesięciu przedstawicieli organizacji pozarządowych oraz kościołów i związków wyznaniowych powołanych spośród osób zgłoszonych przez te podmioty.

Znowelizowana Ustawa o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie poszerzyła również z 2 do 6³⁰ oraz ich treść. Obecnie zadaniami wojewody są:

- opracowywanie materiałów instruktażowych, zaleceń, procedur postępowania interwencyjnego w sytuacjach kryzysowych związanych z przemocą w rodzinie dla osób realizujących te zadania,
- monitorowanie zjawiska przemocy w rodzinie,
- powoływanie i odwoływanie wojewódzkiego koordynatora realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- monitorowanie realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie,
- nadzór nad realizacją zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego,

³⁰ Por. Art. 7 ustawy o przeciwdziałaniu przemocy (wersja archiwalna) i art. 7 ust. 1 ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy i niektórych innych ustaw.

- kontrola realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie wykonywanych przez podmioty niepubliczne na podstawie umów z organami administracji rządowej i samorządowej.

Nowe zadania w związku z tym stoją również przed jednostkami samorządu terytorialnego. Jak wynika z art. 9a ustawy, takim właśnie zadaniem dla gmin w Polsce jest tworzenie zespołów interdyscyplinarnych. Ustawodawca enumeratywnie wskazał instytucje, które muszą mieć reprezentację w składzie tych zespołów. Są to przedstawiciele:

- jednostek organizacyjnych pomocy społecznej,
- gminnej komisji rozwiązywania problemów alkoholowych,
- Policji,
- oświaty,
- ochrony zdrowia,
- organizacji pozarządowych oraz kuratorzy sądowi, o których była już mowa.

Ustawodawca uznał, że fakultatywnie w skład takiego zespołu mogą wchodzić także prokuratorzy oraz przedstawiciele innych podmiotów dotychczas niewymienionych, działających na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Zespoły interdyscyplinarne obowiązani są utworzyć, w zależności od statusu prawnego gminy, wójtowie, burmistrzowie albo prezydenci miast. Ustawodawca zobowiązał również organy prawodawcze gmin i miast do określenia w drodze uchwał trybów, sposobów powoływania i odwoływania członków zespołów dyscyplinarnych oraz szczegółowych warunków ich funkcjonowania.

Rozszerzony został także katalog zadań do realizacji przez środkowy szczebel samorządu terytorialnego, jakim jest powiat³¹. Zgodnie ze znówelizowaną ustawą o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie, zadaniem własnym powiatów będzie opracowanie i realizacja powiatowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz opracowanie i realizacja programów służących działaniom profilaktycznym mającym na celu promowanie prawidłowych metod wychowawczych w stosunku do dzieci w rodzinach zagrożonych przemocą w rodzinie.

Ustawodawca zdecydował także, że tworzenie i prowadzenie przez powiat specjalistycznych ośrodków wsparcia dla ofiar przemocy w rodzinie nie będzie zadaniem własnym powiatu, lecz zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. W mojej ocenie to rozwiązanie jest korzystne dla samorządów powiatowych, ponieważ realizacja między innymi tego zadania będzie finansowana z budżetu państwa³².

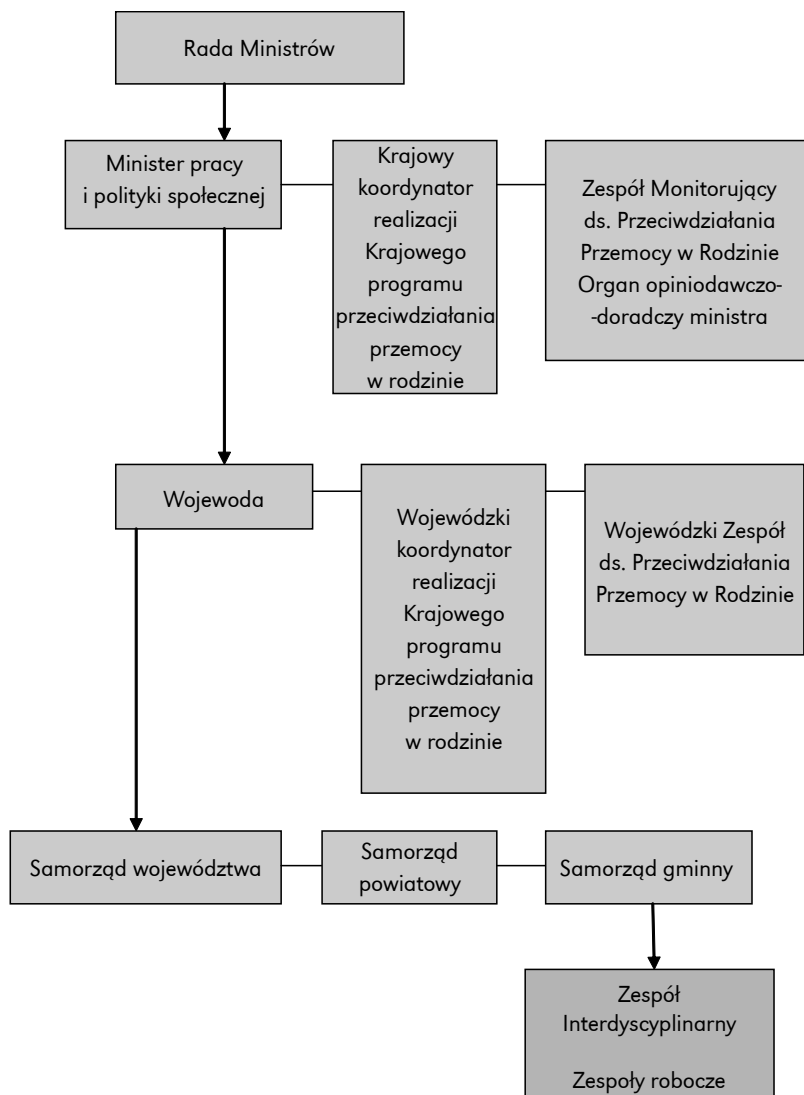
Najmniej nowych zadań ustawodawca wyznaczył do realizacji samorządom wojewódzkim. W zasadzie nowymi zadaniami są opracowanie i realizacja wojewódzkiego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie³³. Pozostałe zadania tego samorządu ustawodawca pozostawił w dotychczasowym brzmieniu. Organizację realizacji zadań z zakresu przeciwdziałania przemocy na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym przedstawia wykres 1.

³¹ Por. art. 6 ust. 3 Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (wersja archiwalna) i art. 6 ust. 3 Ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i niektórych innych ustaw.

³² Zob. Art. 6 ust. 5 o zmianie Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i niektórych innych ustaw.

³³ Por. art. 6 ust. 6 Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie (wersja archiwalna) z art. 6. ust. 6 ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i niektórych innych ustaw.

Wykres 1. Struktura organizacyjna administracji publicznej realizującej zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie



Źródło: opracowanie własne na podstawie Ustawy z 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu przemocy.

Podsumowanie

Analizując podejmowane przez organy państwowe przedsięwzięcia na rzecz przeciwdziałania przemocy w rodzinie, dochodzę do wniosku, że w Polsce problem ten został w pełni dostrzeżony. Podejmowane przez organy państwowe działania początkowo miały charakter nazbyt ogólny. Przypomnijmy, że pierwszym symptomem zmian było uchwalenie przez Sąd Najwyższy wytycznych w sprawie poprawy sytuacji ofiar przestępstw – w tym ofiar przemocy w rodzinie. W miarę upływu czasu podejście organów państwowych do zjawiska przemocy w rodzinie ulegało stopniowym przemianom. Nie były one jednak na tyle skuteczne, aby zapewnić osobom maltretowanym skuteczną pomoc. Nie można tu winić organów państwowych. Sądzę, że w polskim społeczeństwie panował stereotyp, że żona musi być posłuszna mężowi.

Powszechne zatem było ciche społeczne przyzwolenie na przemoc tego typu. Przemoc w rodzinie była tematem tabu. Ofiary wstydyły się zgłaszać do instytucji państwowych z prośbą o pomoc. Przyczyną takiego stanu rzeczy był zarówno psychologicznie udowodniony syndrom kobiety bitej, jak i to, że ofiary nie znały ani swoich praw, ani instytucji, które mogłyby udzielić im schronienia. Poprzedni i aktualnie obowiązujący kodeks karny wprawdzie przewidywał odpowiedzialność karną sprawcy za fizyczne i psychiczne znęcanie się nad osobą najbliższą, jednak do skazania sprawcy tego przestępstwa droga była daleka. Podstawową wadą tego systemu prawnego był chyba brak woli politycznej w kwestii opracowania wykładni prawnej dotyczącej definicji przemocy w rodzinie.

Oczywiście w doktrynie pojawiły się definicje tego zjawiska, m.in. Ireny Pospiszyl³⁴ czy Jadwigi Mazur³⁵, jednak dla organów ścigania nie miały one mocy wiążącej, chociaż definicje te były niezwykle wartościowe. Organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości mogły na nich bazować, lecz nie musiały.

Na podstawie mojej wieloletniej praktyki zawodowej mogę stwierdzić, że na przeszkodzie skutecznemu ściganiu sprawców przemocy stała także zróżnicowana interpretacja przepisów ówczesnego art. 184 k.k.³⁶ i obecnie obowiązującego art. 207 k.k. Aby ściganie sprawcy tego przestępstwa było skuteczne, przemoc w rodzinie musiała być rozłożona w czasie. Trudno jest dokładnie określić długość owego czasu, ale niektóre prokuratury w kraju wychodziły z założenia, że znamiona przestępstwa znęcania, poza nielicznymi wyjątkami, są wyczerpane wówczas, gdy trwa nawet do trzech miesięcy. Ofiara przemocy w rodzinie zatem, chcąc skutecznie pociągnąć swojego oprawcę do odpowiedzialności karnej, niejednokrotnie musiała przez ten czas cierpliwie znosić jego zachowania.

Z pewną ulgą przyjęto w 1997 r. uchwalenie przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie. W nowo uchwalonej ustawie zarówno organy ścigania, jak i ofiary przemocy pokładały nadzieję na skuteczną walkę z tym zjawiskiem. Po raz pierwszy zdefiniowano tutaj przemoc w rodzinie. Nie musiała ona już być rozłożona w czasie, działania sprawcy zaś mogły (i mogą) stanowić nie tylko na powtarzające się akty przemocy, ale również jednorazowe zachowanie.

³⁴ I. Pospiszyl, *Przemoc w rodzinie*, Warszawa 1994.

³⁵ J. Mazur, *Przemoc w rodzinie. Teoria i rzeczywistość*, Warszawa 2002.

³⁶ Ustawa z 19 kwietnia 1969 r. – Kodeks karny, Dz.U. nr 13, poz. 94 (wersja archiwalna).

Definicja ta okazała się skutecznym instrumentem prawnym w walce z przemocą w rodzinie. Jak pokazała praktyka, w niedługim czasie ustawa ta ujawniła także i wady, do których należy zaliczyć m.in. brak możliwości izolacji sprawcy od ofiary (ofiary) przemocy. Nawet po ogłoszeniu wyroku skazującego z warunkowym zawieszeniem wykonania kary sprawca przestępstwa znęcania wracał do wspólnego mieszkania z ofiarą i w dalszym ciągu mógł bezpośrednio i negatywnie na nią oddziaływać.

Wady te i nieskuteczność działań instytucji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie temu zjawisku wymusiły na ustawodawcy dokonanie zmian w Ustawie o przeciwdziałaniu przemocy. Od chwili pierwszej nowelizacji Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i niektórych innych ustaw sprawca przemocy w rodzinie mógł być eksmitowany z dotychczas wspólnego z ofiarą mieszkania. Początkowo w środowisku politycznym pojawiały się pojedyncze głosy krytyczne wobec wprowadzonej noweli do Ustawy o przeciwdziałaniu przemocy.

Brutalizacja aktów przemocy w rodzinie wymusiła na ustawodawcy dokonanie rewolucyjnej nowelizacji ustawy, a wraz z nią – innych ustaw. W odpowiedzi na bestialskie pobicia, zabójstwa niemowląt dokonywane przez rodziców, ustawodawca 10 czerwca 2010 r. zakazał rodzicom i opiekunom prawnym stosowania kar cielesnych. Od tej chwili sądy mogą także orzec wobec sprawcy przemocy zakaz zbliżania się do swoich ofiar. Nie muszę przekonywać, że jest to bardzo skuteczny sposób na ograniczenie tej patologii społecznej. Niepokojące jest jednak to, że zakaz zbliżania się sprawcy do swojej ofiary może być orzekany w dwóch trybach – fakultatywnym i obligatoryjnym.

W mojej ocenie dopuszczenie do takiej alternatywy może być niebezpieczne dla osób dotkniętych przemocą w rodzinie. Obawiam się, że mogą pojawić się przypadki powtórnej wiktymizacji. Niezależnie zatem od tego, czy istnieje możliwość warunkowego zawieszenia sprawcy kary, czy też nie – zakaz ten powinien być orzekany bezwzględnie. Rozwiązanie to z pewnością skuteczniej chroniłoby osoby dotknięte przemocą.

Każda jednostka samorządu terytorialnego w Polsce ma obowiązek opracowania i realizowania programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie. Wspólne i skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku jest zatem dla tych jednostek nie lada wyzwaniem. Skoro powiat składa się z określonej liczby gmin, to programy gminne powinny – uwzględniając kryterium skali i specjalności – stanowić elementy planu powiatowego. Programy gminne i powiatowe natomiast powinny być uwzględnione w programach wojewódzkich. Rozwiązanie to pozwoliłoby na pełny wgląd w sytuację zarówno województwie, jak i wojewódzkiemu koordynatorowi realizacji Krajowego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

— Z kart historii



Jan Pilżys

Planowanie i dysponowanie środkami finansowymi przez Ministerstwo Spraw Wojskowych w latach 1921–1939

Zniszczenia okupacyjne podczas pierwszej wojny światowej sprawiły, że położenie gospodarcze i finansowe Polski było niezwykle trudne. Straty sięgały¹: w budynkach murowanych – 40%, drewnianych – 75%, zniszczeniu uległo 45% mostów kolejowych oraz 50% mostów drogowych. Została zdewastowana sieć kolejowa i drogowa. Gospodarstwa rolne popadły w ruinę, przemysł był zaniedbany, zniszczony i ograbiony przez zaborców. W wyniku czterech lat wojny gospodarka polska poniosła straty w wysokości 73 mld franków francuskich². W tych warunkach Polska stanęła przed koniecznością budowy od podstaw swojego przemysłu. Pomimo ogromnych trudności finansowych podjęto prace w kierunku sfinansowania odbudowy zniszczeń wojennych, zapewnienia aprowizacji (zaopatrzenia) ludności, zorganizowania jednolitego systemu gospodarczego i administracyjnego, stworzenia centralnego i terenowego aparatu władzy, wymiaru poborów podatków, jednolitego ustawodawstwa, przygotowania się do wojny z Rosją Radziecką oraz innych przedsięwzięć zapewniających funkcjonowanie państwa³.

W pierwszych latach niepodległości państwa polskiego wszystkie wymienione powyżej potrzeby wymagały ponoszenia ogromnych wydatków ze środków państwowych. Groźba wojny z Rosją Radziecką spowodowała, że na pierwszy plan wysunęła się sprawa stworzenia sił zbrojnych. Przygotowania do wojny oznaczały mobilizację znacznych środków finansowych, których Polska nie miała. Potwierdzeniem takiego stanu rzeczy był deficyt budżetu na pierwsze półrocze 1919 r. w wysokości 2 mld marek⁴.

¹ W. Kucharski, *Kawaleria i broń pancerna w doktrynach wojennych 1918–1939*, Warszawa–Kraków 1984, s. 107.

² *Ibidem*; J. Szczepkowski, *Zarys organizacji Wojska Polskiego w latach 1918–1920*, *Wojskowy Przegląd Historyczny* [dalej „WPH”] 1990, nr 3–4, s. 3.

³ K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe Polski w latach 1918–1939*, Warszawa 1976, s. 17.

⁴ *Ibidem*, s. 18.

Były różne pomysły znalezienia pieniędzy, m.in. poprzez: emisję banknotów bez pokrycia z Polskiej Krajowej Kasy Pożyczkowej, nakładanie obowiązku zgłaszania i odsprzedawania dewiz państwu, wydanie zakazu wywozu kruszców szlachetnych poza granice kraju lub zapożyczenie się z zagranicą.

