Biuletyn Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Lublinie

2022
Numer 6

Biuletyn Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Lublinie

2022

Numer 6

Lublin 2022

Recenzja
dr Patryk Tomaszewski (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)
dr Łukasz Lewkowicz (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie)

Redakcja
Michał Dworski – Redaktor naczelny
Michał Krzaczek

Projekt okładki
Aleksander Lewkowicz

Korekta i adiustacja
Monika Turała

Dofinansowano ze środków MSZ w ramach konkursu
Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej 2022–2024

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Ośrodek Debaty
Międzynarodowej
Lublin

© Copyright by RODM w Lublinie
© Copyright by Werset, Lublin 2022

ISBN 978-83-67064-74-3
[wersja elektroniczna]

Wydawnictwo Werset
ul. Radziszewskiego 8/216, 20-031 Lublin
tel. 81 533 53 53
wydawnictwo@werset.pl
www.werset.pl

Spis treści

Wprowadzenie (Bartosz Czajka) 7

Michał Wójcik
Sprawozdanie z działalności Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Lublinie w 2022 roku 9

Katarzyna Błaszczak
Wybrane problemy związane ze stosowaniem europejskiego nakazu aresztowania w oparciu o wyroki TSUE w sprawie C-216/18 oraz sprawach łączonych C-404/15 i C-659/15 13

Roksana Słaby
Panorama językowa Ameryki Łacińskiej 25

Yevhenii Portnyi
Geneza rosyjskiego konstytucjonalizmu. Rola Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej w kryzysie politycznym w latach 1991–1993 35

Adam Jankowiak, Magdalena Michalak
Stosunek wybranych państw niezachodnich do wojny w Ukrainie 49

Damian Karwat
Esencjonalne ukazanie Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim 59

Ewelina Makoś
Poziom cyfryzacji i informatyzacji administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej 71

Alan Kosecki
Kierunek rozwoju współpracy na obszarze Unii Europejskiej w zakresie wydawania elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych 81

Kamila Dziedzic
Globalne zjawisko przestępczości zorganizowanej 91

Kamila Dziedzic
Międzynarodowe sekty religijne 101

Kamil Michał Banach
Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w prawie włoskim i maltańskim – ujęcie prawnoporównawcze na tle modelu polskiego 111

Wprowadzenie

„Biuletyn Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej" kolejny raz ujrzał światło dzienne. Periodyk, który na stałe wpisał się w harmonogram działań Ośrodka, jest podsumowaniem niemal roku pracy naszego zespołu. Przez ostatnie dziesięć miesięcy zorganizowaliśmy kilkadziesiąt wydarzeń w postaci debat, konferencji, wykładów, warsztatów czy podcastów w naszym studio nagrań. Staraliśmy się zaproponować różne formy animacji regionalnej dyskusji o sprawach międzynarodowych, aby jak najlepiej zaktywizować lokalną społeczność wokół tej problematyki. W tym roku udało nam się dotrzeć z ofertą Ośrodka do różnych odbiorców zarówno w formule stacjonarnej, jak i w przestrzeni wirtualnej. Nasze wydarzenia online dostępne są na wszystkich portalach i kanałach RODM Lublin. W 2022 roku staraliśmy się adresować nasze działania do różnych grup lokalnej społeczności, aby przybliżać im priorytety polskiej polityki zagranicznej oraz popularyzować zagadnienia związane ze stosunkami międzynarodowymi, dyplomacją publiczną, prawem międzynarodowym oraz historią naszego regionu, Polski, Europy i świata. Odbiorcami tworzonych przez nas inicjatyw byli uczniowie, studenci, doktoranci, eksperci i naukowcy oraz wszyscy zainteresowani podejmowaną przez nasz zespół tematyką.

W niniejszej publikacji mamy przyjemność zaprezentować artykuły naukowe i popularnonaukowe, które w różnych aspektach dotykają zagadnień stanowiących tematykę przewodnią naszej działalności. Autorami zamieszczonych w numerze artykułów są osoby związane bezpośrednio z Regionalnym Ośrodkiem Debaty Międzynarodowej w Lublinie, a także absolwenci naszych inicjatyw edukacyjnych, takich jak Lubelska Szkoła Dyplomacji, Seminarium Środkowoeuropejskie, Polonijne Forum Środkowoeuropejskie czy program „Aktywni dla Polski". Wśród autorów znajdują się także niezwiązani z ośrodkiem studenci, doktoranci i eksperci.

Bardzo serdecznie zachęcam do lektury „Biuletynu Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej" w Lublinie, a także podjęcia współpracy oraz publikowania wartościowych tekstów w kolejnych numerach naszego czasopisma.

Bartosz Czajka
Koordynator Regionalnego Ośrodka
Debaty Międzynarodowej w Lublinie

Michał Wójcik
Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Lublinie

Sprawozdanie z działalności Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Lublinie w 2022 roku

Za nami pierwszy rok działalności Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej w Lublinie prowadzonego przez Instytut im. gen. Władysława Andersa. Był to niezwykle intensywny czas dla całego zespołu RODM Lublin zdominowany tematem brutalnej napaści Federacji Rosyjskiej na Ukrainę. Wydarzenia dziejące się za naszą wschodnią granicą wyznaczyły w dużej mierze kierunek działań naszego Ośrodka oraz tematykę poszczególnych wydarzeń oraz przedsięwzięć. Już od pierwszych dni wojny zespół RODM Lublin rozpoczął aktywną działalność wolontariacką na rzecz potrzebujących obywateli Ukrainy szukających schronienia na terenie Polski. Dzięki bliskiej współpracy z organizacjami społecznymi w naszym województwie, poświęceniu naszych wolontariuszy oraz dobroci mieszkańców Lublina udało nam się zebrać ogromną ilość żywności, środków higienicznych, odzieży, a także wszelkich niezbędnych rzeczy, które trafiły na granicę polsko-ukraińską i tam zostały rozdysponowane potrzebującym. Pragnąc animować w przestrzeni publicznej dyskusję na temat wojny, nasz Ośrodek zorganizował w kwietniu debatę w formule online poświęconą przyszłym relacjom polsko-ukraińskim. Uczestnikami debaty byli: pan profesor Mieczysław Ryba z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II oraz pan redaktor Marek Budzisz ze Strategy&Future. Rozmowa została bardzo pozytywnie odebrana przez internetowych odbiorców naszych treści oraz zyskała niezwykle przychylne opinie.

Działalność RODM Lublin w dużej mierze opiera się na współpracy z lubelskimi szkołami. Pragniemy naszymi działaniami docierać do najmłodszych i przekazywać im wartościowe treści dotyczące edukacji historycznej oraz relacji międzynarodowych. W tym celu w maju 2022 roku zorganizowaliśmy cykl spotkań z panem Zbigniewem Grochowskim, we-

teranem i fotografem powstania warszawskiego, w których wzięli udział uczniowie szkół w województwie lubelskim oraz młodzież akademicka. Były to niezwykłe chwile dla uczestników spotkań, którzy mogli zapoznać się ze wspomnieniami pana Zbigniewa, zobaczyć wykonane przez niego zdjęcia walczącej Warszawy oraz dowiedzieć się wielu informacji o przedwojennej i powojennej Polsce. Dzięki bliskiej współpracy naszego Ośrodka z lubelskimi szkołami oraz organizacjami studenckimi udało się zorganizować spotkania w następujących miejscach: XIV Liceum Ogólnokształcące im. Zbigniewa Herberta w Lublinie, Zespół Placówek Oświatowych w Borkach, Zespół Szkół im. 7 Pułku Ułanów Lubelskich w Cycowie, I Liceum Ogólnokształcące im. Marii Skłodowskiej-Curie oraz Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II. Spotkania z weteranem powstania warszawskiego nie były jedynymi działaniami skierowanymi do szkół. W czerwcu z okazji Dnia Dziecka odwiedziliśmy Liceum Śródziemnomorskie im. św. Dominika Guzmana w Lublinie, gdzie zorganizowaliśmy spotkanie edukacyjne oraz warsztaty dla uczniów z Ukrainy i Białorusi poświęcone wspólnej historii polsko-białorusko-ukraińskiej, a w grudniu 2022 roku, z okazji rocznicy wprowadzenia stanu wojennego, dzięki współpracy z Regionalną Sekcją Oświaty i Wychowania Regionu Środkowowschodniego NSZZ Solidarność zorganizowaliśmy „Pokój zagadek – Lubelska Solidarność 1980–1989".

Lipiec i sierpień spędziliśmy na organizacji dwóch programów stypendialnych skierowanych do liderów organizacji polskich w Europie Zachodniej oraz na Ukrainie i Białorusi. Program „Aktywni dla Polski" skierowany do osób polskiego pochodzenia zza wschodniej granicy został zorganizowany już po raz piąty! Udział w nim wzięło 20 aktywnych działaczy polskich organizacji na Ukrainie i Białorusi oraz przedstawiciele lubelskich organizacji pozarządowych. Celem programu jest nawiązanie współpracy między lubelskimi a polskimi organizacjami na Ukrainie i Białorusi, przeszkolenie uczestników z elementów zarządzania organizacją oraz prezentacja naszego regionu. Program „Młodzi Ambasadorzy Polskości" skierowany do młodzieży polonijnej z państw Europy Zachodniej został natomiast zorganizowany po raz pierwszy. Stypendyści odbyli szereg szkoleń menadżerskich takich jak: zarządzanie zespołem projektowym, podstawy fundraisingu, prowadzenie negocjacji biznesowych czy budowanie marki w mediach społecznościowych. Oprócz części warsztatowej nie zabrakło także atrakcji turystycznych – uczestnicy odbyli wspólny wyjazd do Zamościa oraz poznali piękno lubelskiego Starego Miasta.

Największe działania naszego Ośrodka przypadły na przełom jesieni oraz zimy. W październiku wspólnie z Akademią Zamojską oraz Instytutem de Republica zorganizowaliśmy w murach zamojskiej uczelni „Seminarium Środkowoeuropejskie" – trzydniowy cykl wykładów poświęconych stosunkom międzynarodowym na obszarze Europy Środkowej. Uczestnicy wyłonieni podczas rekrutacji mieli okazję odbyć szereg dyskusji na tematy istotne z punktu widzenia polskiej polityki zagranicznej oraz osobiście poznać czołowych badaczy spraw międzynarodowych i publicystów geopolitycznych. Wśród prelegentów znaleźli się: red. Marek Budzisz, red. Igor Janke, mec. Krzysztof Wojczal, prof. Przemysław Żurawski vel Grajewski, dr Dominik Hejj oraz pan Marcin Kuśmierczyk – autor programu Polityka Zagraniczna w serwisie YouTube. Podczas spotkania nie mogło zabraknąć przedstawiciela Akademii Dyplomatycznej MSZ, który przybliżył uczestnikom zalety pracy w strukturach MSZ oraz zachęcił zebranych do obrania kariery dyplomatycznej. Tydzień później spotkaliśmy się ponownie w murach Akademii Zamojskiej, tym razem z przedstawicielami organizacji polonijnych w Europie Środkowej na „Polonijnym Forum Środkowoeuropejskim". Wspólnie rozmawialiśmy o sytuacji środowisk polskich w państwach Trójmorza, a także zorganizowaliśmy debatę poświęconą rozwojowi mediów polonijnych i polskich środowisk. W debacie oprócz przedstawicieli organizacji polonijnych brał udział również pan Sławomir Kowalski – Dyrektor Departamentu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą.

Głównym przedsięwzięciem realizowanym przez Lubelski Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Lublinie była Lubelska Szkoła Dyplomacji, która dzięki bliskiej współpracy z Katolickim Uniwersytetem Lubelskim Jana Pawła II mogła się odbyć na najstarszej lubelskiej Uczelni w formule 7 zjazdów, na które składało się 14 spotkań z pracownikami Ministerstwa Spraw Zagranicznych oraz analitykami stosunków międzynarodowych. Podczas wykładów słuchacze mogli zapoznać się z funkcjonowaniem struktur ministerstwa, dowiedzieć się o pracy na placówce zagranicznej oraz poznać ścieżki kariery w organizacjach międzynarodowych. Podczas Lubelskiej Szkoły Dyplomacji odbyły się także spotkania poświęcone protokołowi dyplomatycznemu oraz została przedstawiona oferta edukacyjna Kolegium Europejskiego w Natolinie. Dzięki prelekcjom wygłoszonym przez badaczy stosunków międzynarodowych uczestnicy odbyli liczne dyskusje poświęcone polityce zewnętrznej Unii Europejskiej, a także postawie państw Europy Środkowej wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę. Lubelską

Szkołę Dyplomacji zainaugurował pan Bartosz Marcinkowski – wicedyrektor Akademii Dyplomatycznej MSZ, natomiast certyfikaty potwierdzające ukończenie Lubelskiej Szkoły Dyplomacji osobiście wręczył absolwentom kursu minister Arkady Rzegocki – Szef Służby Zagranicznej.

Ponieważ podmiotem prowadzącym RODM Lublin jest Instytut im. gen. Władysława Andersa, staramy się swoimi działaniami promować wśród Polaków wiedzę na temat polskiej emigracji politycznej po 1939 roku. W tym celu w listopadzie 2022 roku zorganizowaliśmy na Katolickim Uniwersytecie Lubelskim Jana Pawła II przy współpracy z Centrum Badań nad Historią Polskiego Państwa na Uchodźstwie KUL ogólnopolską konferencję naukową „Polskie państwo na uchodźstwie – zakres pojęciowy, działalność, znaczenie. Stan badań i postulaty badawcze". Konferencja zgromadziła w Lublinie czołowych badaczy polskiej emigracji politycznej. Należy zaznaczyć, że nie była to jedyna konferencja naukowa zorganizowana przez nasz Ośrodek. W grudniu 2022 roku byliśmy organizatorami III edycji ogólnopolskiej konferencji naukowej „Éire: Przemiany Irlandii w latach 1932–2022". Organizacja konferencji, podobnie jak w latach ubiegłych, była możliwa dzięki współpracy naszego zespołu z Katedrą Systemów Politycznych i Praw Człowieka UMCS.

Pomimo realizacji większości przedsięwzięć w formule stacjonarnej, nie zapomnieliśmy, jak ważną funkcję pełnią obecnie media społecznościowe. Przez cały rok działalności Lubelskiego Ośrodka Debaty Międzynarodowej regularnie nagrywaliśmy podcasty poświęcone aktualnym wydarzeniom na arenie międzynarodowej i rozmawialiśmy o kwestiach historycznych mających ogromny wpływ na obecną sytuację geopolityczną. Gośćmi naszych rozmów byli pracownicy lubelskich ośrodków analitycznych, uczelni wyższych oraz publicyści zajmujących się sprawami międzynarodowymi.

Podsumowując całoroczną działalność naszego Ośrodka prowadzonego przez Instytut Andersa, możemy stwierdzić, że był to okres niezwykle aktywnej pracy na rzecz lokalnej społeczności, środowiska akademickiego i lubelskiej młodzieży. Szereg wymienionych wyżej wydarzeń nie odbyłoby się bez dużego zaangażowania zespołu RODM Lublin składającego się z pracowników oraz zawsze skorych do pomocy wolontariuszy.

Katarzyna Błaszczak
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Wybrane problemy związane ze stosowaniem europejskiego nakazu aresztowania w oparciu o wyroki TSUE w sprawie C-216/18 oraz sprawach łączonych C-404/15 i C-659/15

1. Uwagi wstępne

Instytucja europejskiego nakazu aresztowania została wprowadzona do europejskiego systemu prawnego na mocy decyzji ramowej 2002/584/WSiSW Rady z dnia 13 czerwca 2002 roku w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskim (dalej: decyzja ramowa)[1]. Na mocy tego aktu dotychczas obowiązujące w państwach członkowskich przepisy ekstradycyjne zostały co do zasady zastąpione postanowieniami w niej zawartymi. Ze względu na konieczność dokonania implementacji decyzji, omawiana instytucja zaczęła być stosowana dopiero od 1 stycznia 2004 roku. Celem wprowadzenia europejskiego nakazu aresztowania (dalej: ENA) było przede wszystkim usprawnienie współpracy w sprawach karnych między państwami członkowskimi Unii Europejskiej. W tym celu zdecydowano się zrezygnować z konieczności spełnienia pewnych warunków formalnych oraz uproszczenia określonych czynności w procesie wydania osoby. Mimo że instytucja europejskiego nakazu aresztowania ma zastosowanie już od ponad 18 lat, wciąż budzi pewne problemy praktyczne w większości państw członkowskich[2]. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie jedynie wybranych dylematów związanych ze stosowaniem ENA przez właściwe organy państw należących do

[1] Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002 r.

[2] A. Lach, *Problemy funkcjonowania europejskiego nakazu aresztowania*, „Europejski Przegląd Sądowy", Warszawa 2006, nr 11, s. 23.

UE, które były przedmiotem sporów w sprawie o sygnaturze C-216/18[3] oraz sprawach łączonych o sygnaturach C-404/15 i C-659/15[4]. Ponadto, w pracy zostanie przedstawione oraz omówione rozwiązanie stworzone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) na kanwie wskazanych spraw oraz jego wymiar praktyczny.

2. Ekstradycja a europejski nakaz aresztowania

By przedstawić problematykę w sposób kompleksowy, na początku należy scharakteryzować omawianą instytucję w zestawieniu z tradycyjną ekstradycją za pomocą metody porównawczej. Cel stosowania zarówno ekstradycji, jak i europejskiego nakazu aresztowania jest w istocie tożsamy – obie te instytucje stosowane są w celu doprowadzenia do przeprowadzenia procesu karnego oraz orzeczenia o odpowiedzialności osoby znajdującej się poza terytorium państwa ścigania, bądź do odbycia przez nią wcześniej wymierzonej kary. Ekstradycja jest jednak instytucją znacznie starszą niżeli ENA, ponieważ stosowana była już w starożytności i, w zmiennym kształcie, również w kolejnych epokach[5]. Natomiast jeśli chodzi o europejski nakaz aresztowania, to tak jak zostało wspomniane na początku, jest to instrument prawny, który powstał dopiero w XXI wieku. Mimo że decyzja ramowa dotycząca europejskiego nakazu aresztowania została uchwalona w 2002 roku, to pierwsze kroki, mające na celu uproszczenie procedury wydania osoby, zostały podjęte przez organy Unii już w latach 90. ubiegłego wieku[6].

W doktrynie uważa się, że europejski nakaz aresztowania stanowi uproszczoną formę ekstradycji. Przemawiają za tym liczne aspekty, wynikające z warunków formalnych oraz procedury jego stosowania. Podstawą kwestią, wartą nakreślenia, jest odpolitycznienie tej instytucji poprzez rezygnację z udziału w procedurze wydania osoby Ministra Sprawiedli-

[3] Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 2018 r., C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.

[4] Wyrok Trybunału z dnia 5 kwietnia 2016 r., C-404/15 i C-659/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:198.

[5] M. Mozgawa-Saj, *Ekstradycja – rozważania dogmatyczne i wyniki badań empirycznych*, „Prawo w działaniu. Sprawy karne" 2012, tom 11, s. 56.

[6] Tamże, s. 58.

wości na rzecz przekazania kompetencji do wyrażenia zgody na przekazanie ścigania organom władzy sądowniczej. Udzielenie tym instytucjom kompetencji w zakresie wydawania europejskich nakazów aresztowania oraz podejmowanie decyzji w sprawie przekazania osoby pozwoliło na odejście od uwzględniania racji stanu czy innych indywidualnych interesów państwa na rzecz kierowania się wartościami najwyższymi w Unii Europejskiej, a więc konieczności ustanowienia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości[7]. Co więcej, organy te na mocy art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)[8] uprawnione są do kierowania pytań prejudycjalnych do TSUE, co w razie wątpliwości pozwala na opracowanie przez niezależny organ rozwiązań dla wszystkich organów państw członkowskich. Warto też wspomnieć, że w procesie stosowania ENA, w przypadku 32 przestępstw, enumeratywnie wymienionych w decyzji ramowej, zdecydowano się odejść od zasady podwójnej karalności czynu, która zakłada, że warunkiem odpowiedzialności za czyn popełniony za granicą jest uznanie takiego czynu za przestępstwo również przez ustawę obowiązującą w miejscu jego popełnienia. W przypadku klasycznej ekstradycji jest to jedna z podstawowych zasad, która umożliwia współpracę w sprawach karnych państw o różnych ustrojach, a jej niespełnienie nie pozwala w sposób skuteczny pociągnąć do odpowiedzialności karnej[9]. Ponadto, pewne ułatwienia w przypadku procedury europejskiej odnoszą się także do określenia znacznie krótszych terminów na wydanie orzeczenia w sprawie wydania oraz faktycznego przekazania ściganego, niż ma to miejsce w przypadku tradycyjnej ekstradycji[10]. Co istotne, ENA umożliwia wydanie obywatela własnego państwa państwu obcemu, co w Polsce przed wejściem w życie przepisów dotyczących europejskiego nakazu aresztowania nie było możliwe i z tego też względu nastąpiła konieczność zmiany Konstytucji RP. Obecne regulacje konstytucyjne wciąż za zasadę przyjmują niemożność wydania obywatela polskiego, tak jak ma to miejsce w przypadku większości współczesnych państw.