Z planu finansowego z 1920 r. przedstawionego Sejmowi przez Władysława Grabskiego wynika, że próbowano „określić podstawowe grupy oraz rozmiary wydatków państwowych, w szczególności wojennych oraz metody zrównoważenia wydatków z dochodami, m.in. poprzez: [...] podniesienie istniejących podatków i wprowadzenie nowych, [...] rozpisanie pożyczki wewnętrznej oraz poprzez wprowadzenie pożyczki przymusowej”⁵.

Plany te okazały się nierealne. Dlatego też w latach 1919–1920 obowiązywał w Polsce system podatkowy ukształtowany przez zaborców, tzn.⁶: jednorazowa państwowa danina od nieruchomości, podatek majątkowy oraz od zysków wojennych. Od roku 1920 wprowadzono podatek czynszowy, od spadków i darowizn, dochodowy, gruntowy, od kapitałów i rent oraz przemysłowy.

Ponadto wydatki państwa pokrywano poprzez rozpisywanie pożyczek wewnętrznych, w tym okresie było ich aż pięć. Nie odegrały wielkiego znaczenia, ze względu na bardzo wielką biedę społeczeństwa, niewielkie oprocentowanie oraz brak ukształtowanego systemu bankowego.

W latach 1918–1920 wydatki budżetowe państwa wynosiły 72,6 mld marek, z czego na wojsko przypadało 42,3 mld, a więc ponad 55%⁷. Z tego 57–85% budżetu wojskowego przeznaczano na utrzymanie armii, która w tym czasie była największym konsumentem i odbiorcą środków pieniężnych i ekonomicznych państwa.

W *exposé* programowym ministra spraw wojskowych z 8 marca 1921 r. podane zostały informacje o potrzebie wydania ustaw w związku z przejściem Wojska Polskiego na struktury pokojowe i ich dalszej działalności. Ponadto podjęto kwestie oszczędności w systemie administracyjnym i wydatkach na armię oraz należytego zabezpieczenia granic państwa i ich obrony⁸. Z *exposé* ministra wynikało, że w roku 1921 Ministerstwo Spraw Wojskowych (MSWojsk.) przewidywało budżety miesięczne lub kwartalne. Przejście z prowizorium kwartalnego w roku 1922 na stały roczny budżet uzależniano od spełnienia pewnych warunków⁹. Po pierwsze, zakładano ujednolicenie wszystkich etatów personalnych i materiałowych w każdej instytucji czy jednostce wojskowej, w tym obsadzenia jednostek gospodarczych i administracyjnych fachowym personelem we wszystkich dziedzinach technicznej i gospodarczej służby wojskowej. Po drugie, stworzenie stałych przepisów administracyjnych oraz zakresu kompetencji MSWojsk. w stosunku do stanowisk kierowniczych w instytucjach i urzędach wojskowych. Po trzecie, przewidywano stworzenie ostatecznych struktur pokojowych wojska i ich dyslokacji na terenie kraju, w tym: zinwentaryzowanie majątku wojskowego, ujednolicenie uzbrojenia armii, rozbudowę fabryk i warsztatów broni i amunicji, w tym zaspokojenie ich w potrzebne materiały i surowce, opanowanie spekulacji rynkowych,

⁵ *Ibidem*, s. 19.

⁶ *Ibidem*, s. 20.

⁷ J. Szczepkowski, *Zarys organizacji Wojska Polskiego...*, s. 3.

⁸ Centralne Archiwum Wojskowe (CAW), sygn. 300.28.7. Sprawy wyborów do sejmiku. *Exposé* programowe ministra spraw wojskowych. Projekty ustaw, cz. 1.

⁹ *Ibidem*.

wycofanie wojska z funkcji do niego nienależących oraz wprowadzenie oszczędności przy wykonywaniu budżetu poprzez kontrole gospodarczo-pieniężne w jednostkach gospodarczych i administracji wojskowej.

Pod koniec 1922 r. MSWojsk., uwzględniając katastrofalny stan wyposażenia armii, opracowało program rozwoju sił zbrojnych do 1940 r. Program przewidywał koszty realizacji w stosunku rocznym na około 1 mld złotych¹⁰. Część tej sumy przeznaczono na utrzymanie i wyszkolenie stanów osobowych sił zbrojnych, w tym administracji wojska. Pozostałą część środków pieniężnych planowano wydać na konserwację zapasów i materiałów będących w użytku bieżącym i tych, które były przewidziane na realizację programu mobilizacyjno-materiałowego. Przewidziano także pewne kwoty na potrzeby związane z programem produkcji nowoczesnego uzbrojenia i rozbudowę infrastruktury.

Do połowy 1935 r. wysiłek był skierowany na wystawienie jak największej liczby dywizji, następne pięć lat zakładano przeznaczyć na modernizację i rozbudowę sił zbrojnych.

Aby zapewnić armii broń i sprzęt w okresie pokoju i zgromadzić odpowiednie rezerwy na wypadek wojny, konieczny był dobrze prosperujący przemysł zbrojeniowy. Polska takiego przemysłu nie miała. Istniała alternatywa budowy własnego przemysłu zbrojeniowego lub oparcia zaopatrzenia wojska na dostawach z zagranicy.

Dotkliwy brak środków finansowych, a zwłaszcza zagranicznych środków płatniczych nie pozwalał na zakupy gotówkowe. Stąd też rząd polski zaczął ubiegać się o odpowiednie kredyty u państw zwycięskiej koalicji.

W latach 1918–1921 oprócz kredytów francuskich Polska otrzymywała kredyty z Włoch, Anglii, Szwajcarii, Holandii, Norwegii, Danii i ze Stanów Zjednoczonych. Do grudnia 1921 r. ogólna suma zadłużenia z tytułu wszelkich dostaw z zagranicy wynosiła 1 370 816 franków szwajcarskich¹¹. W większości były to kredyty przeznaczane na potrzeby organizacji armii oraz prowadzenie wojny z Rosją Radziecką. Z Włoch sprowadzano broń i amunicję strzelecką, działa 75 mm, haubice 105 mm, armaty ciężkie 149 mm, moździerze ciężkie 210 mm, z Anglii – samoloty i części zamienne oraz broń strzelecką i amunicję¹².

Oprócz zakupów zagranicznych MSWojsk. wraz z innymi ministerstwami zostało zobligowane przez Komitet Ekonomiczny Ministrów do czynienia rządowych zamówień i zakupów w miarę możliwości z przemysłu krajowego. Zakupy miały być dokony-

¹⁰ K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 65.

¹¹ CAW, sygn. I.300.28.7. *Exposé ministra spraw wojskowych...*, cz. 4. Uzbrojenie armii i program przemysłu amunicyjnego i chemicznego; CAW, sygn. 300.28.103. Pismo Polskiej Misji Wojskowej we Francji do Szefa Administracji MSWojsk. Nr 10031/U z 22.11.1921 r. dotyczące zorganizowania prac wykonawczych niezbędnych do realizacji zapotrzebowań MSWojsk. na poczet 400 mln franków kredytu otrzymanego od Francji. Wojskowa Misja Francuska, po szczegółowym zaznajomieniu się z funkcjonowaniem fachowych organów Francuskiego Ministerstwa Wojny opracowała schemat dotyczący sposobu: przekazywania zapotrzebowań MSWojsk. Francuskiemu Ministerstwu Wojny; wydawania potrzebnych zamówień wytwórniom rządowym i prywatnym; przeprowadzania odbioru zapotrzebowanego materiału; ekspedycji otrzymanego materiału do Polskiej Bazy Morskiej we Francji, a następnie do Polski oraz kontroli materiału wysłanego z Francji i otrzymanego w Polsce. Taki schematyczny projekt prac wykonawczych przy realizacji zapotrzebowań MSWojsk. na materiał artyleryjski, lotniczy, uzbrojenia i łączności oraz czołgi – został zaaprobowany przez Francuzów; K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 56 i 118. W latach 1925–1937 rząd polski spłacił 943,8 mln franków szwajcarskich; J. Szczepkowski, *Zarys organizacji Wojska Polskiego...*, s. 4; CAW, sygn. 300.28.103. Pismo Departamentu III Artylerii i Uzbrojenia Nr 8875/1608-4.II z 28.12.1921 r.

¹² Z. Dziemianko, *Produkcja uzbrojenia piechoty polskiej w latach 1918–1939*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej im. T. Kościuszki” [dalej „ZN WSO”] 2000, wydanie specjalne, s. 101–102.

wane w granicach rozporządzalnych kredytów i tylko w tych wypadkach, o ile produkt zamówiony w kraju był tańszy albo lepszy od produktu zagranicznego. Wymagana była jak najdalej posunięta oszczędność, zapobiegliwość i dobro interesu skarbu państwa¹³. W celu przyjsia z pomocą przemysłowi krajowemu i ludności Komitet Ekonomiczny Ministrów zaniżał w niektórych miesiącach ceny środków opałowych oraz znosił dla firm podatek od węgla. Stosowano system zaliczek oraz pożyczek dla przedsiębiorstw o charakterze obronnym.

W roku 1922 został powołany przy MSWojsk. Centralny Zarząd Wytwórni Wojskowych z prawem do dokonywania wszelkich operacji gospodarczych i finansowych związanych z budową i rozwojem przemysłu obronnego¹⁴. Obliczono, że do 1936 r. Armia Polska po ogłoszeniu mobilizacji mogła liczyć ogółem na 93 zakłady, w tym 29 fabryk państwowych. Od samego początku istniał problem zaopatrzenia wytwórni, warsztatów, fabryk prywatnych i państwowych, produkujących uzbrojenie i amunicję, w surowce strategiczne i specjalne maszyny typu obrabiarki do naprawy lub wyrobu części składowych uzbrojenia.

Od roku 1918 zostały uruchomione warsztaty amunicyjne do naprawy i kompletowania amunicji strzeleckiej i działowej, elaboracji i montażu szrapneli do dział, rozbijania amunicji karabinowej i zapalników pozostawionych przez armie zaborcze. Rozpoczęły działalność Państwowa Fabryka Karabinów w Warszawie i Radomiu, produkujące karabiny systemu „Mauser wz. 98” i „Browning” wz. 98 i 29¹⁵. W latach 1924–1932 uruchomiono m.in. wytwórnię „Ursus” i Państwowe Zakłady Lotnicze w Czechowicach pod Warszawą, Państwową Fabrykę Broni w Radomiu, Państwowe Zakłady Inżynierii, wytwórnię prochu w Pionkach i materiałów kruszących w Zagożdżonie, fabrykę amunicji w Skarżysku i w Rembertowie, wytwórnię sprawdzianów w Warszawie, Zakłady Tele- i Radiotechniczne w Warszawie¹⁶.

W dniu 1 lipca 1936 r. powstał plan i harmonogram rozbudowy przemysłu wojennego, mający na celu budowę nowych zakładów przeróbki i produkcji surowców, amunicji, zapalników, prochu, sprzętu i broni dla wojska. Budowa nowych zakładów była podyktowana dużymi dysproporcjami między możliwościami produkcyjnymi zakładów i przedsiębiorstw a potrzebami wojennymi Sił Zbrojnych Drugiej Rzeczypospolitej. Zaplanowanych 21 większych zakładów zaledwie w kilku zdążono do roku 1939 uruchomić produkcję¹⁷.

¹³ CAW, sygn. 300.28.103. Pismo MSWojsk. Nr 2257 z 20.12.1921 r.

¹⁴ Z. Kazimierski, *Tworzenie podstaw produkcji uzbrojenia w Polsce w latach 1922–1927*, „ZN WSO” 2000, wydanie specjalne, s. 179; M. Romeyko, *Przed i po maju*, Warszawa 1967, s. 211.

¹⁵ Z. Kazimierski, *Tworzenie podstaw...*, s. 177; Z. Dziemianko, *Przemysł zbrojeniowy w Centralnym Okręgu Przemysłowym*, Toruń 2004, s. 38.

¹⁶ W. Wróblewski, *Obrona powietrzna stolic 1914–1945*. Warszawa, Moskwa, Berlin, Londyn, Paryż, Warszawa 2000, s. 153–154.

¹⁷ Możliwości produkcyjne broni i sprzętu wojskowego (w skali miesiąca) dla wojsk lądowych, w tym piechoty, w końcu 1938 r. i w pierwszej połowie 1939 r. były następujące: broni strzeleckiej: kbk wz. 29 – 8 400, kb wz. 98 – 4 200, rkm wz. 28 – 600, ckm wz. 30–300, pistolet Vis – 900; sprzętu artyleryjskiego, w tym dział: ppanc 37 mm – 83, plot 40 mm – 17, plot 75 mm – 8, 105 mm – 4, 155 mm – 6, haubic 100 mm – 40; amunicji artyleryjskiej, pociski: 75 mm – 110 000, 100 mm – 40 000, 105 mm – 8 000, 155 mm – 7 500, 220 mm – 190 szt. Powyższe możliwości mogły pokryć przewidywane straty wojenne (w procentach): karabiny – 55; karabiny maszynowe – 45; działa 75 mm, 100 mm i 155 mm – 70; amunicja małokalibrowa – 66; amunicja artyleryjska – 40, amunicja artylerii plot. – 30, zob. P. Stawewski, *Polski potencjał wojenny*, [w:] *Wojna obronna Polski 1939*, red. E. Kozłowski, Warszawa 1979, s. 107–108.

Wszystkie powyższe poczynania w latach 1923–1935 były paraliżowane stale pogłębiającym się regresem gospodarczym, spadkiem wydobywania surowców energetycznych i rudy żelaza oraz produkcji podstawowych surowców i wytworów przemysłowych. Kraj potrzebował przeprowadzenia reform gospodarczych, w tym reformy skarbowej i walutowej. Ich realizacją zajął się w roku 1923 premier ówczesnego rządu, a zarazem minister skarbu Władysław Grabski. W kolejności jego przedsięwzięcia gospodarcze dotyczyły zrównoważenia budżetu państwowego, osiągając go już w 1924 r., oraz przeprowadzenia reformy walutowej, w tym utworzenie Banku Polskiego i konwersji marki na nową jednostkę monetarną – złoty polski¹⁸. Ponadto zreformował ustawodawstwo społeczne i pracy, a także przeprowadził reformę rolną. Wprowadzenie jej w życie nastąpiło dopiero w listopadzie 1925 r. po wprowadzeniu ustawy o reformie rolnej.

Powyższe inicjatywy pozwoliły na zahamowanie inflacji, zmniejszenie bezrobocia, zwiększenie produkcji przemysłowej oraz zwiększenie zaufania do Polski w środowisku międzynarodowym. Chociaż osiągnęliśmy stabilizację walutową, gospodarczą i społeczną, kraj nasz w dalszym ciągu musiał borykać się ze spadkami cen towarów stanowiących podstawę eksportu polskiego. Problemem było wyżywienie narodu związane z nieurodzajem płodów rolnych, tym samym wzrostem cen żywności. Oprócz problemów wewnętrznych, państwo polskie miało do czynienia z coraz bardziej agresywną polityką gospodarczą i zagraniczną Niemiec, godzącą w interesy narodowe Polski.

Kryzys gospodarczy w latach 1929–1935 pogłębił już istniejące problemy. Zamykane były kopalnie, huty i fabryki, szerzyło się bezrobocie. Kiedy polskie fabryki bankrutowały, obcy kapitał, zwłaszcza niemiecki, opanował w 50% podstawowe gałęzie polskiej produkcji surowców i wyrobów przemysłowych i ich rynki zbytu¹⁹.

W roku 1937 udział kapitału obcego (francuskiego, amerykańskiego, niemieckiego, szwajcarskiego, angielskiego, holenderskiego, austriackiego, włoskiego, szwedzkiego i innych) w poszczególnych gałęziach przemysłu krajowych spółek akcyjnych wynosił²⁰:

Dział przemysłu	Udział kapitału obcego w %
Naftowy	87,5
Elektrotechniczny	66,1
Chemiczny	59,9
Górnictwo-hutniczy	52,1
Metalowy	15,7

Tak wysoki udział kapitału pochodzenia zagranicznego godził w żywotne interesy państwa polskiego, uzależniając je gospodarczo i politycznie od innych państw. Kartele stosowały bezwzględny drenaż polskiego rynku, osiągały wysoką stopę zysku, przechwytyjąc znaczną część dochodu narodowego²¹. Sytuacja ta w konsekwencji musiała wpłynąć na kierunki polityki i stan obronności państwa.