Wydawać by się mogło, że rezygnacja z pewnych warunków bądź ograniczenie wymagań formalnych stosowania europejskiego nakazu aresztowania przyczyni się do usprawnienia współpracy państw członkowskich

[7] Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002.

[8] Dz. U. C 202 z 7.06.2016.

[9] L. Brodowski, *Zasada podwójnej karalności czynu w kontekście ekstradycji*, „Studia Prawnicze KUL" 2015, 1 (61) s. 31.

[10] https://e-justice.europa.eu/90/PL/european_arrest_warrant (dostęp: 28.08.2022).

w ramach międzynarodowej pomocy w sprawach karnych. Mimo to, w praktyce wciąż powstają spory między właściwymi sądami państw członkowskich w zakresie stosowania omawianej instytucji, zarówno w postępowaniu przygotowawczym czy sądowym, jak i wykonawczym.

3. Przyczyny występowania problemów w procesie stosowania europejskiego nakazu aresztowania

Tak jak zostało wcześniej wspomniane, podmiotami decyzyjnymi w procedurze wydania osoby są organy sądowe państw członkowskich. Zasadniczo, wszystkie ENA wydane przez właściwe rzeczowo i funkcjonalnie sądy powinny być wykonywane przez organy, do których są kierowane, jednak w enumeratywnie określonych przypadkach decyzja ramowa przewiduje możliwość odmowy wykonania europejskiego nakazu aresztowania. W art. 3 aktu wskazane zostały przypadki, w których obligatoryjnie należy odmówić wykonania ENA. Tytułem przykładu można wskazać, że takimi przesłankami są powaga rzeczy osądzonej (*res iudicata*), z zastrzeżeniem, że orzeczona kara jest w trakcie wykonywania, została już wykonana lub też nie może być dłużej wykonywana, oraz przeszkoda w postaci wieku sprawcy. Kolejno w art. 4 zostały wymienione sytuacje, w których organ jest uprawniony do odmowy wykonania ENA. Przykładowo, może mieć to miejsce w przypadku, gdy osoba podlegająca europejskiemu nakazowi aresztowania jest ścigana w wykonującym nakaz Państwie Członkowskim za ten sam czyn, który stanowi podstawę wydania europejskiego nakazu aresztowania, bądź też jeśli europejski nakaz aresztowania został wydany w celu wykonania kary pozbawienia wolności lub środka zabezpieczającego, a osoba, której dotyczy wniosek, jest obywatelem wykonującego nakaz Państwa Członkowskiego lub w tym państwie stale przebywa, a państwo to zobowiązuje się wykonać karę pozbawienia wolności lub środek zabezpieczający zgodnie z jego prawem krajowym[11]. O ile organ, do którego kierowany jest europejski nakaz aresztowania, powoła się na którąś z przesłanek, uregulowanych w art. 3 lub 4, postępuje zgodnie z prawem

[11] Dz. Urz. WE L 190 z 18.07.2002 r.

i nie można takiego aktu uznać za niewywiązywanie się z unijnej współpracy sądowej.

W przeszłości natomiast zdarzało się, że organy sądowe, nie chcąc wykonać ENA, powoływały się na inne przesłanki, niżeli przewiduje to decyzja ramowa. Jak zostało wspomniane na wstępie, poza przyczynami wskazanymi we wskazanym akcie, w niniejszym artykule zostaną omówione również pewne specyficzne powody, na jakie powołują się bądź w przeszłości powoływały się organy sądowe, a które mają swoje podłoże w zaniechaniach systemowych. Chodzi więc o sytuacje, gdy właściwe organy podawały w wątpliwość możliwość rzetelnego prowadzenia procesu lub humanitarnego wykonywania kary w państwie, które wydało ENA. W ostatnich latach pojawiło się kilka sporów między organami sądowymi państw członkowskich a sądami polskimi, wynikających z odmowy wydania osoby, której dotyczył wystawiony w Polsce europejski nakaz aresztowania. Brak realizacji ENA uzasadnione było uchybianiem w Rzeczypospolitej zasadzie niezawisłości sędziowskiej oraz bezprawnym funkcjonowaniem pewnych organów związanych z władzą sądowniczą. Według sądów zagranicznych aspekty te miały wpływać m.in. na brak pewności co do prawidłowej realizacji prawa do sądu. Odmowy wykonania europejskich nakazów aresztowania wydanych przez poszczególne państwa w przeszłości były również uzasadniane nieprzystającymi do standardów europejskich warunkami w zakładach karnych. Organy sądowe państw członkowskich, bazując na orzeczeniach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stwierdzały, iż w określonych państwach istnieje obawa co do niehumanitarnego wykonania kary przez osobę, której nakaz dotyczy. Jako że takich przesłanek nie przewidywała wprost decyzja ramowa, organy sądowe zwróciły się z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE, które udzieliło odpowiedzi zawierającej wiążącą wykładnię prawa.

4. Rozwiązania stworzone przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Tak, jak zostało nakreślone we wcześniejszej części pracy, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stworzył nowatorskie rozwiązania w sprawach, w których nieprawidłowości systemowe wzmagały obawę organów

sądowych co do zapewnienia należytej ochrony praw jednostki, której dotyczył ENA. Pierwsze orzeczenie, jakie należy w tym kontekście omówić ze względu na porządek chronologiczny, to wyrok w sprawach łączonych Aranyosi i Căldăraru o sygnaturach C-404/15 i C-659/15. Pierwsza ze wskazanych spraw odnosiła się do obywatela Węgier, natomiast druga do obywatela Rumunii. Obydwa przywołane państwa w przeszłości zostały skazane przez ETPC za przeludnienie więzień, czyli naruszenie art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[12], traktującego o zakazie tortur. W obydwu wskazanych wcześniej sprawach właściwym do rozpoznania wniosku o wydanie osób był wyższy sąd krajowy w Bremie, który to zwrócił się do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w sprawie możliwości wydania osób do wykonania kary, mimo że warunki pozbawienia wolności w państwie wydającym nakaz naruszają prawa podstawowe danej osoby i ogólne zasady zagwarantowane w art. 6 TUE.

TSUE, odpowiadając, w swoim wyroku zwrócił przede wszystkim uwagę na fundamentalne zasady, na których opiera się międzynarodowa współpraca unijna w sprawach karnych, a więc na zasadę wzajemnego zaufania i zasadę wzajemnego uznawania. Zgodnie z treścią wyroku, zasada wzajemnego uznawania, będąca podstawą funkcjonowania europejskiej współpracy w sprawach karnych, opiera się z kolei na zasadzie wzajemnego zaufania, która zakłada, że wszystkie państwa członkowskie obdarzają się wzajemnym zaufaniem i że każde z nich jest w stanie tak samo skutecznie zapewnić wymagany poziom ochrony realizacji praw podstawowych. Zdaniem Trybunału, wskazane zasady nie mają jednak charakteru absolutnego i gdy organ sądowy państwa wydającego będzie dysponować danymi świadczącymi o rzeczywistym niebezpieczeństwie nieludzkiego lub poniżającego traktowania osób pozbawionych wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim, powinien dokonać oceny istnienia takiego niebezpieczeństwa. Zdaniem TSUE, samo istnienie danych świadczących o nieprawidłowościach, czy to systemowych lub ogólnych, czy dotyczących niektórych grup osób, czy też niektórych ośrodków penitencjarnych, w odniesieniu do warunków pozbawienia wolności w wydającym nakaz państwie członkowskim nie oznacza bowiem koniecznie, że w konkretnym wypadku zainteresowana osoba byłaby poddana nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w razie przekazania jej organom wskazanego

[12] Dz. U. 1993 nr 61 poz. 284.

państwa członkowskiego[13]. Trybunał wskazał, iż wszelkie hipotetyczne zagrożenia dla zgodnego z prawem wykonywania kary należy badać *in concreto.* W tym celu, gdy właściwy organ, do którego zostanie skierowany wniosek o wydanie, będzie posiadał obiektywne, wiarygodne, dokładne i należycie zaktualizowane dane świadczące o nieprawidłowościach dotyczących systemu wykonywania kary w danym miejscu, powinien sprawdzić, czy w danym stanie faktycznym istnieją uzasadnione i poważne podstawy, aby stwierdzić, że wskutek przekazania osoby na podstawie ENA będzie ona na narażona na rzeczywiste niebezpieczeństwo poddania nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu. Aby zweryfikować te informacje, organ, do którego skierowano ENA, powinien wystąpić do organu sądowego państwa członkowskiego wydającego nakaz z wnioskiem o niezwłoczne przekazanie niezbędnych informacji uzupełniających w odniesieniu do warunków, w których osoba objęta europejskim nakazem aresztowania ma być pozbawiona wolności. Organ, który wydał ENA, jest zobowiązany udzielić rzeczowych informacji w wyznaczonym terminie. Trybunał wskazał również, że organ sądowy, do którego został skierowany nakaz, powinien odroczyć podjęcie decyzji o jego wykonaniu na czas procedury uzyskiwania niezbędnych informacji, które umożliwią mu podjęcie właściwych działań. Dopiero gdy nie będzie można wykluczyć istnienia zagrożenia związanego z nieprzestrzeganiem praw podstawowych, gwarantowanych w Unii Europejskiej, organ może podjąć decyzję o umorzeniu procedury przekazywania.

Trybunał w wyroku w sprawie Celmer o sygnaturze C-216/18, bazując na przywołanej w poprzednim wyroku koncepcji, przedstawił analogiczne rozwiązanie, mające mieć zastosowanie w sytuacjach, w których istnieją uzasadnione wątpliwości co do niewłaściwości funkcjonowania systemu sądowniczego danego państwa. Postępowanie dotyczyło Polaka o nazwisku Celmer, przeciwko któremu sądy polskie wydały trzy europejskie nakazy aresztowania w celu jego zatrzymania i przekazania do Polski, a następnie przeprowadzenia postępowania karnego w sprawie m.in. nielegalnego obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi. Mężczyzna został zatrzymany w Irlandii na podstawie wydanych ENA i postawiony przed sądem irlandzkim. Celmer sprzeciwił się przekazaniu go polskim organom, wysuwając twierdzenie, że przekazanie spowodowałoby narażenie go na rzeczywiste ryzyko rażącego naruszenia prawa do

[13] Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 2018 r.…

sądu, mające swoje uzasadnienie w braku niezawisłości sędziów w Polsce, co zdaniem zainteresowanego wynikało z wprowadzonych zmian w systemie sądownictwa po 2015 roku. Właściwy sąd zdecydował o zawieszeniu postępowania oraz skierował do TSUE pytania prejudycjalne.

Trybunał w treści orzeczenia ponownie przywołał zasady, mające kluczowe znaczenia przy europejskiej współpracy w sprawach karnych, a mianowicie zasady wzajemnego zaufania i uznawania. Co ważne, zdaniem TSUE państwa członkowskie powinny przyjąć pewnego rodzaju domniemanie przestrzegania praw podstawowych przez pozostałych członków Unii. W założeniu tym zawiera się również twierdzenie, że sądy karne państw członkowskich spełniają wymogi skutecznej ochrony sądowej, na którą składa się przede wszystkim niezawisłość i bezstronność orzekających. Jeśli jednak organ, do którego skierowany jest ENA, poweźmie informacje o istnieniu systemowych lub co najmniej ogólnych uchybień, mających wpływ na niezawisłość władzy sądowniczej oraz godzących w prawo do rzetelnego procesu sądowego, obligatoryjnie powinien przeprowadzić dwustopniowy test w celu stwierdzenia rzeczywistego ryzyka naruszenia prawa. Po pierwsze, należy stwierdzić systemowe bądź ogólne nieprawidłowości w działaniu systemu sądownictwa w danym państwie, oraz kolejno, powinno się zbadać, czy w określonej sprawie rzeczywiście brak niezawisłości lub niezależności wpływa na pozbawienie jednostki prawa do rzetelnego procesu w konkretnej sprawie wobec konkretnej osoby.

5. Analiza koncepcji TSUE oraz jej praktyczny wymiar

Przywołane orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE w obecnym kryzysie zaufania i współpracy w ramach struktur unijnych należy ocenić pozytywnie. Celem wprowadzenia ENA było ustanowienie takich rozwiązań w przekazywaniu osób między państwami, które będą jak najbardziej skuteczne i niezależne od czynników politycznych. Tym samym na pierwszy plan unijnej współpracy w sprawach karnych wysuwają się dobra, nad którymi Unia roztacza swą ochronę, a więc zapewnia ona przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i solidarności. Indywidualne racje państw oraz ich interesy powinny ustępować realizacji wspólnych celów, czyli zwalczaniu przestępczości, lecz co istotne, nie za wszelką cenę, a z poszanowaniem

praw podstawowych i standardów, które powinny być przestrzegane w demokratycznym państwie prawnym. Właśnie w takim duchu zachowana jest sentencja orzeczeń zarówno w sprawach Aranyosi i Căldăraru, jak i w sprawie Celmer. Warte zauważenia jest to, że w myśl wyroku TSUE wszelkie uchybienia systemowe, których dopuszczają się umyślnie bądź przez zaniedbania państwa członkowskie, nie powinny stawać się bezwzględną przeszkodą dla realizacji wspólnych celów i ochrony wspólnie uznanych wartości w ramach współpracy sądowej. W praktyce jednak takie sytuacje pozostawiają swego rodzaju piętno, uniemożliwiając tym samym pełną realizację zasady wzajemnego zaufania w stosunkach między organami państw członkowskich. Wynika to z tego, że we wszystkich sprawach związanych z problemami w ogólnym funkcjonowaniu pewnych instytucji organy sądowe, sprawdzając prawdziwość pewnych informacji, uchylają domniemanie zaufania do określonego państwa. Rozwiązanie TSUE można zatem uznać za swego rodzaju kompromis między chęcią utrzymania transgranicznej współpracy w sprawach karnych a koniecznością miarkowania zaufania między państwami na rzecz ochrony praw podstawowych jednostki.

Koncepcja działania wprowadzona przez TSUE na mocy dwóch wcześniej omówionych wyroków zaczęła być stosowana w praktyce. Jako że sprawa Celmer dotyczyła polskiego systemu, to przede wszystkim do polskich sądów zaczęły napływać pytania związane chociażby ze sposobem powoływania sędziów[14]. Sądy polskie udzielały skrupulatnych odpowiedzi, objaśniając wszelkie aspekty funkcjonowania władzy sądowniczej i zapewniając o możliwości udziału oskarżonego w rzetelnym procesie karnym. Jak się okazało po niedługim czasie, orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości UE nie przyczyniły się do wyeliminowania wszystkich wątpliwości, pojawiających się w praktyce stosowania ENA, szczególnie tych w kontekście dwustopniowego testu Celmera. Do TSUE zostały skierowane kolejne pytania prejudycjalne, mające na celu uściślenie kryteriów stosowania procedury wydania w przypadku wystąpienia zagrożenia praw podstawowych jednostki, wynikających zdaniem wnioskodawcy z braku niezawisłości i niezależności sędziów w Polsce. Trybunał rozstrzygał kolejno w latach 2020 (wyrok w sprawach połączonych C-354/20 PPU i C-412/20 PPU[15]) i 2022

[14] https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1293409,rzeszowski-sad-okregowy-odpowiedzial-na-pytania-hiszpanskiego-sadu.html (dostęp: 31.08.2022).

[15] Wyrok Trybunału z dnia 17 grudnia 2020 r., C-354/20 PPU i C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033.

(wyrok w sprawach połączonych C-562/21 PPU i C-563/21 PPU[16]). Wyroki TSUE w tym przedmiocie były kontynuacją dotychczasowej linii orzeczniczej. Z treści pierwszego orzeczenia wybrzmiewa istotne stwierdzenie: zdaniem Trybunału, same systemowe nieprawidłowości, bez względu na ich wagę, nie są wystarczającą podstawą do tego, aby stwierdzić, że sąd państwa wydającego nie wpasowuje się w definicję wydającego nakaz organu sądowego, zawartego w decyzji ramowej. Choć zdaniem poszczególnych państw członkowskich problemy systemowe, z jakimi borykają się inni członkowie Unii, mogą się nieustannie pogłębiać, to organy decyzyjne w kwestii ENA nie mogą z góry odrzucać nakazów wydanych przez sądy tych państw. W związku z tym, organy sądowe, o których mowa w decyzji ramowej, powinny dążyć do jak najsprawniejszego porozumienia za pomocą dialogu, który jest nieodłączną częścią tzw. testu Celmera. Kolejne wyroki TSUE miały ogromne znaczenie dla Rzeczypospolitej w obliczu kryzysu jej relacji z Unią Europejską, ponieważ stały się swego rodzaju legitymacją dla dalszego funkcjonowania Polski w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych. Warto jednak podkreślić, że wyrok ten, mimo że bezpośrednio skierowany do polskich organów sądowych, to zgodnie z założeniami prawa unijnego, będzie miał zastosowanie w każdej podobnej sytuacji wobec jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego.

6. Podsumowanie

Od momentu wprowadzenia europejskiego nakazu aresztowania cel funkcjonowania unijnej współpracy w sprawach karnych jest tożsamy i przeszło od 18 lat jest stale realizowany, nawet mimo tego, że praktycy i teoretycy prawa nieustannie zauważają pewne trudności w jego stosowaniu. Celem niniejszego artykułu było ukazanie jedynie wybranych problemów funkcjonowania ENA, nie tyle mających podłoże ściśle proceduralne, ile raczej koncentrujących się na systemowych zaniedbaniach poszczególnych państw i odbioru tych nieprawidłowości przez innych członków Unii. Przywołane orzeczenia TSUE, które stanowią swego rodzaju odpowiedź na te

[16] Wyrok Trybunału z dnia 22 lutego 2022 r., C-562/21 PPU i C-563/21 PPU, ECLI:EU:C:2022:100.

dylematy, nie tylko zawierają wiążącą wykładnię prawa, ale stały się także swego rodzaju wyznacznikiem kierunku dalszej współpracy sądowej w ramach Unii Europejskiej. Mimo kryzysu zaufania do niektórych państw, nie istnieje zagrożenie eliminowania ich z międzynarodowego systemu współpracy. Wydaje się jednak, że konieczność podejmowania dodatkowych czynności względem organów sądowych państw, w których istnieje zagrożenie narażenia jednostki na uchybienie jej praw podstawowych, wydłuża znacząco procedurę stosowania europejskiego nakazu aresztowania, co jednocześnie godzi nijako w założenie szybszej procedury przekazywania względem tradycyjnej ekstradycji. Obecnie zatem, mimo chęci kontynuowania współpracy sądowej według pierwotnych założeń, w oparciu o zasady wzajemnego uznawania i zaufania, nie jest to w pełni możliwe.

Roksana Słaby
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Panorama językowa Ameryki Łacińskiej

1. Wstęp

Język hiszpański (hiszp. *lengua española* lub *idioma español*), należy do grupy języków romańskich. Głównymi językami tej grupy są, oprócz hiszpańskiego, także języki francuski, włoski, portugalski czy rumuński. Wszystkie wywodzą się z języka łacińskiego. Poza tym hiszpański pod względem powszechności jest aktualnie na drugiej pozycji na świecie[1].

Od początku należy również zaznaczyć, że w zależności od położenia geograficznego kraju, w jakim jest używany, można wyszczególnić szereg różnic na poziomie fonetycznym, leksykalnym, morfologicznym bądź, mówiąc ogólnie, gramatycznym. W poniższym artykule weźmiemy pod lupę przede wszystkim Amerykę Łacińską oraz dokonamy analizy danych dotyczących sposobu mówienia *latinoamericanos.* Nie można jednak nie wspomnieć o Hiszpanii. Część zagadnień zestawimy również z europejską odmianą języka hiszpańskiego. Przedstawimy, które narody deklarują „poczucie bliskości" względem sposobu mówienia innych narodów hiszpańskojęzycznych.

2. Kraje hiszpańskojęzyczne i ich rozmieszczenie geograficzne

Z pewnością, gdy myślimy o języku hiszpańskim, pierwsze, co nasuwa nam się na myśl, to Hiszpania. Wydaje się to oczywiste. Mniej oczywisty jest

[1] https://elplaneta.com/2014/04/26/lifestyle/el-espanol-es-la-segunda-lengua-mas-hablada-mundo/ (dostęp: 19.08.2022).

jednak fakt, że nawet w samym Królestwie Hiszpanii istnieje kilka niezależnych języków. Oprócz głównego *castellano* (pol. język kastylijski), możemy wyróżnić również *catalán* (pol. język kataloński), *euskera* (pol. język baskijski), *gallego* (pol. język galicyjski) oraz wiele innych, mniej popularnych. Język kastylijski jest oczywiście językiem oficjalnym, każdy obywatel Hiszpanii ma obowiązek go znać, niezależnie od dialektu, w jakim mówi się w regionie, w którym mieszka. *Castellano* jest także często używany zamiennie z *español* w kontekście określania języka urzędowego Hiszpanii oraz wieku krajów Ameryki Łacińskiej[2].