¹⁸ Po wprowadzeniu złotówki wymianę marek ustalono na poziomie: 1 złoty polski – 9 milionów marek, zob. H. Smaczny, *Polska zbrojna 1919–1939*, Białystok 1999, s. 131.

¹⁹ E. Kozłowski, *Wojsko Polskie 1936–1939. Próby modernizacji i rozbudowy*, Warszawa 1974, s. 43.

²⁰ P. Stawicki, *Polski potencjał wojenny*, [w:] *Wojna obronna...*, s. 84–86.

²¹ *Ibidem*, s. 86.

Wokół powyższych problemów kształtowały się koncepcje i założenia programowe polityki budżetowej państwa, w tym wojska. Do roku 1933 budżet państwa dzielił się na trzy grupy, w dalszych latach na cztery: A – administracja, B – przedsiębiorstwa, C – monopole i grupę D – fundusze²². Poszczególne ministerstwa dysponowały swoją częścią budżetu z uwzględnieniem wydatków zwyczajnych i nadzwyczajnych. Wydatki wojskowe stanowiły część szóstą budżetu wojskowego pod nazwą Ministerstwo Spraw Wojskowych z podziałem na dochody i rozchody²³. Zasadnicza część wydatków wojskowych mieściła się w grupie A budżetu pod nazwą „Administracja” z podziałem na działy: władze centralne, utrzymanie wojska, uzbrojenie, żegluga powietrzna, inżyniersko-saperski, techniczny, sanitarno-weterynaryjny, szkolnictwo, ogólny i marynarka wojenna. Pozostałe grupy: B – dotyczyła wydatków na wytwórnie wojskowe, grupa C – przeznaczona była na fundusze kwaterunku wojskowego²⁴.

Dla każdego ministerstwa, w tym i dla MSWojsk. opracowanie preliminarza budżetowego było problematyczne. Do roku 1923 nie istniała sprecyzowana koncepcja budżetu wojskowego. Wydatki na wojsko kształtowały się w tym okresie pod wpływem procesów inflacyjnych i w istocie rzeczy niczym się nie różniły od wydatków charakterystycznych dla okresu wojny. Z tych też względów za podstawę należy przyjąć okres po roku 1924, kiedy opracowano pierwszy preliminarz według instrukcji budżetowej na rok 1925²⁵.

Do roku 1925 preliminarz budżetowy był opracowywany na jeden rok, tj. od 1 stycznia do 31 grudnia 1922 r.²⁶ Rozporządzenie znosiło preliminarze dwumiesięczne. Z powodu opóźnienia w zatwierdzeniu preliminarza oraz niepewności rynku towarowego i waluty, kredyty budżetowe były otwierane prowizorycznie, tzn. nie na cały rok, lecz na kwartały. Wysokość tych kredytów ustalano na podstawie zapotrzebowań pieniężnych składanych kwartalnie. Ostatnie zapotrzebowania pieniężne miały za zadanie określić i uzasadnić potrzebę ewentualnych dodatkowych kredytów, względnie redukcji kredytów uchwalonych. Podział budżetu dochodów miał być identyczny z podziałem budżetu rozchodów. Wszelkie powstałe dochody budżetowe z jakiego bądź tytułu budżetu wojskowego przelewano na ten dział i paragraf, na którym koncie były analogiczne wydatki, w osobnej księdze przychodów państwowych. Budżet rozchodów na rok 1922 był podzielony na 12 działów²⁷: zarząd centralny, utrzymanie wojska, rezerwa zaopatrzenia i konie, techniczno-inżynierski, uzbrojenie, materiały taborowe, sanitarno-weterynaryjny, szkolnictwo, opieka i marynarka wojenna i ogólne.

Z exposé ministra spraw wojskowych wynika, że kredyty budżetowe na pierwszy kwartał roku 1922 były otwierane po zgłoszeniu do 10 grudnia 1921 r., na podstawie

²² K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 76.

²³ Preliminarz Budżetowy RP na okres od 1.05.1928 r. do 31.03.1929 r., część 6. Dotyczyła ona nakładów i wydatków na: władze centralne, utrzymanie wojsk, uzbrojenia, żegluga powietrznej, działu inżynieryjno-budowlanego, działu technicznego, sanitariatu i weterynarii, szkolnictwa, dochodów i wydatków ogólnych i marynarki. Ponadto w tym dokumencie zawarto preliminarz szczegółowy wydatków i dochodów budżetu zwyczajnego, zob. CAW, sygn. 300.28.103. Preliminarz Budżetowy RP na okres od 1.05.1928 roku do 31.03.1929 roku, część 6. Wydany nakładem Ministerstwa Skarbu w 1928 r.

²⁴ K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 76.

²⁵ *Ibidem*, s. 68, zob. także P. Stawicki, *Polityka wojskowa Polski 1921–1926*, Warszawa 1981, s. 174; M. Cieplewicz, *Wojsko Polskie w latach 1921–1926*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1998, s. 29.

²⁶ CAW, sygn. 300.28.129. Rozporządzenie w sprawie kasowości i rachunkowości na rok 1922. Rozdział 1. Budżet, s. 2.

²⁷ *Ibidem*, s. 2–5.

rozdzielników do Wojskowej Kontroli Gospodarczej przez resortowe departamenty MSWojsk. z rozdziałem na Dowództwa Okręgów Korpusów (DOK) i władze centralne. Dla wojskowych władz centralnych kredyty otwierano przez Centralną Kasę Państwową, dla DOK w Izbach Skarbowych znajdujących się w siedzibie każdego DOK, w Małopolsce w odpowiednich urzędach podatkowych²⁸.

W tym celu Wojskowa Kontrola Generalna MSWojsk. opracowywała zbiorczy rozdzielnik kredytów i przekazywała go ministrowi skarbu po uprzednim porozumieniu z nim do wydania dalszych zarządzeń przez Ministerstwo Skarbu, Izby Skarbowe i Kasy Skarbowe.

W myśl przepisów rachunkowo-kasowych dla władz i urzędów państwowych, departamenty MSWojsk. należały do władz asygnujących III instancji, służby DOK do władz asygnujących II instancji. W analizowanym roku kompetencje do administrowania budżetem mogły posiadać rejonowe intendentury jako władze asygnujące I instancji. Wobec nich szefostwo intendentury DOK stanowiło władzę dysponującą kredytami budżetowymi²⁹. Dowództwa Okręgów Korpusów mogły za pośrednictwem swej Izby Gospodarczej w miarę potrzeby otwierać kredyty w innych kasach skarbowych. Zasilanie Komisji Gospodarczych DOK mogło się odbywać też przez upoważnienie innej kasy skarbowej do wypłaty pieniędzy bez potrzeby przenoszenia kredytów. Czynności te odbywały się w ramach kredytów otwartych dla DOK w MSWojsk. otwartych dla departamentów resortowych. Przeniesienia kredytów władz centralnych MSWojsk. na DOK lub z jednego DOK do innego mogły się odbywać na wniosek resortowego departamentu MSWojsk. za pośrednictwem Wojskowej Kontroli Gospodarczej przez ministra skarbu. Przenoszenie kredytów w obrębie jednego DOK należało do kompetencji Izby Gospodarczej DOK³⁰.

Otwieranie dalszych kredytów od II do IV kwartału 1922 r. następowało na podstawie kwartalnych zapotrzebowań pieniężnych, sporządzenia rozdzielników przez odpowiednie służby resortowe MSWojsk. i ich przekazania do Wojskowej Kontroli Generalnej dla otwarcia ich w odpowiednich kasach skarbowych za pośrednictwem Ministerstwa Skarbu. Zgłoszenia rozdzielników do Wojskowej Kontroli Generalnej następowało na dwa miesiące przed rozpoczęciem odnośnego kwartału. Rozdziałem kredytów w DOK na inne Kasy Skarbowe oraz wyposażenie Komisji Gospodarczych w dotacje pieniężne zajmować się miała wyjątkowo w roku 1922 służba Intendentury MSWojsk. dla wszystkich służb, z powodu nieprzystosowania tych służb do administracji pieniężnej i jej kontroli. Szefowie intendentury DOK do 1 stycznia 1922 r. mieli stworzyć potrzebny aparat do rozdziału kredytów i zasilanie Komisji Gospodarczych w potrzebne środki pieniężne. Całkowite wyszkolenie personelu utworzonego aparatu rachunkowo-budżetowego i oddanie agend administracji pieniężnej przez intendenturę służbom miało nastąpić najpóźniej do 30 czerwca 1922 roku.

²⁸ CAW, sygn. 300.28.129. Rozporządzenie w sprawie kasowości i rachunkowości na rok 1922. Rozdział 2, Kredyty budżetowe, s. 6.

²⁹ W roku 1929 kierownicy rejonów intendentury podlegali służbowo dowódcy Okręgu Korpusu i odpowiadali przed nim za należyte zaopatrywanie jednostek administracyjnych w pieniądze, zgodnie z przepisami i zarządzeniami władz wyższych. W sprawach fachowych porozumiewały się bezpośrednio z Departamentem Intendentury MSWojsk. o wyjednanie dodatkowych potrzeb pieniężnych nie uwzględnionych w planach realizacji budżetu – dowódcy okręgów zwracali się do MSWojsk. w drodze przez Departament Intendentury.

³⁰ CAW, sygn. 300.28.129. Rozporządzenie w sprawie kasowości..., s. 7.

Także departamenty MSWojsk otrzymały zadanie utworzenia referatów, względnie wydziałów rachunkowych pod kierownictwem ekspozytury Intendentury MSWojsk. – do końca grudnia 1921 r. Tak też się stało – po *exposé* ministra od marca do grudnia 1921 r. rozpoczęło się przejmowanie agend gospodarki pieniężnej od intendentury. Na podstawie Dekretu z dnia 20 marca 1921 r. ogłoszonego w Dzienniku Rozkazów Wojskowych Nr 15/21, p. 295 wymienione w nim służby miały prawo dysponowania i administrowania przyznanymi kredytami³¹. Do szczegółowego zakresu działania tych służb należało³²:

- opracowywanie i zestawianie preliminarza oraz ustalonego przez Szefostwo Administracji planu zaopatrzenia podległych jednostek organizacyjnych³³,
- ewidencjonowanie administrowanych kredytów, ich przydział i rozdział na podległe jednostki, w tym: prowadzenie ksiąg buchalteryjnych, ewidencjonowanie zakupów, zawartych kontraktów i transportów, ewidencjonowanie wpłat, wypłat i zaliczek, wykonywanie wykazów sprawozdań miesięcznych, ewentualnie kwartalnych i rocznych oraz przysyłanie ich do Wojskowej Kontroli Generalnej, załatwianie wszelkich spraw natury finansowej,
- sporządzanie bilansu wydatków własnych i podległych instytucji,
- prowadzenie gospodarki materiałowej związanej z ewidencjonowaniem inwentarzym, materiałowym i bibliotecznym, opracowywaniem periodycznych raportów o sytuacji materiałowej oraz sporządzaniem rocznego rachunku materiałowego.

Oprócz departamentów: piechoty, sprawiedliwości i spraw poborów, wszystkie inne departamenty będące w strukturze MSWojsk. otrzymały możliwość zamiast jednego referenta, stworzenia Referatu Budżetowo-Rachunkowego. Departament I Piechoty otrzymał taką możliwość dopiero w roku 1925³⁴.

Od 1 lipca 1922 r. administracją i opracowywaniem budżetu wojskowego zajmowało się Biuro Budżetowe MSWojsk., natomiast kontrolę sprawował specjalny organ – Korpus Kontrolerów MSWojsk³⁵. Biuro Budżetowe wydawało zarządzenie dla instytucji wojskowych (resortów preliminarzowania) o sposobie wykonywania zestawień oraz podawało termin opracowania i nadsyłania postulatów do instytucji odpowiedzialnych w MSWojsk. za sporządzenie budżetu (od 1921 r. do Oddziału Zestawień Budżetowych, od 1931 r. do Biura Kontroli MSWojsk.) oraz do zainteresowanych departamentów fachowych, z podaniem rozdzielnika wysyłanych ekspedycji. Podawano także informację o terminie przyszłej konferencji dotyczącej przedyskutowania postulatów i żądań budżetowych poszczególnych służb i instytucji. W wyniku przeprowadzonej

³¹ CAW, sygn. 300.28.17. Pismo L. 511/Budż. Wojskowej Kontroli Generalnej Oddział Kontroli Zestawień Budżetowych z października 1921 r. do Departament I Piechoty MSWojsk., s. 2; CBW, sygn. 119858, MSWojsk. Departament Intendentury, Wytyczne do gospodarki pieniężnej służby intendentury na rok Budżetowy 1927/28. Referent Budżetowy Departamentu I Piechoty swoje obowiązki wykonywał na podstawie obowiązujących każdorazowo zarządzeń i rozkazów oraz przepisów o rachunkowości i kasowości, ogłaszanych w dziennikach rozkazów MSWojsk. oraz ogłaszanych w dziennikach urzędowych Ministerstwa Skarbu i ich zmianami i uzupełnieniami.

³² CAW, sygn. 300.28.17. Pismo L. 511/Budż. Wojskowej Kontroli Generalnej Oddział Kontroli..., s. 4.

³³ W latach 1921–1926 oddziały, szkoły i kursy piechoty podlegały pod każdym względem Departamentowi I Piechoty MSWojsk. poprzez Oddział III Sztabu Generalnego Wojska Polskiego.

³⁴ CAW, Dodatek tajny nr 11 do Dziennika Rozkazów MSWojsk. Nr 21 z 1925 r., poz. 26.

³⁵ CAW, sygn. I.300.28.103. Pismo MSWojsk. Biuro Kontroli Nr 310 z 22.05.1933 r. Polecenie opracowania projektu preliminarza budżetowego na rok 1934/35.

konferencji wydawano instrukcję budżetową³⁶. Tak więc praca nad preliminarzem na dany rok zaczynała się z rocznym wyprzedzeniem. Zestawiano budżet i przedkładano go poprzez rząd do Sejmu do zatwierdzenia.

Zgodnie ze wspomnianym zarządzeniem Biuro Kontroli przysyłało do zainteresowanych instytucji pisma wyjaśniające (uszczegóławiające), gdzie i w jaki sposób szukać oszczędności w zakładach produkujących sprzęt i uzbrojenie i ich filiach³⁷. Podawane były informacje o sytuacji finansowej na rynku krajowym i zagranicznym. Przekazywano wytyczne odnośnie planowania wydatków na instytucje naukowe, uposażenie oficerów, szeregowych i pracowników cywilnych. Planowano wydatki na zapomogi bezzwrotne, wynagrodzenia za pracę biurową i w godzinach nadliczbowych itd. Ponadto Biuro Kontroli MSWojsk. co roku wydawało zarządzenie opracowania projektu planu realizacji budżetu, ustalające roczne ramy kredytów łącznie z kredytami innych ministerstw³⁸. Opracowywano do tego pisma załączniki, w tym załącznik dotyczący podziału wewnętrznego budżetu MSWojsk. na pozycje i podpozycje ze wskazaniem organów dysponujących środkami pieniężnymi.

Na przykład pod pozycją Departament Piechoty wydatki stanowiły koszt utrzymania departamentu (administrację). Natomiast faktyczne wydatki na piechotę mieściły się w pozycjach budżetu wojskowego takich jak: uzbrojenie, budownictwo, intendentura czy przedsiębiorstwa³⁹.

Po ustaleniu kwoty w budżecie MSWojsk. dla Departamentu Piechoty zaczynała się praca nad opracowaniem planu realizacji budżetu na kolejny rok⁴⁰. Dokument składał się z pięciu części: pierwsza, druga i trzecia część zawierała plany realizacji ryczałtu i kredytu wyszkoleniowego, przeznaczonego dla formacji piechoty, dowódców dywizji piechoty i Okręgów Korpusów, szkół i kursów stałych oraz dla zakładów naukowych specjalnych.

Dla formacji piechoty (pułki piechoty, bataliony strzeleckie, kompanie cyklistów itd.), ryczałt przeznaczano na zakup⁴¹: pomocy wyszkoleniowych, sprzętu pomocniczego do wyszkolenia ogólnego, specjalistycznego, wychowania fizycznego itp. oraz środków do jego konserwacji, druków do wyszkolenia według cennika Głównej Drukarni Wojskowej w Warszawie. Ponadto środki pieniężne były przeznaczane na: uzupełnianie i konserwację ruchomych kompletów urządzeń strzelnic bojowych, zakup tarcz i nalepek, drobne naprawy i konserwację rowerów rezerwistów przybyłych na ćwiczenia rezerwy, przewóz kadry zawodowej na ćwiczenia itp., szkolenie strzeleckie

³⁶ CAW, sygn. I.300.28.103. Pismo Biura Kontroli MSWojsk. Nr 250 z 2.05.1933 r.

³⁷ CAW, sygn. I.300.28.103. Pismo MSWojsk. Biuro Kontroli Nr 310 z 22.05.1933 r. Dotyczące polecenia opracowania projektu preliminarza budżetowego na rok 1934/35.

³⁸ CAW, sygn. I.300.28.104. Pismo MSWojsk. Biuro Kontroli Nr 70/S.A.I Tjn. 33 z 22.02.1933 r.

³⁹ Autor artykułu na przykładzie Departamentu Piechoty, jednej z instytucji podległej Ministerstwu Spraw Wojskowych – wyjaśnia mechanizm postępowania opracowania planu realizacji budżetu na kolejny rok.

⁴⁰ CAW, sygn. I.300.28.103. Pismo MSWojsk. Departamentu I Piechoty Nr 9231/Mat. z 6.04.1927 r. Dotyczy planu realizacji kredytów na wyszkolenie kontyngentu piechoty, czołgów i żandarmerii na rok budżetowy 1927/1928; CAW, sygn. I.300.28.38. MSWojsk. Biuro Ogólno-Administracyjne Nr 1720/P.S. z 4.03.1929 r. Tabele należności dla formacji piechoty, czołgów i szkół piechoty; CAW, sygn. I.300.28.104. Pismo MSWojsk. Departament Piechoty Nr 671 z 31.03.1933 r.; CAW, sygn. I.300.28.104. Pismo MSWojsk. Dep. Piech. Nr 409 z 14.04.1934 r. Dotyczy planu realizacji budżetu Dep. Piech. MSWojsk. na rok 1934/1935; W roku 1938 administrowanie ryczałtem wyszkoleniowym regulowały szczegółowo przepisy zawarte w instrukcji „Gospodarka w oddziałach sił zbrojnych” wydanej przez MSWojsk. – Biuro Administracji Armii Nr 1002/Og. z 12.03.1938 r.

⁴¹ CAW, sygn. I.300.28.32. Pismo dowództwa 32. pp Nr 184 z 28.12.1936 r. i 31.12.1936 r.

zgodnie z instrukcją wyszkolenia kontyngentu piechoty cz. I, w tym ryczałt dla dowódców pułków (500 zł) i batalionów piechoty (300 zł), zaspokojenie potrzeb piechoty w dziedzinie oświatowej i kulturalnej.

Dowódcy dywizji piechoty otrzymywali ryczałt w kwocie 605 zł z przeznaczeniem na: dywizyjny kurs kandydatów na podoficerów rezerwy plutonów artylerii piechoty (125 zł), ćwiczenia aplikacyjne w terenie z oddziałami (280 zł) i ryczałt strzelecki (200 zł). Oprócz tego na prowadzenie dywizyjnych kursów instruktorskich szef Departamentu Piechoty ze swojego ryczałtu przewidzianego na ten cel przydzielał dowódcom dywizji piechoty odpowiednie środki pieniężne. Dowódcy Okręgów Korpusów otrzymywali ryczałt w wysokości 400 zł na subwencje dla kół oficerów rezerwy.

Szkoły i kursy stałe oraz zakłady specjalne (korpusy kadetów, szkoły podoficerskie dla małoletnich i szkoła muzyczna) otrzymywały ryczałt wyszkoleniowy z przeznaczeniem na wydatki osobowe, środki pomocnicze, warsztaty, biblioteki itp.

Czwarta część dotyczyła dopłat do ubezpieczeń społecznych. Końcowa część dokumentu zawierała wskazówki odnośnie do realizacji planu ryczałtu i kredytu wyszkoleniowego. Wszyscy, których ten plan dotyczył wykazywali „Roczny program wyposażenia materiałowego działu wyszkolenia” jako przedwstępną pracę do „Planu zużycia ryczałtu”. Program sporządzali dowódcy jednostek wojskowych i komendanci szkół wojskowych. Kredyty realizowano ściśle według wytycznych i przeznaczenia oraz w granicach określonych w załączniku rozdzielnika⁴². Wszelkie pozostałości kredytów nakazywano zgłaszać do Departamentu Piechoty. Informowano także o terminie składania wniosków o zmianę zamierzeń w kredytach w obrębie danego działu budżetowego do rozpatrzenia przez Departament Piechoty⁴³. Celem planów zawartych w powyższym dokumencie było uniknięcie niewłaściwego i niecelowego zużycia przydzielanych środków pieniężnych przez Departament Piechoty MSWojsk. Dokument (plan) był rozsyłany do dowódców administrujących kredytami: DOK I-X, dywizji piechoty od 1-30, pułków piechoty, w tym: 1-9. pp Leg., 10-45. pp, 48-86. pp i 1-6. psp, 1-3. batalionu strzeleckiego, Batalionu Sztabowego MSWojsk., Wydzielonego Batalionu 32. pp i 43. pp. Pismo otrzymywali komendanci: Centrum Wyszkożenia Piechoty, Szkoły Podchorążych Piechoty, Szkoły Podchorążych Rezerwy Piechoty, Korpusu Kadetów 1-3, Szkoły Podoficerskiej dla Małoletnich 1-3. W dalszej kolejności przesyłano do wiadomości szefów: Biura Ogólno-Organizacyjnego, Biura Ogólno-Administracyjnego, Departamentu Intendentury, intendenty Okręgów Korpusów I-X oraz Kierownika Administracji Pieniężnej MSWojsk. i szefa Korpusu Kontrolerów Ministerstwa Spraw Wojskowych.

⁴² CBW, sygn. 119858. Pismo MSWojsk. Departament Intendentury z 11.04.1927 r. dotyczące wytycznych do gospodarki pieniężnej służby intendentury na rok budżetowy 1927/28. Departament Intendentury MSWojsk. od roku 1921 słał wytyczne do gospodarki pieniężnej dla organów administracji wojskowej dysponujących kredytami, w tym: dolażenia wszelkich starań do zaspokojenia potrzeb pieniężnych formacji w zakresie wszystkich należnych im środków, przy równoczesnym zabezpieczeniu skarbu państwa przed stratami; przestrzegania przepisów obowiązujących w zakresie gospodarki pieniężnej i zasad oszczędności. Ponadto zapoznawano o sposobie sporządzania i zestawienia kwot w zapotrzebowaniach pieniężnych oraz rozdziału kredytów między poszczególne jednostki administracyjne. Następnie przekazywane były uwagi, co do realizacji kredytów i ich ewidencji, sposobu postępowań na wypadek powstania szkody ubytku lub straty oraz refundacji (zwrotów) wydatków MSWojsk. poniesionych na rzecz obcych ministerstw.

⁴³ CAW, sygn. 1.300.28.105. Preliminarze budżetowe, materiały budżetowe „Przeglądu Piechoty” 1933–1938. Są tam prośby dowódców Okręgów Korpusów, dywizji piechoty i komendantów szkół piechoty skierowane do szefa Departamentu Piechoty o podwyższenie ryczałtów i kredytów wyszkoleniowych.

W roku 1923 w dalszym ciągu były zatwierdzane kwartalne prowizoria budżetowe. Dopiero po przeprowadzeniu reform finansowych w roku 1924 przez Władysława Grabskiego⁴⁴, Sejm uchwalił pierwszy budżet państwowy, w tym tzw. wojskowy budżet wegetacyjny. Były to środki finansowe, przeznaczane jednostkom i instytucjom wojskowym na płace, wyżywienie, umundurowanie i pomieszczenia.

Stan liczebny armii oraz wydatki na siły zbrojne w stosunku do całości wydatków państwa w latach 1921–1925 przedstawia tabela 1. Na podstawie danych można pokusić się o stwierdzenie, że wydatki na wojsko w owym czasie w skali państwa były bardzo duże, bo sięgały średnio 1/3 budżetu państwa, tj. średnio w skali roku 500 mln złotych. Jednak nie były wystarczające na odpowiednie wyposażenie w sprzęt, środki walki i wyszkolenie około 300-tysięcznej armii polskiej.

Wydatki budżetowe Ministerstwa Spraw Wojskowych w latach 1926–1939, przedstawiały się następująco (tabela 1 i 2):

Tabela 1. Wydatki na siły zbrojne w latach 1921–1925

Rok budżetowy	Stan osobowy sił zbrojnych (w tys.) ⁴⁵	Całość wydatków państwowych (w mln)	Wydatki na siły zbrojne i obronę (w mln)	% ogólnego budżetu państwa
1921	331,2 ⁴⁶	880,8	362,6	42,3
1922	329,0	879,3	318,3	36,4
1923	261,1	1699,6	709,9	41,7
1924	259,6	1664,7	698,7	38,8
1925	261,7	1884,0	707,4	33,3
Razem	1442,6	7008,0	2506,9	36,2

Źródło: opracowano na podstawie P. Stwecki, *Budżet*, [w:] *Zarys dziejów wojskowości...*, s. 424; H. Smaczny, *Polska zbrojna...*, s. 132; P. Stawecki, *Polityka wojskowa...*, s. 69; K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 69, 78 i 174.

Istniały trzy rodzaje wydatków na utrzymanie wojska⁴⁷:

- wegetacyjne (płace, wyżywienie, umundurowanie, pomieszczenia, podróże i przeniesienia, środki lokomocji, wydatki biurowe i inne wydatki osobowe), średnio w latach 1924–1930 stanowiły ponad 40% całości budżetu wojskowego, w latach 1931–1933 – ponad 50%, a w latach 1934–1936 – 60%. W tej grupie największe wydatki pochłaniały płace (oficerów, podoficerów zawodowych, żołd żołnierski służby czynnej oraz płace i fundusze z tym związane) – średnio około 260 mln oraz wyżywienie – średnio około 65 mln zł rocznie,

⁴⁴ W tym czasie oprócz Ministerstwa Spraw Wojskowych i Ministerstwa Skarbu preliminarze budżetowe opracowywały: Ministerstwo Sprawiedliwości, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Rolnictwa i Dóbr Państwowych, Ministerstwo Kolei Żelaznych, Ministerstwo Reform Rolnych i Ministerstwo Robót Publicznych.

⁴⁵ *Zarys dziejów wojskowości polskiej w latach 1864–1939*, red. nauk. P. Stawecki, Warszawa 1990, s. 417.

⁴⁶ Z przytoczonych danych przez Bolesława Woszczyńskiego dotyczących stanu sił zbrojnych na 1 grudnia 1921 roku było 331,2 tys. żołnierzy i oficerów, [w:] *Ministerstwo Spraw Wojskowych 1918–1921. Zarys i organizacja działalności*, Warszawa 1972, s. 226–228.

⁴⁷ Opracowano na podstawie danych zawartych w publikacji: K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 76–109 oraz P. Stawecki, *Budżet wojskowy*, [w:] *Zarys dziejów wojskowości...*, s. 547–549.

Tabela 2. Wydatki budżetowe MSWojsk. w latach 1926–1939

Rok budżetowy	Budżet państwa (preliminarz w mln)	MSWojsk. (preliminarz w mln)	Budżet wojskowy wydatki w mln/ procentowy udział w wydatkach państwa	Stan osobowy sił zbrojnych (tys.)
1926/1927	1952296	639522	633,959/33,4%	252 905, P. Stawecki, <i>Zarys dziejów...</i> , s. 532.
1927/1928	1 972 426	839 269	639,071/34,0%	257,1, P. Stawecki, <i>Wojsko Marszałka...</i> , s. 121.
1928/1929	2 508 392	872 060	870,285/31%	240 000, Z. Jagiełło, <i>Piechota...</i> , s. 60.
1929/1930	2 762 900	871 435	866,030/30%	258,2, P. Stawecki, <i>Wojsko Marszałka...</i> , s. 121.
1930/1931	2 921 975	844 596	778,419/27,9%	268,5, jw.
1931/1932	2 851 898	847 600	763,526/31,3%	257,8, jw.
1932/1933	2 444 567	839 990	768,000/35,0%	266.015, CAW, sygn. I.300.28.103. Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu budżetowym MSWojsk. na rok 1933/1934.
1933/1934	2 448 077	829 400	768,198/35%	254,0, P. Stawecki, <i>Wojsko Marszałka...</i> , s. 121.
1934/1935	2 156 722	768 000	768,000/35%	245,5, jw.
1935/1936	2 159 048	768 000	761,700/35%	277 851, P. Stawecki, <i>Zarys dziejów...</i> , s. 752.
1936/1937	2 238 339	768 000	768,000/34,6%	229 276, jw.
1937/1938	2 310 578	768 000	768,000/33,1%	231 358, jw.
1938/1939	2 474 935	800 000	800,000/32,3%	256 378, jw.
1939/1940	2 525 848	800 000	–	282 877, R. Czarnecka, „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 2005, nr 27

Źródło: dane dotyczące budżetu państwa i MSWojsk. oraz stanów liczebnych Wojska Polskiego zestawiono na podstawie: K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 78, 142–143; E. Kozłowski, *Wojsko Polskie...*, wyd. 2, s. 64, 352–357; P. Stawecki, *Budżet wojskowy, Zarys dziejów wojskowości...*, s. 547–549, *idem, Wojsko Marszałka Józefa Piłsudskiego 12 V 1926–12 V 1935*, Warszawa 2004, s. 121. Autor podaje stany Wojska Polskiego, w tym: oficerów, podoficerów zawodowych i nadterminowych oraz podoficerów i szeregowców zasadniczej służby wojskowej – nie wliczając KOP i Marynarki Wojennej; Z. Jagiełło, *Piechota Wojska Polskiego 1918–1939*, Warszawa 2005, s. 60; M. Zgórniak, *Możliwości wojenne Niemiec i Polski*, WPH, 1989, nr 3, s. 102.

- rzeczowe (szkolnictwo, ćwiczenia, remonty, leczenie itp.), stanowiły w latach 1931–1936 około 1/12 wydatków wojskowych, średnio rocznie przeznaczano – 58 mln zł,
- materiałowe (rezerwa zaopatrzenia: zapasy i rezerwa mobilizacyjna, sprzęt, broń i inne wyposażenie na wypadek wojny, ponadto: nowe budowle, wykupy gruntów, surowce i półfabrykaty, odnawianie i konserwacja materiału, próby i studia itp.), stanowiły w latach 1931–1936 około 330 mln zł wydatków wojskowych. W tej grupie najwięcej środków finansowych przeznaczano na odnowienie materiału wojskowego – średnio 143 mln i rezerwę zaopatrzenia – średnio 1,1 mln zł rocznie. Te dwie grupy stanowiły ponad 75% materiałowych środków finansowych.

Wydatki wykazane w poszczególnych pozycjach budżetu wojskowego odnosiły się do wszystkich rodzajów wojsk, np. pozycja „uzbrojenie”, „budownictwo”, „intendencja” obejmowały piechotę, kawalerię, artylerię itd.

Koszt utrzymania i wyszkolenia żołnierza wojsk lądowych w latach 1927–1931 miał tendencję zwyżkową i wynosił średnio rocznie – około 877 zł, w następnych latach 1932–1936 miał tendencję zniżkową, średnia za 5 lat wyniosła – 789 zł.

Kolejną największą grupę stanowiły wydatki na uzbrojenie wojsk lądowych, które w latach 1924–1930 miały tendencję wzrostową i wynosiły średnio rocznie – 49 mln zł, a w latach 1931–1936 – 58 mln zł, były to większe kwoty niż w poprzednich latach, ale z tendencją zniżkową.

Wydatki na wojska techniczne w latach 1930–1935 wzrosły z 6,8 mln do 28,6 mln zł, na wojska lotnicze w latach 1924–1936 wynosiły średnio rocznie – 36,2 mln zł, na tabor i konie i ich wyżywienie w latach 1924–1936 wynosiły średnio rocznie za te lata – na tabor – 4,7 mln zł, konie – 6,9 mln, żywienie koni – 26,4 mln, na marynarkę wojenną w latach 1924–1936 wynosiły – 29,3 mln zł, na budownictwo i fortyfikacje w latach 1927–1939 wynosiły – na budownictwo średnio rocznie – 33,4 mln, na fortyfikacje – 2,01 mln złotych.