Język hiszpański jest również językiem oficjalnym w Meksyku, Gwatemali, Hondurasie, Nikaragui, Salwadorze, Kostaryce, na Kubie, w Republice Dominikańskiej, Panamie, Wenezueli, Kolumbii, Ekwadorze, Peru, Boliwii, Chile, Argentynie, Urugwaju, Paragwaju oraz Portoryko[3]. W związku z tak dużą liczbą miejsc, w których obywatele posługują się tym językiem, nie dziwne, że jest to drugi najpopularniejszy język na świecie. Wymienione kraje znajdują się na kontynencie amerykańskim, część w Ameryce Środkowej, część w Ameryce Południowej.

Rafael Lapesa i Alonso Zamora Vicente, przywoływani w pracy Güntehera Haenscha[4], zwracają uwagę na to, że często różnice językowe między dwoma dowolnymi krajami latynoamerykańskimi są mniej znaczące niż różnice występujące między regionami samej Hiszpanii. Język zmienia się w zależności od społeczności, która się nim posługuje. To z kolei może nawet powodować problemy z porozumiewaniem się osób, dla których hiszpański jest językiem ojczystym. Natomiast Vicente García de Diego[5] stwierdza: „Rozwój kastylijskiego amerykańskiego nie ma tych samych podstaw, co kastylijskiego kontynentalnego, ponieważ Hiszpania jest jedna, a Ameryka dużo bardziej złożona”[6]. Możemy więc wyciągnąć wniosek, iż nie istnieje tzw. język hiszpański z Hiszpanii lub język hiszpański z Ame-

[2] http://www.espanolparati.pl/espanol-o-castellano/ (dostęp: 19.08.2022).

[3] J.S. Lobato, *El español en América, Problemas y métodos en la enseñanza del español como lengua extranjera,* [w:] *SGEL: Sociedad General Española de Librería*, *Actas del IV Congreso Internacional de ASELE*, t. 4, red. J. Sánchez Lobato, I. Santos Gargallo, Madryt 1994, s. 553–570.

[4] G. Haensch, *Español de América y español de Europa(1ª parte)*, Panace@. Revista de Medicina, Lenguaje y Traducción 2001, vol. 2, z. 6, s. 63–72.

[5] V. García de Diego, *Los malos y buenos conceptos de la unidad del castellano*, „Thesaurus” 1963. vol. 19, z. 2, s. 13.

[6] Wszystkie cytowania zawarte w artykule są tłumaczeniami autorskimi z języka hiszpańskiego na język polski.

ryki. Innymi słowy, mówiąc o *idioma español* odnosimy się do wachlarza różnorodnych dialektów, bardziej lub mniej do siebie podobnych. Co ciekawe, niektórzy językoznawcy, np. Marimón Llorca[7], używając określenia „hiszpański z Ameryki", sugerują mimo wszystko odniesienie do amerykańskiego obszaru językowego. Zapewne mając cały czas świadomość, iż jest to duże uproszczenie.

Haensch[8] dodaje również, iż powstało wiele słowników amerykanizmów[9], które stanowią pomoc w klasyfikacji poszczególnych dialektów. Tak czy inaczej, bardzo ciężko jednoznacznie stwierdzić, gdzie mówi się w ten konkretny sposób, a gdzie całkowicie inaczej. Ponadto należy podkreślić, że „nawet jeśli następuje, na przykład, zbieżność leksykalna lub gramatyczna między jednym zdaniem z Hiszpanii a drugim z Ameryki, może z kolei nastąpić różnica w fonetyce"[10].

Kolejnym ważnym czynnikiem jest typologia odmian językowych, czyli np. język literacki, język naukowy, język mediów, a także rejestr językowy, np. język kolokwialny lub język oficjalny. Wszystko to również wpływa na różnice językowe w sposobie wypowiadania się natywnych użytkowników.

3. Pojawienie się języka hiszpańskiego na kontynencie amerykańskim – zarys historyczny

Aby zrozumieć lepiej różnice między poszczególnymi dialektami, należy cofnąć się w przeszłość, aż do czasów podbojów kolonialnych. Przede wszystkim do okresu między 1492 rokiem a końcem XVIII wieku, który uważa się za kluczowy etap w ewolucji języka hiszpańskiego. Tendencje fonologiczne, morfologiczne oraz leksykalne, zapoczątkowane uprzednio na Półwyspie Iberyjskim, ekspansja języka w nowym, nieznanym obszarze,

[7] C. Marimón Llorca, *El español en América: de la conquista a la Época Colonial*, „Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes" (2006), wydanie online: http://www.cervantesvirtual.com/obra/el-espaol-en-amrica-de-la-conquista-a-la-poca-colonial-0/ (dostęp: 19.03.2021).

[8] G. Haensch, *Español de América…*, s. 63–72.

[9] Na przykład *Nuevo Diccionario de Argentinismos* lub *Nuevo Diccionario de Colombianismos.*

[10] G. Haensch, *Español de América…*, s. 63–72.

na dodatek w połączeniu z językami rdzennych mieszkańców oraz społeczeństwem poszukującym swojej świadomości językowej – wszystko to miało znaczący wpływ na rozwój *castellano americano*.

Lipski[11] sygnalizuje, że ludność, która wyemigrowała do Ameryki, należała przede wszystkim do klasy średniej, rzemieślników, ale również do arystokracji czy nawet biednych rodzin pozbawionych wszystkiego. Niektórzy nie potrafili pisać ani czytać, a język, którym się posługiwali, był dość prymitywny. Juan Antonio Frago[12] tłumaczy, że istnieje dość duże prawdopodobieństwo znalezienia śladów prawie wszystkich dialektów języka hiszpańskiego europejskiego, np. dialektu aragońskiego, które również wchodzą w skład amerykańskiego dziedzictwa językowego. Carmen Marimón Llorca[13] dodaje, że pojawienie się niewolników afrykańskich w Ameryce przyczyniło się w pewnym momencie do powstania *afro-español*. Frago[14] wspomina również, że w trakcie kolonizacji wśród populacji ważne było, aby utrzymywać kontakt z Półwyspem Iberyjskim, być na bieżąco z tamtejszymi wydarzeniami, ale jednocześnie kreować swoją przestrzeń językową oraz społeczną.

4. Mapa dialektów Ameryki Łacińskiej

Kolejnym ważnym aspektem przy omawianiu panoramy językowej Ameryki Łacińskiej jest przedstawienie mapy dialektów. Posłużymy się tutaj jedną z map zawartą w artykule z 2014 roku: *División dialectal del español de América según sus hablantes. Análisis dialectológico perceptua*[15] autorstwa Miguela Angela Quesada Pacheco. Na ilustracji[16] zostało przedstawione rozróżnienie wykonane przez Philippe Cahuzac, bazujące na leksyce oraz semantyce.

---

[11] M.J Lipski, *El español de América*, wyd. 1, Madryt 1996.

[12] J.A. Frago García, *Historia del español de América,* wyd. 1, Madryt 1999.

[13] C. Marimón Llorca, *El español en América: de la conquista*…

[14] J.A. Frago García, *Historia del español*…

[15] M.Á. Quesada Pacheco, *División dialectal del español de América según sus hablantes. Análisis dialectológico perceptua*, „Boletín De Filología" 2014, vol. 49, z. 2, s. 257–309.

[16] Na podstawie: tamże, s. 303.

Na mapie zostały przedstawione cztery różne strefy. Oznacza to, że możemy przyjąć, iż pod względem leksykalnym w zaznaczonych miejscach mówi się podobnie. Klasyfikacja nie jest zbyt dokładna, ale stanowi pewien punkt wyjścia. Jest to jeden z wielu dostępnych modeli dotyczących tego, w których miejscach mówi się „tak samo", jak w innych. Naturalnie gdybyśmy poszukali głębiej, stwierdzilibyśmy, że nie do końca sposób wypowiadania mieszkańców się jest identyczny. Tak czy inaczej, warto pochylić się na moment nad wskazanymi strefami.

- **strefa I**: Meksyk, Kuba, Gwatemala, Salwador, Dominikana, Portoryko, Honduras, Nikaragua, Panama, Kostaryka, północna część

Wenezueli, Kolumbia (bez Regionu Andyjskiego[17]), część Ekwadoru (*Costa del Ecuador*[18]);
- **strefa II**: południowa część Wenezueli, pozostałe regiony Kolumbii, pozostała część Ekwadoru, Peru, północno-zachodnia oraz południowa część Boliwii, północna część Chile oraz północno-zachodnia część Argentyny;
- **strefa III**: pozostała część Chile;
- **strefa IV**: pozostała część Argentyny, Paragwaj, Urugwaj, wschodnia część Boliwii.

Należy również zaznaczyć, że nie bierzemy pod uwagę aspektu fonetycznego, ponieważ mimo zbliżonej leksyki, wymowa może być całkowicie odmienna. Kwestia wymowy hiszpańskiej stanowi odrębne zagadnienie, które w związku ze stopniem skomplikowania tematu często jest poruszane przez językoznawców.

5. Najważniejsze różnice językowe między krajami hiszpańskojęzycznymi według dialektologii percepcyjnej

Przejdźmy do głównej części artykułu – obserwacji związanych z dialektologią percepcyjną. Dialektologia percepcyjna to inaczej językoznawstwo ludowe[19]. Krótko mówiąc, są to badania językowe na podstawie tego, „co mówią ludzie", często sprzeczne z opiniami specjalistów z zakresu językoznawstwa. Obserwacje samych użytkowników języka stanowią jednak ważną część całości. W końcu oni sami wykazują wrodzony zmysł językowy, który sprawia, że mogą wyczuć, czy coś zostało powiedziane naturalnie, czy też nie. Chociażby my, Polacy, często jesteśmy w stanie zweryfikować po sposobie mówienia, czy nasz rozmówca pochodzi z naszych stron lub

[17] Kolumbia podzielona jest na pięć regionów: Caribe, Pacífico, Andes, Orinoquía, Amazonía.

[18] Część nadbrzeżna Ekwadoru.