Na podstawie ogólnej klasyfikacji wydatków budżetowych według rodzajów wojsk, można stwierdzić, że na wojska lądowe w tym czasie przeznaczano – 86,2%, na marynarkę wojenną – 5,7 i na lotnictwo – 8,1%. Według innej klasyfikacji, na jednostki liniowe: piechotę i kawalerię, stanowiące trzon polskiej armii przypadało 45–50% ogółu środków budżetowych, na inne rodzaje wojsk około 30% i wydatki ogólne, takie jak budownictwo, studia i wyszkolenie, władze centralne, składnice, magazyny itp. – około 20%. Obydwie klasyfikacje stanowią obraz struktury polskich sił zbrojnych.

Ministerstwo Spraw Wojskowych powyższe wydatki finansowało nie tylko ze swoich środków. Dodatkowe fundusze otrzymywało z budżetów innych ministerstw, m.in. na dofinansowanie KOP, szkół wojskowych, przemysłu wojennego, wykupu gruntów i lasów, przewozów wojskowych, rozbudowę infrastruktury drogowej, łączności i inne. Wojsko otrzymywało też specjalne dotacje pochodzące z pożyczek materiałowych krajowych (np. Pożyczka Obrony Przeciwlotniczej w 1939 r.) i zagranicznych z Francji i Wielkiej Brytanii na dobrojenie wojska i rozbudowę przemysłu wojennego. Ponadto otrzymywało środki na inwestycje gospodarcze i wojskowe z darowizn i innych nadzwyczajnych funduszy i składek, np. z Funduszu Kwaterunku Wojskowego, Funduszu Obrony Morskiej przy Lidze Morskiej i Kolonialnej, Funduszu Obrony Narodowej – ustanowionego w kwietniu 1936 r.⁴⁸

⁴⁸ E. Kozłowski, *Wojsko Polskie...*, s. 64–73.

Dzięki dodatkowym środkom budżet MSWojsk. był zasilany dużą kwotą pieniędzy, w latach 1925–1936 były to sumy w granicach od 50 do 100 mln zł rocznie⁴⁹.

Dane z tabeli 2 wskazują, że budżet MSWojsk. w latach 1926–1935 wykazywał tendencję wzrostową i kształtował się na poziomie 700–800 mln rocznie. Starano się tak planować wydatki, aby w budżecie mieściły się jedynie koszty niezbędne do zapewnienia normalnego życia wojska i zabezpieczenia środków na wypadek wojny. Wspomniane powyżej redukcje budżetu były dokonywane kosztem wydatków vegetacyjnych oraz wydatków związanych z administracją, a nie dotyczyły zasadniczo zakupów materiałowych⁵⁰. Ponadto starano się szukać oszczędności poprzez redukcję kredytów w zakładach zaopatrzenia i ich filiach oraz w lepszym wykorzystaniu składnic sprzętu i uzbrojenia.

W porównaniu z polskim budżetem wojskowym w Niemczech przeznaczano na wojsko w latach 1924–1937 następujące kwoty⁵¹: w latach 1924/1925 – 456 mln marek, 1925/1926 – 567 mln marek, 1926/1927 – 675 mln marek, 1927/1928 – 701 mln marek, 1928/1929 – 705,6 mln marek, 1929/1930 – 675,5 mln marek, 1930/1931 – 713 mln marek.

W następnych latach budżet Niemiec na rok 1932/1933 zamykał się po stronie wydatków sumą ogólną – 8 219 000 000 marek, z czego na budżet wojskowy, dla ministerstwa Reichswehry przypadło – 1 040 450 tys. marek, armia lądowa otrzymała – 486 090 600 marek, a marynarka wojenna – 187 339 400 marek⁵², razem – 674 470 450 marek, co odpowiadało około 1 423 000 mln zł polskich. Polski budżet w tym czasie stanowił 768 mln zł, czyli był o połowę mniejszy. Niemcy w roku 1932 mogły przeznaczyć na każdego żołnierza kwotę 2900 marek – czyli 6090 zł, podczas gdy państwo polskie zaledwie 3100 złotych⁵³.

Dochód narodowy Niemiec w roku budżetowym 1938/1939 zamykał się kwotą 82,1 mld marek, z tego wydatki rządowe wynosiły 31,8 mld, a wydatki zbrojeniowe 18,4 miliarda marek⁵⁴. Ogółem w latach 1933–1939 Niemcy, przy globalnej sumie wydatków budżetowych 99 miliardów marek, wydały na zbrojenia 30,2 mld marek⁵⁵. W tym samym czasie państwo polskie ze swojego budżetu – około 16 mld złotych, na wojsko wydatkowało około 6 mld złotych. Zarówno Niemcy, jak i Polska przeznaczyły w tym czasie 1/3 swojego budżetu państwowego. Leszek Moczulski, dla zobrazowania obydwu budżetów, wykazuje w tych latach łączne wydatki niemieckie i polskie w milionach dolarów⁵⁶: niemieckie – 17 346, polskie – 1342. Z tych wielkości można

⁴⁹ K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 116–117.

⁵⁰ CAW, sygn. I.300.28.103. Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu wojskowym MSWojsk. na rok 1933/1934. Druk nr 640, cz. 6, s. 5; CAW, sygn. I.300.28.103. Pismo MSWojsk. Biuro Kontroli Nr 310/33/S.A.I Tjn. z 22.05.1933 r. Polecenie opracowania projektu preliminarza budżetowego na rok 1934/35.

⁵¹ W. Kozaczuk, *Wermacht 1933–1939*, Warszawa 1971, s. 60.

⁵² CAW, sygn. I.300.28.103. Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu wojskowym MSWojsk. na rok 1933/1934. Druk nr 640, cz. 6, s. 2–4.

⁵³ R. Majzner, *Polski wywiad wojskowy wobec polityki III Rzeszy 1933–1939*, Toruń 2007, s. 287.

⁵⁴ M. Zgórnjak, *Możliwości wojenne...*, s. 94.

⁵⁵ W. Kozaczuk, *Wehrmacht...*, s. 262; L. Moczulski, *Miecz Nibelungów*, Warszawa 1968, s. 285 – podaje, że wydatki budżetowe III Rzeszy w latach 1933–1939 na wojsko wynosiły – 51,6 mld marek, tj. 34% wydatków państwa, a państwo polskie 6,7 mld złotych, tj. 44% wydatków państwa.

⁵⁶ L. Moczulski, *Miecz Nibelungów*, s. 285.

wywnioskować, że Niemcy w latach 1933–1939 na uzbrojenie swojej armii wydały szesnaście razy więcej pieniędzy niż Polska⁵⁷.

W tym czasie polski budżet wojskowy był ciągle na tym samym poziomie, tzn. 768 mln zł. Po przeliczeniu na polską walutę, wynika, że Niemcy ogółem wydały na zbrojenia w latach 1933–1937 około 30 mld zł, gdy Polska w tym czasie wydała około 3 mld, zł, a więc dziesięć razy mniej⁵⁸.

W roku 1937 „Niemcy mogły własną stalą uzbroić 260 dywizji i dostarczyć swoim sprzymierzeńcom uzbrojenia dla 100 dywizji. Przy uwzględnieniu możliwości austriackich i czechosłowackich (w skali 1937 r.) Niemcy dysponowały potencjalną możliwością uzbrojenia i wyposażenia 407 dywizji. Wielka Brytania i Francja – 380 dywizji (pierwsza 160, druga 220 dywizji), a Związek Radziecki – 340. Możliwości innych państw europejskich były dużo mniejsze; Belgia mogła wyposażać 45 dywizji, Włochy – 30, a Polska – 24. Inne państwa pozostawały daleko w tyle”⁵⁹.

Drugim wielkim państwem, uznawanym jako przyszły potencjalny przeciwnik Polski, była Rosja Radziecka (od 1922 r. Związek Socjalistycznych Republik Radzieckich). Państwo to w początkowym okresie skoncentrowało się na odbudowie gospodarki narodowej, a przede wszystkim na organizacji i umacnianiu sił zbrojnych, w szczególności wojsk lądowych, które w początkowym okresie składały się w większości z piechoty, mających w swoim składzie artylerię i kawalerię. W latach dwudziestych rozwój sił zbrojnych był powolny. Słabość ekonomiczna państwa nie pozwalała na wprowadzanie do jej struktur organizacyjnych nowoczesnego wyposażenia i uzbrojenia. Dla polepszenia sytuacji opracowano plany (pięciolatki) rozwoju gospodarki i wojska na lata 1928–1932 i 1933–1937. W wyniku tych planów nastąpiła szybka rozbudowa potencjału ekonomiczno-wojskowego⁶⁰. Na niespotykaną skalę rozwinęto przemysł zbrojeniowy. Zaczęto produkować nowoczesny sprzęt pancerny i zmechanizowany dla wielkich związków pancerno-motorowych. W celu zwiększenia ich siły uderzeniowej rozbudowywano lotnictwo i artylerię. W latach 1930–1931 przemysł zbrojeniowy produkował rocznie: 1 911 dział, 174 000 karabinów, karabinów maszynowych 40 982, samolotów – 860, czołgów – 740. W roku 1938 produkcja przedstawiała się następująco: dział – 12 687, karabinów – 1 174 000, karabinów maszynowych – 74 657, samolotów – 5468, czołgów – 2 271.

Organizowanie i modernizowanie Armii Czerwonej pociągało za sobą ogromne wydatki na zbrojenia, które na rok 1932 wynosiły – 1 478 286 994 rb, co stanowiło około 6 mld zł⁶¹. W innych latach, tj. 1933/34 i w 1934/35 budżet wojskowy ZSRR w polskich złotych wynosił kolejno 7 286 002 i 8 310 008 mln zł⁶². Przytoczone kwoty

⁵⁷ CAW, sygn. I.300.28.103. Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu wojskowym MSWojsk. na rok 1933/1934. Druk nr 640, cz. 6, s. 2–4. Niemiecki budżet na rok budżetowy 1933/1934 wynosił 1 598 000 mln zł, w roku 1934/1935 – 2 555 003 mln zł, w roku budżetowym 1936/37 – 6 mld marek, co stanowiło 12 mld zł złotych polskich.

⁵⁸ J. Piesiewicz, M. Szubert, *Studium planu strategicznego Polski przeciw Niemcom Kutrzeby i Mossora*, Warszawa 1987, s. 52.

⁵⁹ T. Rawski, *Piechota w II wojnie światowej*, Warszawa 1984, s. 25–26.

⁶⁰ A. Smoliński, *Robotniczo-Chłopska Armia Czerwona oraz sowiecki przemysł wojenny z lat 1921–1939*, [w:] *Polski wywiad wojskowy 1918–1945*, red. P. Kołakowski, A. Pepłoński, Toruń 2007, s. 305–308.

⁶¹ CAW, sygn. I.300.28.103. Sprawozdanie Komisji Budżetowej o preliminarzu wojskowym MSWojsk. na rok 1933/1934. Druk nr 640, cz. 6, s. 2–4.

⁶² K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 80.

pieniężne świadczyły o bardzo wysokim potencjale wojskowym ZSRR i Niemiec w stosunku do Polski.

Ze sprawozdania Komisji Budżetowej można wywnioskować, że w miarę możliwości budżetowych Polski w roku 1932 udało się uporządkować administrację w armii, wyposażyć ją w sprzęt jednolity i w miarę nowoczesny oraz stworzyć warunki do jego produkcji w kraju⁶³. W sprawozdaniu podkreślono brak fortyfikacji na pograniczu państwa, niedostateczny stan rozbudowy linii kolejowych, portów, koszar itp., brak marynarki wojennej w ilościach i kategoriach odpowiadających naszym potrzebom obronnym wybrzeża i naszym interesom na Bałtyku. W końcowej części sprawozdania poddano analizie przedłożony przez rząd budżet MSWojsk. na lata 1933/1934. Stwierdzono, że w dalszym ciągu, kładzie się duży nacisk na motoryzację armii, rozwój lotnictwa wojskowego, przebrojenie wojska w broń typu jednolitego, rozwój broni pancernej. Ponadto w tym sprawozdaniu użyto sformułowanie „wreszcie przewidziano w tym budżecie kredyty na wyposażenie techniczne Marynarki Wojennej”.

Dzięki wyjątkowo oszczędnościowej gospodarce MSWojsk. nastąpił duży postęp w zaopatrzeniu materiałowym wojska. Zaczęto coraz bardziej analizować potencjał sił zbrojnych w stosunku do innych państw. Sztab Główny Wojska Polskiego opracował plan modernizacji rozbudowy sił zbrojnych na lata 1936–1942⁶⁴. To był plan, który wymagał rozwoju własnego przemysłu wojennego, w tym zbrojeniowego z jego infrastrukturą. Ważna przy tym była jego lokalizacja. Optymalnym miejscem, strategicznie bezpiecznym, okazał się tzw. trójkąt bezpieczeństwa (od 1929 r. Centralny Obszar Przemysłowy)⁶⁵.

Decyzja do opracowania programu rozbudowy przemysłu zbrojeniowego na obszarze Centralnego Okręgu Przemysłowego zapadła 1 stycznia 1936 r. Ogólny koszt realizacji planu modernizacji i rozbudowy sił zbrojnych, sporządzony przez Sztab Główny WP w roku 1937, wyniósł – 4 759 mln zł. Istniały trzy części realizacji planu⁶⁶: w pierwszej części starano się uzupełnić wszystkie braki w poszczególnych rodzajach broni i służb. Uzupełnienia te dotyczyły sprzętu i uzbrojenia oraz jego unowocześnienia. Druga część planu uwzględniła koszty pokrycia braków w jednostkach oraz koszty rozbudowy wszystkich działów armii. Trzecia dotyczyła rozbudowy krajowej bazy przemysłowej i surowcowej oraz wydatków na ważniejsze inwestycje o charakterze obronnym, np. na fortyfikacje.

Według Eugeniusza Kozłowskiego, z ogólnej sumy 4 759 mln zł planowano wydać na⁶⁷: wojska lądowe – 47,53%, lotnictwo i OPL – 32,11%, marynarkę wojenną – 2,52%, fortyfikacje – 3,89%, przemysł, surowce, poszukiwania geologiczne – 11,22%, inne: rezerwa, budownictwo, policja itp. – 2,73%. Według Wiktora Kucharskiego, Krzysztofa Krzyżanowskiego i Zbigniewa Dziemianki, większa część tej sumy została przeznaczona w milionach na: lotnictwo – 785, obronę przeciwlotniczą – 668, artylerię

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ E. Kozłowski, *Wojsko Polskie...*, wyd. 2, s. 31–35.

⁶⁵ Z. Dziemianko, *Przemysł zbrojeniowy w Centralnym Okręgu Przemysłowym*, Toruń 2004, s. 78; H. Smaczny, *Polska zbrojna...*, s. 326.

⁶⁶ K. Krzyżanowski, *Wydatki wojskowe...*, s. 134.

⁶⁷ E. Kozłowski, *Wojsko Polskie...*, wyd. 2, s. 34.

574, broń pancerną – 278, obronę przeciwpancerną – 230, saperzy – 149, łączność – 99, oddziały motorowe – 40, motoryzacja dowództw – 40, piechota – 20, kolarze – 20, broń chemiczna – 16 i kawaleria 14 mln, razem 2933 mln zł.

Ponadto w milionach złotych przeznaczono sumy pieniężne na⁶⁸: rozbudowę przemysłu wojennego – 424, fortyfikacje – 180, rozbudowę Marynarki Wojennej – 120, surowce – 100, dodatkowe sumy na budownictwo – 25, rozbudowa operacyjnej sieci lotnisk – 75, poszukiwania geologiczne – 10, staż graniczna – 5, sumy rezerwowe – 100, koszty uzupełnienia sprzętu i uzbrojenia zgodnie ze stanem wojska sprzed 1935 – 782 mln, razem – 1 821 mln złotych.

Kwota 1821 mln zł była zgrana z rzeczywistymi wydatkami wojskowymi, które w tych latach wynosiły około 800 mln zł (tabela 2). Sprzyjającą okolicznością realizacji planu było udzielenie 17 września 1936 r. przez Francję dla Polski pożyczki w wysokości 2 mld franków⁶⁹.

Eugeniusz Kozłowski podaje, że „modernizacja podstawowego rodzaju broni, tj. piechoty, polegała głównie na wzmocnieniu jej siły ogniowej w pułkach piechoty”. Odbywać się to miało poprzez zwiększenie ilości broni maszynowej, przeciwpancernej, moździerzy, dział: polowych, przeciwpancernych i przeciwlotniczych. Planowano zmodernizowanie systemów dowodzenia i kierowania wojskami.

W roku 1937 na piechotę przeznaczono 20 mln zł, oprócz tego, co było zaksięgowane w dziale uzbrojenia, technicznym czy intendentury. Natomiast na obronę ppanc 230 mln złotych⁷⁰. Znamienne, że najwyższy udział z owej sumy miał przypaść na douzbrojenie piechoty.

W tym czasie ceny jednostkowe niektórych wyrobów broni i sprzętu piechoty kształtowały się w złotych⁷¹: karabinek wz. 29 – 214, szabla – 50, granatnik – 1032, rkm wz. 28 – 2060, ckm wz. 30 – 3633, haubica 100 mm z wyposażeniem – 165 000, motocykl „Sokół” 600 z przyczepą – 3500, samochód „Łazik” Polski Fiat 508 – 7000, samochód ciężarowy (2-tonowy) Polski Fiat L-621 – 15 800, samochód terenowy wz. 34 – 32 450, ciągnik artyleryjski 4–5-tonowy – 45 000, ciągnik artyleryjski C 7P – 100 000, przyczepka amunicyjna sprzętowa – od 2200 do 4 000. Koszt wystawienia nowych oddziałów wynosił⁷²: dywizjon haubic 100 mm (z koszarami) – 4 927 000, bateria haubic 105 mm (zaprzęg konny) – 463 000, bateria haubic 155 mm (zaprzęg konny) – 600 000.

Należy stwierdzić, że błędnym było utrzymywanie wysokiego stanu piechoty (30 dywizji) w czasie pokojowym. Ze środków przydzielonych na ten rodzaj broni było korzystniej utrzymać 20 dywizji piechoty lepiej uzbrojonych i wyposażonych w docelowym ich rozwinięciu do 30 i więcej z racji wysokich kosztów wegetacyjnych. Z uwagi na duże koszty wystawienia nowych oddziałów oraz zakupu niektórych rodzajów uzbrojenia należało zaoszczędzone środki finansowe skierować na rozbudowę lotnictwa oraz na

⁶⁸ W. Kucharski, *Kawaleria i broń pancerna...*, s. 169; Z. Dziemianko, *Przemysł zbrojeniowy...*, s. 175.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 167.

⁷⁰ E. Kozłowski, *Wojsko Polskie...*, wyd. 2, s. 34–35; *Zarys dziejów wojskowości...*, s. 636; T. Pawłowski podaje, że w roku 1938 nastąpiło zwiększenie przewidywanych wydatków na piechotę do 42 mln złotych, zob. T. Pawłowski, *Armia Marszałka Śmigłego...*, s. 64.

⁷¹ H. Smaczny, *Polska Zbrojna...*, s. 411–412.

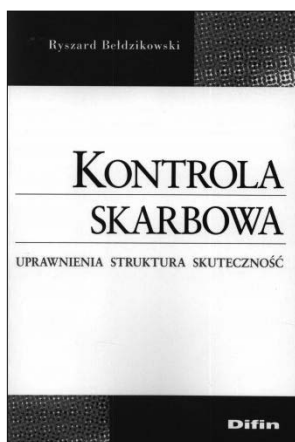
⁷² *Ibidem*, s. 412; *Zarys dziejów wojskowości...*, s. 637.

Jan Piłżys

wyposażenie wojsk wystarczającą ilością środków przeciwpancernych i przeciwlotniczych. Takie działanie pozwoliłyby na zahamowanie eksportu broni za granicę (1936–1939) i skierowanie jej na wyposażenie i wzmocnienie polskiej armii⁷³.

⁷³ P. Stawecki, *Polski potencjał wojenny*, [w:] *Wojna obronna...*, s. 110. W latach 1926–1938 wyeksportowano z Polski co najmniej: 170 tys. karabinów (w tym około 140 tys. produkcji polskiej i 30 tys. produkcji z I wojny światowej), 200 dział panc 37 mm i plot 40 mm, 325 samolotów wojskowych różnych typów (w tym około 90 nowoczesnych myśliwców P-24, 2600 ckm (w tym około 2000 szt. produkcji polskiej), blisko 1900 rkm (wszystkie nowe), tysiące ton prochu i materiałów wybuchowych oraz prawie milion granatów.

Recenzje



Jerzy Konieczny **Ryszard Bełdzikowski** *Kontrola skarbową. Uprawnienia, struktura, skuteczność*

[Difin, Warszawa 2011, 189 s.]

Omawiana monografia pojawia się dokładnie w dwudziestą rocznicę przyjęcia (28 września 1991 r.) przez Sejm ustawy o kontroli skarbowej. Zapewne nie jest to przypadek, tym bardziej że autor, przez szereg lat związany zawodowo z administracją skarbową, w której pracował m.in. na stanowisku dyrektora Biura Dokumentacji Skarbowej w Ministerstwie Finansów (wywiadu skarbowego), historię tego dwudziestolecia współtworzył. Kompetencję Ryszarda Bełdzikowskiego w przedmiocie, któremu poświęcona jest *Kontrola...*, wolno więc uznać za niepodważalną.

Zwarty, spójny i nasycony konkretnymi informacjami tekst podzielony jest na trzy rozdziały. Pierwszy przynosi charakterystykę urzędów kontroli skarbowej i znajdujemy w nim referat, dotyczący uprawnień tych urzędów (z ciekawie naszkicowaną ich ewolucją historyczną), struktury organizacyjnej, kompetencji personelu oraz roli Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej. Rozdział drugi traktuje o wywiadzie skarbowym, jego rozwoju, uprawnieniach i pracownikach. Rozdział trzeci wreszcie stanowi analizę skuteczności kontroli skarbowej, w jej bardzo zróżnicowanych aspektach, bo rozważanej w kontekstach ekonomicznych, ale również prawa karnego, kryminologii, psychologii i moralności. Książka jest dopełniona zestawieniami informacji historycznych (przede wszystkim osobowych – otrzymujemy chronologicznie uporządkowaną listę liderów instytucji, o których mowa w książce) oraz tekstem (jednolitym, aktualnym) Ustawy o kontroli skarbowej.

Gdyby próbować wskazać ideową kategorię, w której mieści się monografia, byłoby nią z pewnością bezpieczeństwo państwa, w tym jego bezpieczeństwo finansowe.

O ile stwierdzenie, że bezpieczeństwo państwa kosztuje, jest trywialne, podobnie jak konstatacja, że koszt ten musi być pokryty z przychodów podatkowych, o tyle kwestia prowadzenia polityki na styku bezpieczeństwo/finanse publiczne jest już daleko bardziej skomplikowana. Politycy, choć otwarcie mówią, że głównym problemem w rozwiązywaniu problemów bezpieczeństwa bywa brak pieniędzy, to jednak wolą unikać bezpośredniego odwoływania się w tej sprawie do elektoratu, nie lubią też uzasadniania podwyżek podatków potrzebami publicznymi, związanymi z bezpieczeństwem¹. Dlaczego tak jest – nie bardzo wiadomo, pewne hipotezy można sformułować, ale nie tu miejsce na takie rozważania.

Bezpieczeństwo finansowe państwa może być rozpatrywane na trzy sposoby. Po pierwsze, analizować można instrumentalną relację pomiędzy pojęciami bezpieczeństwa i finansów, w której finanse wykorzystywane są do zapewnienia bezpieczeństwa narodowego i suwerenności państwa, przy czym jednocześnie aparat bezpieczeństwa państwa stoi na straży jego interesów finansowych. Po drugie, relacja ta może być traktowana jako związek przyczynowy pomiędzy finansami z jednej a bezpieczeństwem z drugiej strony, ze zwróceniem uwagi na fakt, że nowoczesne instrumenty finansowe mogą stać się środkiem pomyślności ekonomicznej państwa, ale też źródłem jego głębokich kryzysów. Po trzecie wreszcie, rozwijać można myśl, że finanse i bezpieczeństwo są dwoma stronami „tego samego medalu”, wykształconymi w wyniku praktyki społecznej jako narzędzie konfrontacji z niepewną przyszłością².

Książkę R. Beldzikowskiego wpasować można w każdy z tych nurtów myślenia o finansach, choć autor w zasadzie unika bezpośrednich nawiązań do kwestii bezpieczeństwa państwa. Wydaje się jednak, że najbliższej monografii do ujęcia pierwszego i w tym sensie R. Beldzikowski (wprawdzie milcząco) traktuje aparat kontroli skarbowej jako jeszcze jedną służbę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Stanowisko to jest uzasadnione – wszak wywiad skarbowy ma kompetencje do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych, i już ta okoliczność pozwala uważać go za służbę specjalną typu policyjnego, nie sposób nie zauważyć ponadto, że personel tej instytucji w sporej części dobrany został według kryterium posiadania umiejętności „mundurowych”, co było przyczyną charakterystycznych dla dwóch pierwszych dekad III Rzeczypospolitej sporów, konfliktów i debat, bardzo zresztą rzetelnie i spokojnie, ale z publicystycznym zacięciem opisanych przez autora (s. 93–103).

Najciekawszy jest jednak, zdaniem piszącego te słowa, rozdział III monografii. Zasadniczo jest on poświęcony skuteczności kontroli skarbowej, ale zawiera także krótkie omówienie przestępczości podatkowej, w tym analizę mechanizmów oszustw, związanych z podatkiem VAT. Na szczególną uwagę zasługują tu jednak dwa szkice, dotyczące (pierwszy) „szarej strefy” w gospodarce i drugi, rozważający moralne aspekty fiskalizmu. Rzecz ciekawa, że Autor nie ogranicza się do „prostej” analizy zjawisk, lecz traktuje je jako pretekst do szerokiego, chciałoby się powiedzieć wręcz filozoficznego spojrzenia na te jakże ważne dla państwa sprawy. R. Beldzikowski nie drapuje się

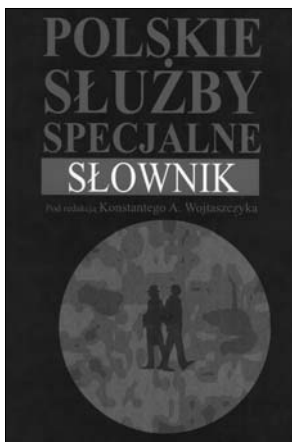
¹ Zob. Ch. D. Reddick, H. A. Frank, *Homeland Security Administration and Finance: A Survey of Texas County Officials*, [w:] *Homeland Security Handbook*, red. J. Pinkowski, CRC Press, Boca Raton 2008.

² M. de Goede, *Financial Security*, [w:] J. P. Burgess, *The Routledge Handbook of New Security Studies*, Routledge, London–New York 2010.

w szatę służbisty, bezdusznego urzędnika, który wystawiałby oceny z pozycji zimnego legalisty. Widzi problemy społeczne, powodowane takimi czy innymi rozwiązaniami prawnymi, dostrzega – w tle – z jednej strony dramaty przedsiębiorców, z drugiej zaś kreowane przez przepisy pole do działania dla pospolitych przestępców. Dostrzega bezradność aparatu fiskalnego, ale też nie waha się napisać, że „W Polsce władza publiczna ani tym bardziej społeczeństwo nie wykazują zdecydowanej woli zmiany takich [polegających na uznawaniu wartości propaństwowych, związanych z fiskalizmem za istotne – przyp. J.K.] postaw, zachowań. Obie strony, co nie jest trudnym do zauważenia przez obserwatorów polskiej rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej, rozumieją się i nie przeszkadzają sobie aż tak bardzo!” (s. 131).

Czy jednak owo „rozumienie się” daje podstawy do wyjaśnienia dramatycznych wręcz zjawisk w zakresie skuteczności kontroli skarbowej? Pytanie jest retoryczne, bo spójrzmy na przytoczone przez Autora fakty. Eksperti Międzynarodowego Funduszu Walutowego ustalili, że z kwot, naliczonych przez organy kontroli skarbowej, do budżetu państwa wpłynęło mniej niż 30% należności (s. 140). Około połowa decyzji pokontrolnych jest kwestionowana przez kontrolowanych podatników, a potem mniej więcej jedna trzecia (z tej połowy) bywa utrzymywana w mocy. Instancje odwoławcze uznały w 75% wniesionych odwołań argumenty prawne kontrolowanych podatników (szczegóły: s. 141–142). Słowo „bałagan” na określenie tej sytuacji wydaje się eufemizmem. Kto jest winien tej sytuacji? Autor nie odpowiada wprost, ale przytacza opinię eksperta: „W Polsce każdy przedsiębiorca (...) niemal codziennie może popełnić jakieś przestępstwo, nie mając przy tym pojęcia, że łamie przepisy. Jeżeli w ub. roku [2010 – przyp. J.K.] wyprodukowane dwieście czterdzieści trzy ustawy i ponad tysiąc rozporządzeń, to konia z rzędem temu, kto w ogóle byłby w stanie do tego wszystkiego zajrzeć!” (s. 142).

Chociaż *Kontrola skarbową...* jest dziełem swymi rozmiarami niewielkim, to jednak jest ważna, pouczająca i dająca wiele do myślenia nie tylko ekonomistom, finansistom, ale też (a może przede wszystkim?) specjalistom z zakresu bezpieczeństwa państwa. Czy dotrze do polityków, prawotwórców i zostanie przez nich zrozumiana? Oby tak się stało.



Patrycja Zając *Polskie służby specjalne. Słownik*

pod redakcją
Konstantego A. Wojtaszczyka

[Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2011, 256 s.]

Problematyka służb specjalnych od zawsze fascynowała społeczeństwo, jednak brak fachowych pozycji, wyjaśniających znaczenie pojęć związanych z tym zagadnieniem nie ułatwiał zrozumienia sensu ich działalności. W 2007 roku został wydany *Wielki leksykon służb specjalnych świata. Organizacja wywiadu, kontrwywiadu i policji politycznych świata, terminologia profesjonalna, żargon operacyjny*, autorstwa Jana Lareckiego, będący dziełem wartościowym, a przy tym inspirującym. Istnieje zatem zapotrzebowanie na syntetyczną wiedzę o polskich służbach specjalnych, która byłaby pozbawiona zbędnej sensacyjności, z jaką można się spotkać w niektórych publikacjach. Na rynku wydawniczym brakowało opracowania całościowo i obiektywnie wyjaśniającego i porządkującego terminologię związaną z polskimi służbami specjalnymi. Niszę tę wypełnia wydany w październiku 2011 roku przez Oficynę Wydawniczą ASPRA-JR, słownik *Polskie służby specjalne* pod redakcją Konstantego A. Wojtaszczyka.

Idea opracowania słownika zrodziła się, jak podkreślił w przedmowie prof. dr hab. Konstanty Wojtaszczyk, „w toku dyskusji prowadzonej w Katedrze Europeistyki WDiNP Uniwersytetu Warszawskiego”¹ z udziałem szerokiego grona pracowników naukowych z różnych ośrodków akademickich, politologów, historyków oraz reprezentantów służb specjalnych², którzy postawili sobie niebagatelne zadanie – obiektyw-

¹ *Polskie służby specjalne. Słownik*, red. K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2011, s. 7.

² Zespół autorski składał się z dwunastu pracowników naukowych, ekspertów oraz oficerów służb specjalnych.

nego i rzetelnego przekazania wiedzy wszystkim zainteresowanym problematyką polskich służb specjalnych.

Należy pamiętać, że tego rodzaju opracowanie z uwagi na ograniczony dostęp do źródeł wynikający m.in. ze specyfiki działalności służb specjalnych oraz systemu prawnego napotyka liczne trudności i ograniczenia w trakcie redakcji poszczególnych haseł. Warto podkreślić, że autorzy wykonali żmudną pracę, prowadząc liczne kwerendy i szerokie konsultacje, by do odbiorcy trafił słownik wartościowy, odznaczający się dużymi walorami poznawczymi, tak naukowymi, jak i edukacyjnymi.

Słownik składa się z przedmowy autorstwa prof. dr. hab. Konstantego Adama Wojtaszczyka, zarysu historii służb specjalnych – Jana Lareckiego, który w sposób syntetyczny przedstawił dzieje polskich służb specjalnych w przysłowiowej „pigułce”³ (wywód ten zasługuje na uwagę, bowiem jest wyważony i z konieczności zwięzły, ale oddający istotę problemu) oraz części głównej, w skład której wchodzi 684 hasła. Ponadto słownik zawiera wykaz skrótów i akronimów, krótkie noty biograficzne zespołu autorskiego, obszernie i niezwykle przydatne uwagi dotyczące posługiwania się nim oraz indeks nazwisk. Hasła zostały zaopatrzone w inicjały autorów, którzy zostali przedstawieni na wstępie, co standardowo występuje w tego typu opracowaniach.