[19] https://www.greelane.com/pl/humanistyka/j%C4%99zyk-angielski/what-is-folk-linguistics-1690801/ (dostęp: 20.08.2022).

być może z innego regionu. Tak samo dzieje się w przypadku osób hiszpańskojęzycznych. Tym bardziej w momencie, gdy mieszkają oni w innych krajach, a posługują się tym samym językiem. Warto wspomnieć jeszcze o stanowisku Francisca Moreno Fernándeza[20], które łączy się poniekąd także z dialektologią percepcyjną. Mówi on o tym, że:

> użytkownicy języka zwykle mają całkowitą świadomość roli, jaką odgrywa dialekt, którym władają, zdają sobie sprawę z odmienności od innych, zastosowania oraz interpretacji ich różnic socjolingwistycznych w odniesieniu do pozostałych dialektów. […] Jednostki komunikujące się ze sobą są zdolne do stwierdzenia, czy rozmówcy należą do tej samej społeczności, czy wręcz przeciwnie.

Przytoczony cytat potwierdza nasze powyższe stwierdzenia na temat naturalnego zmysłu językowego natywnych użytkowników języka.

Badania dostarczone przez wspomnianego już w poprzednim podrozdziale Miguela Angela Quesada Pacheco[21] dotyczą postrzegania sposobu wypowiadania się różnych *latinoamericanos* względem siebie. Przedstawimy wybrane zagadnienia w skróconej wersji. Dane pochodzą z prac naukowych wielu językoznawców zajmujących się m.in. dialektologią percepcyjną.

- Meksykanie twierdzą, że w podobny sposób mówią obywatele Gwatemali, Hondurasu i Salwadoru, często też wymieniają Hiszpanię.
- Kubańczycy utrzymują, że ich mowa jest zbliżona do mowy Wenezuelczyków, Portorykańczyków oraz Dominikańczyków.
- Dominikańczycy z kolei uważają Wenezuelczyków za tych, którzy mówią podobnie.
- Mieszkańcy Portoryko identyfikują się z Kubańczykami, Dominikańczykami, Wenezuelczykami, jak również Panamczykami.
- Gwatemalczycy rozpoznają bliskość swojej mowy do mowy Meksykanów, Salwadorczyków oraz Kostarykanów;
- Mieszkańcy Salwadoru przyznają, że w Gwatemali, Hondurasie oraz Nikaragui mówi się podobnie, jednakże pod względem wymowy podobieństwa występują między Salwadorem a Hondurasem oraz Nikaraguą, z pominięciem Gwatemali.

---

[20] F. Moreno Fernández, *La división dialectal del español de América*, wyd. 1, Alcalá de Henares 1993, s. 15.

[21] M.Á. Quesada Pacheco, *División dialectal del español de América*…, s. 257–309.

- Honduranie deklarują podobieństwo językowe do mieszkańców Salwadoru, Gwatemali oraz Nikaragui.
- Mieszkańcy Nikaragui uważają, że Honduranie, Gwatemalczycy, Salwadorczycy oraz Kostarykanie wypowiadają się w podobny sposób co oni. Generalnie niektórzy mieszkańcy państw Ameryki Środkowej, takich jak Honduras, Salwador i Kostaryka, stwierdzają, że mówią podobnie, jak cała reszta Ameryki, bez podawania konkretnych państw.
- Kostarykanie łamią schematy ustalone przez innych natywnych użytkowników języka – twierdzą, że mowa Nikaraguańczyków oraz Honduran nie jest podobna do ich mowy. Nie stwierdzają oni większych podobieństw między dialektami.
- Panamczycy porównują swój sposób mówienia do języka obywateli Wenezueli, Kolumbii oraz Kostaryki. Warto zaznaczyć, że między Panamą a Wenezuelą występują punkty wspólne na płaszczyźnie kulturowej, co daje się zauważyć również w języku.
- Kolumbijczycy uznają, że Meksykanie, Wenezuelczycy, Ekwadorczycy i Panamczycy wykazują cechy wspólne w komunikacji w języku hiszpańskim do ich dialektu.
- Wenezuelczycy sygnalizują podobieństwa do Kolumbijczyków oraz Panamczyków. Podobieństwa między wariantem kolumbijskim a wenezuelskim widać przede wszystkim pod względem akcentu i wielu stosowanych wyrażeń językowych.
- Według opinii Ekwadorczyków to właśnie w języku, w jakim mówią Peruwiańczycy, Kolumbijczycy, Wenezuelczycy, Boliwijczycy oraz, co ciekawe, Meksykanie, można odnaleźć wiele punktów stycznych do mowy z Ekwadoru. Wzięte zostały pod uwagę kwestie leksykalne oraz te związane z akcentem.
- Peruwiańczycy uznają, że ich wariant językowy jest zbliżony do mowy Ekwadorczyków (za sprawą wymowy oraz kultury), Kolumbijczyków (poprzez fonetykę, intonację, podobieństwa leksykalne i kulturowe) i Meksykanów (częściowo dzięki wspólnej leksyce oraz kulturze).
- Boliwijczycy podkreślają, że mieszkańcy Peru, Ekwadoru oraz Meksyku wypowiadają się w sposób zbliżony do nich, przy czym istnieje możliwość, iż wskazanie Meksyku jest spowodowane głównie kontaktem ze środkami masowego przekazu.
- Chilijczycy twierdzą, że Peruwiańczycy, Boliwijczycy i Argentyńczycy w swoich dialektach wykazują wiele wspólnego do dialektu chilij-

skiego. Nie jest to jednak nic zaskakującego z racji bliskości położenia geograficznego.
- Argentyńczycy identyfikują się z Urugwajem, często również z Chile, chociaż znajdą się jednocześnie takie osoby, które stwierdzą, że w żadnym kraju hiszpańskojęzycznym nie mówi się tak samo.
- Urugwajczycy deklarują, że widzą podobieństwa jedynie do wariantu argentyńskiego.

6. Podsumowanie

Każda społeczność posługująca się językiem rządzi się swoimi prawami, ma własną kulturę, a co za tym idzie – również własny dialekt języka hiszpańskiego. Osoby hiszpańskojęzyczne świetnie zdają sobie sprawę z tej różnorodności. Potrafią oni jasno określić, gdzie mówi się podobnie, a gdzie język różni się znacząco.

O języku hiszpańskim można by pisać bez końca. W artykule skupiono się przede wszystkim na ogólnych kwestiach związanych z położeniem geograficznym, tym, jak właściwie język hiszpański dotarł do Ameryki, aż po strefy językowe oraz dialektologię percepcyjną. Wiele kwestii nie zostało jednak poruszonych, takich jak na przykład różnice fonetyczne, które są naprawdę znaczące.

Celem artykułu było ukazanie, iż nie ma jednego konkretnego *idioma español*. Nie ma również jednego wariantu, który byłby lepszy od pozostałych. Mimo że gdy mówimy o języku hiszpańskim, myślimy w pierwszej kolejności o Hiszpanii, nie znaczy to jednak, że *castellano español* mamy traktować nadrzędnie. Cały czas musimy pamiętać, że nawet w Hiszpanii istnieje bardzo dużo jego odmian, nie mówiąc już o krajach Ameryki Środkowej oraz Ameryki Południowej.

Yevhenii Portnyi
Uniwersytet Jagielloński w Krakowie,
studia eurazjatyckie II stopnia, I rok

Geneza rosyjskiego konstytucjonalizmu. Rola Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej w kryzysie politycznym w latach 1991–1993

1. Uwagi wstępne

Celem niniejszej pracy jest analiza zaangażowania Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej (SK FR) w kryzys władzy, do którego doszło po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Autor skupia się na roli, którą SK odegrał w przeprowadzanych wówczas przemianach ustrojowych w Federacji Rosyjskiej. Przedmiotem badań jest Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej. Autor stawia następujące pytania badawcze:

- Czym jest i jak kształtowała się instytucja Sądu Konstytucyjnego w państwach demokratycznych?
- Jak wyglądała kontrola konstytucyjności prawa w ZSRR (państwie niedemokratycznym)?
- Czym był Sąd Konstytucyjny w przeżywającej transformację polityczną Rosji?
- Jaki był wpływ Walerija Zorkina na piastowany przez niego urząd przewodniczącego SK oraz na Sąd Konstytucyjny jako instytucję?

Do zmiennych badawczych należą: Sąd Konstytucyjny, przewodniczący SK (urząd), przewodniczący SK (Walerij Zorkin), prezydent FR (urząd), prezydent FR (Borys Jelcyn), Zjazd Deputowanych Ludowych FR, Rada Najwyższa FR, przewodniczący Rady Najwyższej FR (urząd), przewodniczący Rady Najwyższej FR (Rusłan Chasbułatow). W zależności od kontekstu i punktu widzenia te same zmienne w ramach danej pracy mogą przybierać formę zmiennej niezależnej (wyjaśniającej) lub zależnej.

Sformułowana została hipoteza badawcza: w warunkach dokonującej się w latach 1991–1993 transformacji ustrojowej Sąd Konstytucyjny nie był – i ze względu na obiektywne przesłanki historyczne i społeczne nie mógł być – apolityczną instytucją zajmującą się jedynie badaniem konstytucyjności prawa, lecz dążył do roli głównego arbitra łagodzącego konflikty między legislatywą a egzekutywą.

W artykule zastosowano następujące metody badawcze: instytucjonalno-prawna, porównawcza, historyczna, analizy treści.

2. Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach demokratycznych

Zanim przejdziemy do omawiania sądownictwa konstytucyjnego w Rosji oraz jego zalążków z czasów radzieckich, powinniśmy krótko przedstawić zarys historii powstania i funkcjonowania mechanizmów sądowej kontroli konstytucyjności w państwach demokratycznych.

Co do zasady wyodrębnia się dwa modele sądownictwa konstytucyjnego: pierwszy – zwany amerykańskim – zapoczątkowany i rozwinięty ponad 200 lat temu w Stanach Zjednoczonych; drugi zaś – określany mianem modelu kontynentalnego – powstały w Austrii po I wojnie światowej. Model amerykański charakteryzuje się konkretnością i decentralizacją. Innymi słowy, kompetencje do kontroli konstytucyjności prawa posiadają wszystkie sądy przy rozpatrywaniu danej sprawy sądowej (kontrola abstrakcyjna nie jest stosowana). Model kontynentalny ma natomiast charakter scentralizowany, czyli istnieje tylko jeden organ uprawniony do orzekania w sprawach konstytucyjności prawa. Organ ten może nosić nazwę Sądu, Rady lub Trybunału Konstytucyjnego. Państwa byłego bloku wschodniego przyjęły model kontynentalny, tworząc w latach 80. i 90. własne wyspecjalizowane sądy konstytucyjne[1].