Część główna słownika zawiera hasła ułożone w kolejności alfabetycznej opisujące szefów służb specjalnych oraz wybitnych oficerów i funkcjonariuszy⁴, pojęcia z zakresu pracy rozpoznawczo-operacyjnej, ochrony informacji niejawnych, jak również żargonowe, definicje regulaminowe i instrukcyjne. Znajdujemy hasła, które przedstawiają powstawanie polskich służb specjalnych po odzyskaniu niepodległości w 1918 r., jak również tworzenie się aparatu bezpieczeństwa po zakończeniu 1945 r. Na uwagę zasługuje całkowita bezstronność zespołu autorskiego w odniesieniu zwłaszcza do haseł związanych z funkcjonowaniem służb specjalnych w PRL. Z pewnością wybór haseł, który (o czym należy pamiętać) wymagał zastosowania selekcji, może wzbudzać kontrowersje. Autorzy jednak musieli podjąć ten trud, przy czym wydaje się, że zabrakło dość istotnej grupy pojęć związanych ze sprawami szpiegowskimi doby „zimnej wojny”. Ponadto liczniej reprezentowani powinni być oficerowie wywiadu Państwa Podziemnego oraz Rządu Emigracyjnego. Z tego okresu brakuje także haseł opisujących działania wywiadowcze – afery i sprawy szpiegowskie oraz kontrwywiadowcze. Jednocześnie należy mieć nadzieję, że w kolejnej edycji autorzy uzupełnią słownik o te pojęcia.

Redaktorem publikacji i kierownikiem projektu, koordynującym ponad trzyletnią pracę zespołu autorskiego był prof. dr hab. Konstanty A. Wojtaszczyk – kierownik Katedry Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego. Wybitny specjalista z zakresu systemów politycznych, systemów partyjnych, instytucji i prawa europejskiego, uwzględniając szczególnie europejski proces decyzyjny oraz szeroko rozumianej problematyki bezpieczeństwa państwa (w tym oczywiście jakże istotnej roli służb specjalnych).

Recenzentami naukowymi słownika są prof. dr hab. Stanisław Hoc – stały doradca sejmowy, zajmujący się m.in. ochroną informacji niejawnych i danych osobowych oraz prof. dr hab. Wiesław Wróblewski – badacz problematyki związanej z wywiadem i kontrwywiadem, m.in. członek Komitetu ds. Bezpieczeństwa UEFA EURO 2012.

³ *Polskie służby specjalne...*, op. cit., s. 14–23.

⁴ Sylwetki szefów polskich służb specjalnych oraz wybitnych oficerów i funkcjonariuszy zostały opracowane w hasłach biograficznych.

Listę autorów haseł otwiera dr Tomasz Aleksandrowicz pracownik Collegium Civitas oraz dziekan Wydziału Administracji Akademii Humanistycznej im. A. Gieyszтора w Pułtusk, wieloletni analityk polityczny, który pracował m.in. w zespole doradców prezydenta RP. Zajmujący się problematyką terroryzmu międzynarodowego, rolą służb specjalnych w stosunkach międzynarodowych, przemianami suwerenności państwa narodowego oraz analizą informacji. Dr Filip L. Elżanowski jest adiunktem w Katedrze Prawa i Postępowania Administracyjnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego. Specjalizuje się w prawie i postępowaniu administracyjnym, a w szczególności w prawie zamówień publicznych, prawie energetycznym, procedurze wydawania decyzji administracyjnych oraz procesach inwestycyjnych.

Dr Danuta Gibas-Krzak – adiunkt w Katedrze Badań nad Konfliktami i Pokojem Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Szczecińskiego. Prowadzi prace badawcze w zakresie dziejów politycznych Bałkanów, konfliktów zbrojnych i etnicznych, dziejów politycznych Europy Środkowo-Wschodniej, dziennikarstwa, polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, terroryzmu i separatyzmów. Zakres zainteresowań badawczych prof. dr. hab. Piotra Kołakowskiego, pracownika naukowego Akademii Pomorskiej w Słupsku, związany jest z działalnością polskich i obcych służb specjalnych oraz stosunkami międzynarodowymi w dwudziestolecu międzywojennym w trakcie II wojny światowej oraz w epoce „zimnej wojny”. Prof. P. Kołakowski jest specjalistą i ekspertem w obszarze funkcjonowania wywiadu niemieckiego oraz radzieckiego. Dr Andrzej Krzak, oficer rezerwy WP, adiunkt w Katedrze Badań nad Konfliktami i Pokojem Wydziału Humanistycznego Uniwersytetu Szczecińskiego. Zainteresowania badawcze obejmują dzieje polskich i obcych służb wywiadu i kontrwywiadu oraz dzieje polityczno-wojskowe państw Półwyspu Bałkańskiego. Jan Larecki, emerytowany oficer wywiadu i kontrwywiadu. Prof. dr hab. Andrzej Misiuk, prodziekan ds. rozwoju Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Inicjator badań naukowych dotyczących przedwojennej policji. Przedmiotem jego zainteresowań są historia administracji polskiej, dzieje służb policyjnych oraz samorząd terytorialny w Polsce. Prof. dr hab. Andrzej Peptoński, kierownik Katedry Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Pomorskiej w Słupsku. Jeden z najwybitniejszych znawców problematyki służb specjalnych, zwłaszcza działalności wywiadu i kontrwywiadu oraz policji państwowej II Rzeczypospolitej. Doktorant w Katedrze Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego Maciej Świderski. Specjalizuje się w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego krajowego i Unii Europejskiej.

Dr inż. Piotr Waślicki, wykładowca w Wojskowej Akademii Technicznej oraz Wyższej Szkole Menedżerskiej w Warszawie. Do jego zainteresowań naukowych należy szeroko rozumiana problematyka bezpieczeństwa informacji i systemów teleinformatycznych.

Mgr inż. Robert Zulczyk, oficer rez. WP, specjalista i analityk w dziedzinie problematyki radzieckich i rosyjskich służb specjalnych. Zajmuje się zagadnieniami polityczno-wojskowymi Ukrainy, Białorusi, Federacji Rosyjskiej i Kaukazu.

Listę autorów zamyka prof. dr hab. Andrzej Żebrowski – obecnie kierownik Katedry Prawa i Nauki o Administracji Instytutu Politologii Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie. Zakres badań obejmuje politologię, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa, jak również służby specjalne.

Należy podkreślić, że dużą zaletą słownika jest klarowna i jasna kompozycja haseł oraz styl języka, który pozwala czytelnikowi nie znającemu problematyki związanej z funkcjonowaniem służb specjalnych zrozumieć zakres pojęciowy haseł, zwłaszcza dotyczących pracy operacyjno-rozpoznawczej i słownictwa żargonowego. Trzeba pamiętać, że konstrukcja haseł opisujących działanie i procedury, którymi posługują się służby specjalne, powoduje wiele trudności m.in. z powodu specyficznego słownictwa zawodowego i żargonowego używanego w dokumentach oraz przez samych oficerów służb specjalnych. Dlatego też godne pochwały jest zachowanie jasności sformułowań, które z pewnością będą zrozumiałe zarówno dla specjalisty, jak i laika. Mankamentem opracowania jest jednak brak indeksu haseł. Wydawnictwo nie wydało też wersji w twardej oprawie. Na pochwałę natomiast zasługuje profesjonalne opracowanie edytorskie i redakcyjne. Podsumowując, należy podkreślić, że autorzy osiągnęli zakładany cel – obiektywnie przedstawili terminologię i słownictwo związane z polskimi służbami specjalnymi, dzięki czemu czytelnik otrzymał kompleksowy obraz tego rozległego zagadnienia. Słownik stanowi swoiste vademecum systematyzujące wiedzę, które będzie użyteczne tak dla badaczy, jak i studentów. Należy mieć również nadzieję, że rozpocznie dyskusję merytoryczną i pozbawioną emocji, która wraz z kolejnymi badaniami przyniesie następne, rozszerzone wydania przydatne kolejnym pokoleniom studentów, naukowców, ekspertów i pasjonatów dziejów polskich służb specjalnych.

Streszczenia / Резюме / Abstracts



Jan Czaja

Uwagi o bezpieczeństwie globalnym.

Aspekty polityczno-militarne i gospodarczo-finansowe

Po zakończeniu zimnej wojny wydawało się, że świat na trwałe wchodzi w okres stabilizacji, pokoju i współpracy. Szybko jednak okazało się, że świat narastającej globalizacji ma różne oblicza, także negatywne, co rzutuje na każdą sferę życia, także na bezpieczeństwo. Spadło co prawda zagrożenie wojną nuklearną, ale pojawiły się nowe zagrożenia oraz nasiliły te, które przedtem były przesłonięte rywalizacją Wschód – Zachód. Chodzi głównie o konflikty etniczno-religijne, kulturowe i cywilizacyjne, w tym rozlewające się konflikty wewnętrzne w państwach słabych i upadłych, proliferacja broni masowego rażenia, niebezpieczne ambicje państw dyktatorskich i autorytarnych.

Ogromny wpływ na bezpieczeństwo międzynarodowe miały zamachy 11 września 2001. Zmieniły one percepcję zagrożeń dla bezpieczeństwa, a ogłoszona przez prezydenta Busha wojna z terroryzmem doprowadziła USA i prawie cały Zachód do zaangażowania w dwie wojny: w Iraku i Afganistanie. Sytuacja w Afganistanie i odpowiedzialność NATO za bezpieczeństwo tego kraju nadal budzi ogromne zaniepokojenie przywódców państw zachodnich, rzutuje na stan bezpieczeństwa międzynarodowego. Dotyczy to szczególnie regionu Bliskiego i Środkowego Wschodu, gdzie coraz większą rolę odgrywa rywalizacja między Indiami, Pakistanem i Iranem. Rosnący niepokój budzą ambicje nuklearne Iranu, a także otwarte wyzwania, jakie kraj ten rzuca społeczności międzynarodowej, podobnie jak w innej części świata polityka Korei Północnej. Coraz większe ambicje w polityce międzynarodowej mają Chiny i dążąca do odzyskania mocarstwowej pozycji Rosja. Jednocześnie wbrew programom i zapowiedziom proces osiągania przez Unię Europejską pozycji gracza globalnego nie materializuje się. Postępuje proces odwrotny: komplikuje się sytuacja finansowa w strefie euro, a kryzys ten oddziałuje na całą Unię. Postrzegana jako oaza gospodarczej stabilizacji UE stała się w ostatnich latach źródłem dodatkowych perturbacji w gospodarce światowej. Zachodzące w niej procesy, takie jak gwałtowne wzrosty cen surowców, rozchwywanie rynków finansowych, pogłębiające się dysproporcje między bogatymi i biednymi, rosnące obszary głodu, daleko idąca deregulacja i kryzysogenne praktyki inżynierii finansowej, problem światowego zadłużenia, stają się czynnikiem globalnej destabilizacji i zagrożeń także dla bezpieczeństwa.

Some comments on political, economic and military aspects of the issue of global security

Twenty years after the end of the Cold War the world still undergoes the process of deep changes. The collapse of communism and disintegration of the Soviet Union put an end to a bipolar system and the new era begun in international politics. Many state controlled economies, especially in Central and Eastern Europe, became democratic and market oriented countries. Through over one decade the United States was recognized as a unique superpower. Rapidly spreading globalization has made countries strictly interdependent, especially in economy, but also mutual dependence in the field of security has substantially increased. It happened so because of new threats for security, like international terrorism, WMD proliferation, growing number of ethnic-cultural conflicts. There is no threat in the world of global nuclear war or big state to state aggression on a large scale, but new threats, especially terrorism and cyber-attacks, are becoming very probable.

In the contemporary world, with all economic freedom, especially international production factors movement, there are good as well as weak points which make international economy and the economy of different countries very vulnerable to crises, as we could see in 2008-2009 period. It is so because of uncontrolled activity of so called non-state actors, as for instance international financial corporations. Also European integration, especially in the Euro-zone, because of the world financial crisis impact, rising public debt and imperfect euro-mechanisms, is in trouble. Under such conditions, economic security is becoming so crucial that together with many other aspects of security [terrorism, cyber-attacks, impact of climate changes] it forms a new picture of the world security – a new paradigm. The article addresses the major international and regional security problems, the position of the USA in more and more multi-polar system, rising ambitions and roles of China and Russia. The approach of the author to the presented problems is interdisciplinary.

Несколько замечаний по поводу глобальной безопасности. Военно-политические и экономические аспекты

После окончания холодной войны казалось, что мир на долго входит в период стабилизации и сотрудничества. Однако вскоре оказалось, что мир растущей глобализации имеет разные стороны, в том числе также отрицательные, что отражается в каждой сфере жизни, в том числе и на безопасности. Хотя и уменьшилась угроза ядерной войны, однако появились новые угрозы и усилились те, которые раньше, в связи с противостоянием Восток – Запад, находились на втором плане. Прежде всего здесь идёт речь о этническо-религиозных, культурных и цивилизационных конфликтах, в том числе и разрастающихся внутренних конфликтах в слаборазвитых государствах, распространении оружия массового уничтожения, опасных амбициях диктаторских и авторитарных государств.

Огромное влияние на международную безопасность оказали события 11 сентября 2001 г. Эти террористические акты изменили восприятие угроз безопасности, а провозглашенная президентом Бушем война с терроризмом вынудила США и почти весь Запад к ведению двух войн: в Ираке и Афганистане. Ситуация в Афганистане и ответственность НАТО за безопасность этой страны, по-прежнему вызывает огромное беспокойство лидеров западных государств,

odbija się na stanie międzynarodowej bezpieczeństwa. Przede wszystkim to dotyczy regionu Bliskiego i Środkowego Wschodu, w którym dużą rolę odgrywa także rywalizacja między Indiami, Pakistanem i Iranem. Rosnące niepokój wywołują plany jądrowe Iranu, a także otwarty wyzwanie, które ta kraj stawia międzynarodowej społeczności. Taką samą politykę w drugiej części świata prowadzi Północna Korea. Duże ambicje w międzynarodowej polityce ma także Chiny i dążąca do odzyskania pozycji supermocarstwa Rosja. Wraz z tym, mimo przyjętych programów i deklaracji polityków, proces powstania Europejskiego Związku w roli światowego gracza pozostaje tylko projektem. Ponadto, w związku z komplikującą się ekonomiczną sytuacją w strefie euro, w Unii Europejskiej dzisiaj mają miejsce przeciwstawne procesy. UE, która była traktowana jako ekonomiczny oazis gospodarczej stabilizacji, w ostatnie lata stała się źródłem dodatkowych problemów w światowej gospodarce. Powstające w światowej gospodarce procesy, np. szybki wzrost cen surowców, niestabilność rynków finansowych, pogłębiające się dysproporcje między bogatymi a biednymi, problemy głodu, daleko idąca deregulacja i kryzysowe praktyki finansowej inżynierii, problem światowej zadłużenności, stają się czynnikiem światowej destabilizacji i niesą zagrożeniem dla bezpieczeństwa.

Erhard Cziomer

Wyzwania i kontrowersje polityczne wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec

Celem artykułu jest syntetyczne przedstawienie wyzwań i kontrowersji wokół kryzysu strefy euro na przykładzie Niemiec. Składa się on z trzech części, w których przedstawiono: genezę i istotę kryzysu strefy euro, rolę Niemiec w poszczególnych fazach kryzysu strefy euro, główne kontrowersje polityczne wokół strefy euro oraz ich następstwa dla Niemiec.

Zasadniczą przyczyną kryzysu 16 krajów UE, będących członkami strefy euro, są zdaniem autora skutki światowego kryzysu finansowo-gospodarczego z lat 2007–2009 oraz ujawnione już w 2009 r. symptomy nadmiernego zadłużenia niektórych krajów południowych powyższej strefy, zwłaszcza Grecji. Jako najsilniejsze państwo finansowo-gospodarcze Unii – Niemcy odegrały pierwszoplanową rolę w udzielanej Grecji w latach 2009/2010 pomocy oraz w procesie wypracowania, wspólnie z Francją, nowych mechanizmów stabilizowania strefy euro w 2010 r. W końcowej części artykułu autor przedstawia ostre kontrowersje w łonie rządu chadecko-liberalnego, elit politycznych, ekspertów oraz niemieckiej opinii publicznej wokół ratowania euro, wskazując zarówno na argumenty za, jak i przeciw, wypracowanej przez otoczenie kanclerz Angeli Merkel oraz prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego, strategii na rzecz stabilizacji strefy euro oraz całej UE. Powodzenie lub niepowodzenie powyższych działań stabilizujących strefę euro będzie oddziaływało na dalszy rozwój sytuacji wewnętrznej Niemiec i strefy euro, a także rzutowało na rolę i pozycję międzynarodową UE, w tym Polski. Analiza została oparta na obszernych materiałach źródłowych i literaturze przedmiotu oraz poszukiwaniach badawczych autora.

Challenges and political controversies concerning the crisis in the Euro zone following the example of Germany

The purpose of the article is to provide a synthetic presentation of the challenges and controversies concerning the crisis in the Euro zone , with a special focus on Germany. The article contains three parts discussing the origin and nature of the Euro zone crisis, the role played by Germany during the successive stages of the crisis, main political controversies concerning the Euro zone and their consequences for Germany.

In the author's opinion the reasons for the crisis which hit the sixteen members of the Euro zone should be traced back to the consequences of the financial and economic crisis of 2007–2009 and the symptoms of excessive indebtedness of some southern countries of the Euro zone, especially Greece, revealed already in 2009. Being politically and economically the strongest state in the European Union , Germany played an important role in the process of supporting and helping Greece in the years of 2009–2010, and together with France in the process of hammering out new mechanisms for stabilizing the situation in the Euro zone in 2010.

In the concluding part of the article the author presents very sharp controversies within the German government, political elites, experts and German general public concerning the issue of saving the Euro , pointing at the pluses and minuses of the strategy for rescuing and stabilizing the Euro zone as well as the whole of the European Union, worked out by the groups gathered round Chancellor Angela Merkel and President Sarkozy. The success or failure of the strategies will have an impact on the development of the situation in Germany , in the Euro zone as well as on the role and international position of the EU, including Poland.

The analysis has been based on the extensive source materials, publications on the issue and author's own research.

Политические вызовы и противоречия в связи с кризисом еврозоны на примере Германии

Целью статьи является синтетическое указание вызовов и противоречий возникших в связи с кризисом еврозоны на примере Германии. Исследование состоит из трёх частей, в которых представлено: причины и сущность кризиса еврозоны, роль Германии в отдельных стадиях кризиса еврозоны, главные политические противоречия возникшие вокруг еврозоны, а также их влияние на Германию.

По мнению автора, основной причиной кризиса 16 стран ЕС – членов еврозоны, являются следствия мирового финансово-экономического кризиса 2007–2009 гг. и появившиеся уже в 2009 г. симптомы чрезмерной задолженности некоторых южных стран вышеуказанной зоны, особенно Греции. Будучи самым сильным финансово-экономическим государством Евросоюза, Германия сыграла первостепенную роль в оказанной в 2009/2010 гг. Греции помощи, а также в процессе составления (совместно с Францией), новых механизмов стабилизации еврозоны в 2010 г. В заключительной части статьи автор рассматривает острые противоречия имеющие место в правительственной коалиции, в среде политической элиты, экспертов и во всем немецком обществе в связи с проблемой необходимости спасения евро, указывает на аргументы за и против созданной в окружении канцлера Ангелы Меркель и президента Николя

Саркози, стратегии направленной на стабилизацию еврозоны и всего ЕС. Успех или провал вышеуказанных действий стабилизирующих еврозону будет иметь большое влияние на дальнейшее развитие ситуации внутри Германии, всей еврозоны, а также отразится на международной роли и позиции ЕС, в том числе и Польши. Анализ был проведен на основе обширных документов, существующей научной литературы и собственных исследований автора.

Bożena Sobczak

Amerykański trójpodział władz a polityka zagraniczna Stanów Zjednoczonych

Problemem poruszonym w tekście jest wzajemna zależność oraz niezależność organów amerykańskiego państwa i wpływ tego stanu na prowadzoną przez państwo politykę zagraniczną oraz bezpieczeństwo kraju. Jest to próba analizy poszczególnych kompetencji nadanych władzy wykonawczej, ustawodawczej i sądowniczej zarówno przez Konstytucję USA oraz na przestrzeni lat przez Sąd Najwyższy w wyniku praktycznego zapotrzebowania. Autorka dokonuje analizy uprawnień poszczególnych władz z osobna w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa kraju.

American separation of powers, foreign policy and national security

The problem of article is how American administrative branches depends and not depend on each other and how does it influents on foreign policy and security policy of USA. The article is an essay of analyze individual competencies of executive, legislative and judicial branches given by American Constitution and also by Supreme Court during the time by practical needs. The author analyzes competencies of each power at the context of foreign policy and national security of USA.

Три ветви американской власти – внешняя политика и безопасность Соединенных Штатов

В статье рассмотрено проблему взаимозависимости и самостоятельности действий органов американского государства и влияние существующего состояния вещей на проводимую государством внешнюю политику и безопасность страны. Автор попыталась провести анализ компетенции органов исполнительной, законодательной и судебной власти данных им Конституцией США, а также Верховным Судом, ввиду практической деятельности этих органов. В исследовании проанализировано права отдельных органов власти в сфере внешней политики и безопасности страны.

Kazimierz Kraj

Rosja a terroryzm

Autor w artykule podjął próbę charakterystyki podłoża współczesnego terroryzmu w Federacji Rosyjskiej. W jego opinii do rozwoju tego fenomenu przyczyniły się wyznaczniki kulturowo-polityczne, ideologiczne oraz społeczno-polityczne. Innymi czynnikami napędzającymi terroryzm są motywacje o charakterze religijno-nacjonalistycznym, szczególnie widoczne na Kaukazie Północnym, z tendencją wzmacniania czynnika religijnego. W artykule przedstawiona została skrókowa charakterystyka organizacji terrorystycznych działających na terytorium Rosji. W tekście zawarto podstawowe dane statystyczne i charakterystykę typów zamachów terrorystycznych przeprowadzonych w ostatnich sześciu latach w Federacji Rosyjskiej. Czytelnik ma również możliwość poznania organizacji państwowego systemu zwalczania terroryzmu w Rosji. We wnioskach końcowych autor sugeruje konieczność zacieśnienia współpracy antyterrorystycznej z Rosją, co jest niezbędne dla bezpieczeństwa podczas organizowanych w Polsce mistrzostw Europy w piłce nożnej – Euro 2012, ale i potrzebne dla zapewnienia go w przyszłości.

Russia and terrorism

The author in his article has undertaken the task of tracing the origin of the modern terrorism in Russia. In his opinion cultural—political, ideological and socio-political factors contributed to the development of terrorism in Russia. Among other factors stimulating the growth of terrorism one needs to mention religious-nationalistic motivations, especially those present on the territory of The Northern Caucasus, with the special stress put on the increasing influence of the religious factor. The paper presents a brief outline of the terrorist organizations active on the territory of Russia. The author has included basic statistical data and typology of the kinds of terrorist attacks which have occurred in Russia over the past six years. The article provides its readers with the opportunity to gather the information concerning the organization of the state system aiming at fighting against terrorism. In the conclusion of the article the author suggests that a close anti-terrorist cooperation be created with Russia, which proves to be essential for the safety of such events as Euro 2012 – The European Football Cup, as well as for the safety of any future events.

Россия и проблема терроризма

В статье дана характеристика причин современного терроризма в Российской Федерации. По мнению автора, развитию этого феномена способствовали культурно-политические, идеологические и общественно-политические факторы. Немалое место в эскалации терроризма занимают националистические и религиозные причины, которые особенно ярко проявились на Северном Кавказе. В исследовании дано краткую характеристику террористических организаций действующих на территории России. Автор статьи приводит основные статистические данные и дает характеристику типов террористических актов, имевших место в Российской Федерации в течении последних шести лет. Рассмотрено также организацию государственной системы борьбы с терроризмом в России. Подводя итоги, автор обращает внимание на необходимость дальней-

шего укрепления антитеррористического сотрудничества с Россией, что особенно актуально в связи с организацией в Польше чемпионата Европы по футболу «Евро-2012», а также будет способствовать обеспечению безопасности в будущем.

Jarosław Rokicki

Katastrofa smoleńska w świetle koncepcji „kozła ofiarnego” René Girarda

Artykuł jest próbą interpretacji sposobu rozumienia znaczenia katastrofy smoleńskiej i tragicznej śmierci prezydenta Lecha Kaczyńskiego, a także działań i zachowań będących konsekwencją tego rozumienia pewnej części Polaków w świetle teorii „kozła ofiarnego” francuskiego filozofa i antropologa René Girarda. Autor omawia dwa konteksty występowania zjawiska „kozła ofiarnego”. Pierwszy – biblijny, dotyczy opisanego w Księdze Kapłańskiej rytuału przebłagalnego, w którym arcykapłan symbolicznie przenosił grzechy ludu Izraela na kozła przeznaczanego na ofiarę dla Azazela. Drugi, wywodzący się z tradycji freudowskiej, a rozwinięty przez Girarda, skupia się na mitologizacji ofiary prześladowczej, która – w świadomości społecznej wspólnoty – po swej śmierci lub wypędzeniu (czego skutkiem jest oczyszczenie społeczności i przywrócenie równowagi) przechodzi na stronę sacrum, przekształcając się symbolicznie w mitycznego herosa, bóstwo „przodka założyciela” nowego porządku. To drugie ujęcie służy Autorowi do ukazania, w jaki sposób struktura narracji o katastrofie, kreowana przez część społeczeństwa polskiego, upodabnia się do uniwersalnej struktury mitologicznej mechanizmu „kozła ofiarnego”. W narracji tej potrójny symbolizm Polski-Chrystusa Narodów-poległego prezydenta, zgodnie z teorią Girarda, a także głoszoną przez poetę – Jarosława Marka Rymkiewicza – koniecznością ofiary założycielskiej dla powstania nowego ruchu, nowej polityki, nowej religii zostały wprzęgnięte w działania ściśle polityczne, mające na celu zdobycie władzy.

The Smolensk plane crash as seen through René Girard's concept of the scapegoat

The paper explains how the 2010 Smolensk airplane catastrophe, in which Polish President Lech Kaczyński and 97 high ranking officials lost their lives, is mythologized in the social consciousness of many Poles. The author employs the concept of the scapegoat mechanism worked out by French philosopher and anthropologist, René Girard as a tool of explanation. The “scapegoat” is a notion generally used in two contexts. One is described in the Bible in the Book of Leviticus. On the Day of Atonement the High Priest is to sacrifice a bull for the sins of the priests, and a goat for the sins of the lay people. A third goat is to be sent into the desert to “Azazel”, bearing the sins of all the people. The second context, which emerged in Freudian psychoanalysis, has been further developed by Girard who focused on mythologizing the sacrifice of the persecuted. In the community's social consciousness, after his/her death or exile, a persecuted person moves to the side of

the sacred and becomes a mythical deity or hero and takes on a founding father/mother figure who initiates a New Order (religious, social, political, ethical, etc.). This concept serves the author as a tool to present how a narrative on the catastrophe, created by a significant part of Polish society, takes on the shape (or structure) of the scapegoat myth. A narrative of triple symbolism: Poland/Christ of Nations/killed President, according to Girard's concept as well as the concept of "founding sacrifice" preached by the poet, Jarosław Marek Rymkiewicz, has been harnessed to strictly political action aimed at taking over power.

Смоленская катастрофа в свете концепции «козла отпущения» Рене Жирара

Автор статьи дает интерпретацию понимания значения смоленской катастрофы и трагической смерти президента Леха Качинского, а также действий и поведений, являющихся следствием такого понимания, части поляков, в свете теории «козла отпущения» французского философа и антрополога Рене Жирара. В исследовании рассмотрено два контекста явления «козёл отпущения». Первый – библейский, касается описанного в Книге Левита ритуала жертвоприношения, когда первосвященник символически переносил грехи сынов Израиля на козла, предназначенного в жертву для Азазеля. Второй, истоки которого исходят к традициям теорий Фрейда, расширенных Жираром, концентрируется на мифологизации жертвы преследования, которая – в общественном сознании людей – после своей смерти или изгнания (следствием чего является очищение общества и восстановление равновесия) переходит в сферу сакрального, символически воплощаясь в мифического богатыря, божество «предка-основателя» нового порядка. Это второе изложение, автор статьи использовал, чтобы указать, каким образом структура повествования о катастрофе, создаваемая частью польского общества, уподобляется до универсальной структуры мифологического механизма «козла отпущения». В этом повествовании тройственный символизм Польши – Иисуса Христа Народов – погибшего президента, в соответствии с теорией Жирара, а также провозглашенной поэтом Ярославом Марек Рымкевичем необходимостью принесения учредительной жертвы для основания нового движения, новой политики, новой религии, были использованы политическими силами с целью приобретения власти.

Andrzej Sęk

Ochrona prawna rodziny w Polsce. Analiza wybranych zagadnień na przykładzie znowelizowanej ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie

Artykuł opisuje politykę państwa w zakresie ochrony rodziny jako podstawowej komórki społecznej. Przedmiotem analizy są postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz znowelizowane przepisy ustawy o przeciwdziałaniu przemocy w rodzinie i wynikające z nich zadania dla wymiaru sprawiedliwości, administracji rządowej i samorządowej. Autor opracował także schemat struktury organizacyjnej

administracji publicznej realizującej zadania z zakresu przeciwdziałania przemocy w rodzinie.

Legal protection of the family in Poland. Problem analysis based on the examples of law on preventing domestic violence.

The article describes the state policy to protect the family as the basic unit of society. The analysis is made to the Polish Constitution and the amended provisions of the law on preventing domestic violence and the resulting tasks for the administration of justice, state and local government. The author has also developed a scheme of the organizational structure of public administration, implementing the tasks of combating domestic violence.

Юридическая защита семьи в Польше. Анализ избранных проблем на примере измененного Закона о противодействии насилию в семье

В статье рассмотрена политика государства в области защиты семьи, как основной ячейки общества. Предметом анализа являются положения Конституции Республики Польша и внесенные изменения к Закону о противодействии насилию в семье, а также вытекающие с этих актов задачи стоящие перед правосудием, органами государственной исполнительной власти и самоуправления. Автор разработал схему организационной структуры публичной администрации, призванной к реализации задач в сфере противодействия насилию в семье.

Jan Pilżys

Planowanie i dysponowanie środkami finansowymi przez Ministerstwo Spraw Wojskowych w latach 1921–1939

W pierwszych latach niepodległości państwa polskiego jego odbudowa pochłaniała ogromne wydatki ze środków państwowych. Groźba wojny z Rosją Radziecką spowodowała, że na pierwszy plan wysunęła się sprawa stworzenia sił zbrojnych. Artykuł analizuje, wykorzystując dane źródłowe, zestawienia liczbowe i dokumenty, wydatki państwa na siły zbrojne na tle pozostałych kosztów budżetowych. Zestawia wydatki na utrzymanie sił zbrojnych polskich i niemieckich. Opisuje także metody pozyskiwania dodatkowych funduszy przez Ministerstwo Spraw Wojskowych, które otrzymywało je między innymi z budżetów innych ministerstw. Dzięki dodatkowym środkom budżet MSWojsk. był zasilany dużą kwotą pieniędzy, w latach 1925–1936 były to sumy w granicach od 50 do 100 mln zł rocznie.

*Financial activity of the Ministry of Military Affairs
in the years of 1921–1939*

During the first years of Poland's independence the process of the state restoration absorbed huge sums of money from the state financial resources. The threat of the outbreak of a military conflict between Poland and Soviet Russia called for an immediate creation of military forces. The article, using the source documents and data analyses, juxtaposes the government expenditures on the military forces with the other government spending at that time. It compares military spending in Poland and Germany. It also describes the methods used by the Ministry of Military Affairs for obtaining additional funds, e.g. from the budgets of other Ministries. Thanks to those additional funds the budget of the Ministry of Military Affairs received a substantial financial support, amounting to 50–100 million Polish zlotys per year in the period of the years of 1925–1939.

*Планирование бюджета и направление финансовых средств
Министерства обороны 1921–1939 гг.*

В первые годы независимости польского государства, восстановление страны поглощало огромные средства из государственной казны. Угроза войны с Советской Россией привела к тому, что приоритетным заданием было создание вооружённых сил. На основе документов и других источников, в статье проанализировано расходы государства на вооружённые силы на фоне остальных бюджетных издержек. Сопоставлено расходы на содержание польских и немецких вооружённых сил. Описано также механизмы изыскания дополнительных средств Министерством обороны, напр. с бюджетов других министерств. Благодаря этим дополнительным средствам бюджет Министерства обороны существенно возрастал, напр. в 1925–1936 гг. это были суммы от 50 до 100 млн злотых в год.