W tamtych czasach pogląd, według którego istnienie i funkcjonowanie takiego sądu stanowi nieodłączny element demokratycznego państwa prawa, był już szeroko rozpowszechniony. Po upadku komunizmu w Europie

[1] A.M. Ludwikowska, *Sądownictwo konstytucyjne w Europie Środkowo-Wschodniej w okresie przekształceń demokratycznych*, wyd. 1, Toruń 1997, s. 13–15, 17.

Środkowo-Wschodniej w państwach tego regionu uruchomiono procesy demokratyzacji, a zarazem błyskawicznie powstawały sądy konstytucyjne. Tempo powoływania sądów konstytucyjnych w byłych państwach socjalistycznych miało bardzo intensywny charakter, w odróżnieniu od Europy Zachodniej, gdzie proces ten po pierwsze, był długotrwały, a po drugie, towarzyszyły mu liczne spory doktrynalne. W państwach Europy Środkowo-Wschodniej, przechodzących transformację ustrojową, sądy konstytucyjne tworzono szybko, często w pośpiechu i bez głębszej dyskusji na temat zasad. Podejmowano próby dostosowania rozwiązań zachodnich do własnej rzeczywistości prawno-politycznej. Wzorowano się głównie na dorobku sądownictwa niemieckiego (Rosja, Bułgaria, Węgry) i francuskiego (Rumunia), a do pewnego stopnia też włoskiego i austriackiego[2].

3. Komitet Kontroli Konstytucyjnej ZSRR

Przed rozpoczęciem pieriestrojki w drugiej połowie lat 80. w Rosji nie istniał wyspecjalizowany organ odpowiedzialny za sprawowanie sądowej kontroli konstytucyjności prawa. Niemniej jednak w pierwszej konstytucji ZSRR z 1924 r. znalazły się regulacje dotyczące zgodności prawa z konstytucją. Organami odpowiedzialnymi za dopilnowanie owej zgodności były Centralny Komitet Wykonawczy (CKW), Prezydium CKW i Sąd Najwyższy. Kontrola ta napotkała w konstytucji co najmniej dwa poważne ograniczenia: po pierwsze, sprowadzała się jedynie do sprawdzania aktów przyjmowanych przez organy republikańskie, z wyłączeniem aktów przyjmowanych na poziomie związkowym; po drugie, ograniczała się w zasadzie do opiniodawstwa. Choć należy zwrócić uwagę na fakt, iż dekret o Sądzie Najwyższym z 1923 r. przyznawał temu organowi znacznie szersze kompetencje pod względem kontroli konstytucyjności ustaw[3].

W państwach socjalistycznych, gdzie prawo oparte było na teorii marksistowskiej, idea wprowadzenia realnej kontroli nad ustawami parlamentu, na wzór tej rozwijanej w XX wieku w Europie Zachodniej, nie

[2] M. Granat, *Sądowa kontrola konstytucyjności prawa w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, wyd. 1, Warszawa 2003, s. 255–257, 260, 262.

[3] W. Sokolewicz, *Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej*, [w:] *Sądy konstytucyjne w Europie. Białoruś, Litwa, Łotwa, Rosja*, t. 4, red. J. Trzciński, Warszawa 2000, s. 273–275.

znalazła poparcia, gdyż parlament był w tych państwach postrzegany jako najwyższy wyraziciel woli ludu pracującego[4]. W przyjętej w 1936 r. nowej konstytucji radzieckiej, zwanej też stalinowską, zniesiono wszelkie zapisy o kontroli konstytucyjności prawa. W konstytucji z 1977 r. przywrócono natomiast podstawę prawną kontroli zgodności prawa z konstytucją, choć te przepisy nadal były w dużej mierze martwą literą prawa[5].

Pierwszą w historii Rosji i ZSRR próbą powołania odrębnego organu zajmującego się badaniem zgodności aktów prawnych z konstytucją był Komitet Kontroli Konstytucyjnej (KKK) ZSRR[6]. Prace nad powstaniem KKK podjęto w 1988 r., a ustawa „O kontroli konstytucyjnej w ZSRR", powołująca KKK do życia, przyjęta została w grudniu 1989 r. Komitet Kontroli Konstytucyjnej nie był w pełni niezależnym organem władzy sądowniczej o statusie równorzędnym z naczelnymi organami przedstawicielskimi. Władze radzieckie nie miały wystarczającej woli politycznej, by wyposażyć KKK w silne kompetencje kontrolne. Działalność Komitetu polegała głównie na wydawaniu opinii ws. niezgodności aktów prawnych przyjmowanych przez konkretne instytucje, które to instytucje musiały następnie poprawić wykryte przez KKK niedociągnięcia[7].

Jak zakładała ustawa o kontroli konstytucyjnej (art. 5), Komitet Kontroli Konstytucyjnej miał się składać z przewodniczącego, jego zastępcy oraz 25 sędziów, w tym co najmniej po jednym z każdej republiki związkowej[8]. W praktyce jednak przez cały czas funkcjonowania KKK pozostawało 6 wakatów, gdyż nie wszystkie republiki związkowe wyłoniły swoich reprezentantów. Na uwagę zasługuję zapis, według którego członków Komitetu wybiera się z grona ekspertów w dziedzinie polityki i prawa. Innymi słowy, nawet na poziomie ustawowym zakładano silną polityzację KKK. Ponadto Zjazd Deputowanych Ludowych (ZDL) w sposób bezpośredni wybierał kandydatów na konkretne stanowiska[9], dla porównania w powołanym później Sądzie Konstytucyjnym Federacji Rosyjskim sędziowie we własnym gronie decydowali o tym, kto z nich będzie piastował stanowisko

---

[4] A.M. Ludwikowska, dz. cyt., s. 8.

[5] W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 276–277.

[6] W zależności od tłumaczenia można również spotkać się z nazwą *Komitet Nadzoru Konstytucyjnego*. Por. M. Granat, dz. cyt., s. 281.

[7] W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 279–280, 282.

[8] Закон Союза Советских Социалистических Республик „О конституционном надзоре в СССР" от 23 декабря 1989 г., N 972-I.

[9] W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 280–281.

przewodniczącego, zastępcy przewodniczącego i sekretarza (art. 3 Ustawy o Sądzie Konstytucyjnym RFSRR z 12 VII 1991)[10].

Warto również zauważyć, że Komitet cieszył się słabym autorytetem wewnątrz aparatu administracyjnego Związku Radzieckiego, co dodatkowo utrudniało jego działalność. Szczególne zaniepokojenie miał też budzić arbitralny styl podejmowania decyzji oraz niejednoznaczne podejście do aktów prawa międzynarodowego. Trzeba jednak przyznać, że mimo braku w ZSRR/Rosji długiej tradycji demokratycznej, charakter orzeczeń Komitetu można uznać za przyjazny obywatelom oraz przyczyniający się do budowy państwa prawa[11].

4. Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej

Wraz z upadkiem Związku Radzieckiego nastąpił koniec krótkiego funkcjonowania Komitetu Kontroli Konstytucyjnej. Zanim do tego upadku doszło, ZDL Rosyjskiej Federacyjnej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej (RFSRR) w lipcu 1991 r. przyjął ustawę o Sądzie Konstytucyjnym, którego pierwsze spotkanie robocze odbyło się w październiku tego samego roku[12]. W tym miejscu należy skupić się na różnicach i podobieństwach między KKK ZSRR a SK RFSRR/FR.

4.1. Podobieństwa między KKK ZSRR a SK RFSRR/FR

Po pierwsze, ani w KKK, ani w tzw. pierwszym SK Rosji – mowa tu o Sądzie z okresu 1991–1993 – nigdy nie wypełniono wszystkich wakatów. Jak wspomniałem wyżej, w KKK zasiadało 21 sędziów z planowanych 27. Sąd Konstytucyjny Rosji miał natomiast liczyć 15 członków. W październiku 1991 r. deputowani ludowi RFSRR wybrali 13 sędziów SK. W grudniu 1992 r. podjęta została decyzja polityczna, że kwestia obsady pozostałych

[10] Закон РСФСР „О Конституционном Суде РСФСР" от 12 июля 1991 г., N 1598-1.

[11] W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 283–284.

[12] B. Bowring, *Russia's Constitutional Crisis 1990 to 1993: The (Missing) Role of the Constitutional Court and its Chairman*, „Review of Central and East European Law" 2012, vol. 37, nr 4, s. 485.

dwóch wakatów zostanie odłożona w czasie do momentu przyjęcia nowej konstytucji (w rzeczywistości jednak te dwa stanowiska tak i pozostały nieobsadzone aż do zakończenia kryzysu konstytucyjnego i przyjęcia w 1994 r. nowej ustawy o SK FR; powodem takiego stanu rzeczy były ówczesne podziały polityczne w Rosji)[13]. Po drugie, zarówno KKK, jak i SK posiadał prawo do wszczynania postępowania kontrolnego z własnej inicjatywy (po reformie z 1994 r. Sądowi Konstytucyjnemu odebrano tę prerogatywę)[14]. Po trzecie, Komitet zapoczątkował brzemienną w skutki tradycję ujawniania swoich opinii na temat wydarzeń *stricte* politycznych, co wywarło negatywny wpływ na i bez tego niski prestiż Komitetu. Praktyka komentowania bieżących wydarzeń politycznych była następnie stosowana także przez Sąd Konstytucyjny[15].

4.2. Różnice między KKK ZSRR a SK RFSRR/FR

W odniesieniu do KKK miały miejsce ciągłe wątpliwości co do tego, czym on formalnie ma być: czy wyspecjalizowanym komitetem w ramach legislatywy, czy niezależnym organem sądowym. Natomiast charakter SK FR nie pozostawiał pola do interpretacji: był to pierwszy w historii Rosji organ sądowej kontroli konstytucyjności prawa, ukształtowany na wzór zachodni, przede wszystkim niemiecki. W schyłkowym okresie istnienia ZSRR elity RFSRR dążyły do jak największego uniezależnienia się od centrum związkowego. Wykorzystywano do tego każdą możliwość. Zgodnie z przyjętą w ZSRR praktyką wszystkie zmiany zaimplementowane na poziomie centralnym (związkowym) miały następnie zostać wdrożone do porządków prawnych poszczególnych republik związkowych. W ten sposób w Rosji powstał urząd prezydenta. Prominentny rosyjski polityk, przewodniczący Rady Najwyższej RFSRR (od 29 V 1990) Borys Jelcyn został wybrany na prezydenta Rosji 12 czerwca 1991 r.[16]

Pragnąc zwiększyć swoją popularność, Jelcyn podkreślał fakt, iż jego mandat pochodzi z demokratycznych, konkurencyjnych, czteroprzy-

[13] R. Sharlet, *The Russian Constitutional Court: The First Term*, „Post-Soviet Affairs" 1993, vol. 9, nr 1, s. 11.

[14] W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 291; M. Granat, dz. cyt., s. 312.

[15] W. Sokolewicz, dz. cyt., s. 286–287.

[16] https://tass.ru/info/3233699?utm_source=google.com.ua&utm_medium=organic&utm_campaign=google.com.ua&utm_referrer=google.com.ua (dostęp: 30.08.2022).

miotnikowych (bezpośrednich, powszechnych, tajnych i równych) wyborów, w odróżnieniu od mandatu Gorbaczowa wybranego na prezydenta ZSRR w maju 1990 r. przez Zjazd[17]. Do tego samego celu, czyli wykreowania w społeczeństwie wrażenia, że elity polityczne RFSRR na czele z Jelcynem są prawdziwymi liberałami z krwi i kości, służyło stworzenie Sądu Konstytucyjnego (próby powołania KKK RFSRR nie powiodły się), który został wyposażony w realne kompetencje do kontroli zgodności prawa z konstytucją[18]. Zgodnie z ustawą decyzje Sądu wchodziły w życie natychmiast po ich przyjęciu (art. 49), ponadto decyzje te miały charakter ostateczny i nie podlegały odwołaniu (art. 50); dla porównania decyzje (*zaklyucheniya*) KKK o niezgodności aktów przyjętych przez ZDL ZSRR z konstytucją mogły być uchylone przez Zjazd większością 2/3 głosów deputowanych. Z ustawy wynikało między innymi, że sędziom SK przyznano nietykalność (art. 17); *głasnost'* uznano za jedną z podstawowych zasad funkcjonowania SK (art. 5), a niezależność Sądu miała być zapewniona na podstawie art. 6, który stanowił, że sędziowie podlegają jedynie konstytucji, a wszelkie próby ingerencji w działalność Sądu będą karane[19].

5. Zaangażowanie Sądu Konstytucyjnego i jego przewodniczącego Walerija Zorkina w kryzys polityczny (1991–1993)

Działania podejmowane przez pierwszego przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego Walerija Zorkina w latach 1991–1993 można określić mianem daleko idącego aktywizmu sędziowskiego, pojmowanego jako „podejmowanie decyzji nawet w sprawach granicznych"[20]. W 1992 r. Sąd Konstytucyjny staje się bez wątpienia jednym z aktywnych uczestników –

[17] A. Jach, *Rosja 1991–1993. Walka o kształt ustrojowy państwa*, wyd. 1, Kraków 2011, s. 366–367.

[18] C. Thorson, *Why politicians want constitutional courts: the Russian case*, „Communist and Post-Communist Studies" 2004, vol. 37, nr 2, s. 191–192.

[19] Закон РСФСР „О Конституционном Суде РСФСР" от 12 июля 1991 г., N 1598-1; Закон Союза Советских Социалистических Республик „О конституционном надзоре в СССР" от 23 декабря 1989 г., N 972-I.

[20] M. Granat, dz. cyt., s. 272–273.

obok prezydenta, parlamentu i rządu – toczącego się wówczas konfliktu politycznego.

Rozwiązanie centrum związkowego pod koniec grudnia 1991 r. nie położyło kresu niestabilności rosyjskiej sceny politycznej. Po zakończeniu konfliktu na linii centrum związkowe – republika związkowa w obrębie poradzieckiej Rosji zaczął się konflikt egzekutywa – legislatywa. Miały tu miejsce zarówno zderzenie sprzecznych wizji przyszłości kraju, jak i osobiste animozje. Antagonizmy i rozbieżności zdań między prezydentem Rosji Borysem Jelcynem a przewodniczącym Rady Najwyższej (RN) Rusłanem Chasbułatowem stawały się coraz trudniejsze do przezwyciężenia. Co ciekawe, w okresie lato – jesień 1991 r. to Jelcyn był zwolennikiem wybrania Chasbułatowa na przewodniczącego RN – stanowisko piastowane przez Jelcyna przed wyborem na urząd prezydenta. Konfrontacja była już wyraźnie widoczna podczas VI Zjazdu Deputowanych Ludowych Rosji (6–21 IV 1992). Celem prezydenta na VI zjeździe było zachowanie i rozszerzenie przyznanych mu na poprzednim ZDL (X–XI 1991) nadzwyczajnych pełnomocnictw, które miały sprzyjać szybkiemu wdrażaniu reform gospodarczych (jednym z głównych autorów liberalnych reform gospodarczych, zwanych terapią szokową, był Jegor Gajdar, który *de facto* stał na czele rządu formalnie kierowanego przez Jelcyna). Chasbułatow dążył natomiast do usunięcia Gajdara i odebrania Jelcynowi nadzwyczajnych uprawnień. W rozumieniu Chasbułatowa (zwolennika władzy Sowietów) w „nowej Rosji" najwyższa władza ma należeć do parlamentu i jego przewodniczącego. Wynikiem VI Zjazdu było utrzymanie *status quo* między stronami[21].

W trakcie VII Zjazdu (1–14 XII 1992) Sąd Konstytucyjny po raz pierwszy występował w roli negocjatora w konflikcie między prezydentem a parlamentem. Zaangażowania przewodniczącego SK, Walerija Zorkina, który działał w imieniu całego sądu, pomogło złagodzić napięcia oraz doprowadzić do zawarcia porozumienia. Zorkin od początku swej kadencji chętnie zabierał głos, wypowiadając się na tematy polityczne. W grudniu 1992 r. przewodniczący Sądu starał się podkreślać swoją bezstronność w odniesieniu do bieżących konfliktów między politykami. Chciał się zaprezentować jako człowiek stojący na czele organu, który ma pełne prawo bronić konstytucji i nie pozwalać politykom gwałcić prawa[22].

[21] A. Jach, dz. cyt., s. 174–176, 186.

[22] B. Bowring, dz. cyt., s. 486–487.

Wynegocjowane porozumienie, którego gwarantem miał być właśnie Zorkin, przewidywało, że ZDL anuluje poprawki do konstytucji, które ograniczały kompetencje głowy państwa; 11 kwietnia 1993 r. zwołane zostanie referendum ws. podstawowych zasad nowej konstytucji; premier będzie wyłoniony w drodze tzw. miękkiego, ratingowego głosowania (tj. po zbadaniu preferencji deputowanych, prezydent przedstawi ZDL jednego z trzech cieszących się największym poparciem kandydatów; jeśli Zjazd odrzuci zaproponowaną przez prezydenta kandydaturę, wówczas głowa państwa będzie miała prawo wybrać pełniącego obowiązki premiera na okres do zwołania VIII Zjazdu). Wyżej opisane porozumienie zostało przyjęte w formie uchwały ZDL „O stabilizacji ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej" z 12 grudnia 1992 r. Zawierało ono 8 zasadniczych punktów. Punkt 9 z kolei stanowił, że porozumienie jest obowiązujące do wykonania w całości, żaden z punktów nie działa w oderwaniu od pozostałych[23]. Rola Zorkina jako mediatora została bardzo pozytywnie odebrana tak w Rosji, jak i za granicą. Na ogół uważano, że jest on rzeczywiście bezstronny, a jego działania pozwoliły uchronić Rosję przed ewentualnymi starciami zbrojnymi i przelewem krwi.

Wyniki Zjazdu można uznać za sukces prezydenta. Z jednej strony nie udało mu się przeforsować kandydatury Gajdara na premiera, do czego dążył od kilku miesięcy, z drugiej jednak strony porozumienie dawało mu możliwości manewru w kwestii wyboru szefa rządu. 14 grudnia 1992 r. na nowego premiera FR wybrano Wiktora Czernomyrdina – przedstawiciela lobby dyrektorskiego. Na początku postrzegany przez Chasbułatowa jako „swój człowiek", Czernomyrdin następnie opowiedział się po stronie prezydenta[24].

Niedługo po zawarciu kompromisu część polityków zaczęła się z niego wycofywać. Zdając sobie sprawę z poniesionych strat wizerunkowych, Rusłan Chasbułatow konsekwentnie podważał porozumienie. Znana jest jego fraza „bies wszystkich opętał" odnosząca się do wyrażonej przez niego zgody na grudniowy kompromis. Przeciwnicy porozumienia byli przede wszystkim niezadowoleni z uzgodnień dot. referendum. Decydujący wpływ na upadek uzgodnień z grudnia 1992 r. miała jednak postawa Walerija Zorkina, który – jak zakładano – miał dopilnować, by strony

[23] Постановление „О стабилизации конституционного строя Российской Федерации" от 12 декабря 1992 года N 4079-I.

[24] https://www.britannica.com/biography/Viktor-Stepanovich-Chernomyrdin (dostęp: 30.08.2022).

wywiązały się ze swoich obietnic. W styczniu 1993 r. Zorkin podważył zasadność przeprowadzenia referendum konstytucyjnego (pkt 1 porozumienia), tym samym faktycznie unieważniając całe porozumienie, co można wywnioskować z pkt 9 uchwały ZDL z 12 grudnia 1992 r.[25]

Przeciwnicy prezydenta zebrali niezbędną liczbę podpisów i 10 marca 1993 r. zwołali VIII Nadzwyczajny Zjazd Deputowanych Ludowych, który trwał 3 dni. Deputowani stwierdzili, że porozumienie traci moc prawną, referendum zostało odwołane, a kompetencje prezydenta – ograniczone. Odpowiedź Jelcyna była szybka. 20 marca – 7 dni po zamknięciu prac Zjazdu – prezydent wygłosił orędzie do narodu, w którym powiedział, że podpisał dekret o specjalnym trybie kierowania państwem. Dekret był realizacją koncepcji wprowadzenia rządów prezydenckich w Rosji w okresie kryzysu władzy (Jelcyna namawiała do tego część bliskiego otoczenia)[26]. Rankiem 23 marca Sąd Konstytucyjny wydał opinię (na wniosek Rady Najwyższej) ws. dekretu prezydenta. SK stwierdził, że zgłoszone przez prezydenta obawy dotyczące obecnej sytuacji politycznej w kraju są uzasadnione, natomiast zapowiedziane przez niego środki i metody są niekonstytucyjne. Było to zdanie większości, w tym przewodniczącego, aczkolwiek nie całego składu Sądu. Sędziowie Nikołaj Witruk, Tamara Morszczakowa oraz Ernest Ametistow zgłosili odmienne zdania sędziego, co w warunkach głębokiego kryzysu władzy i ewidentnej polityzacji SK świadczyło o poważnych podziałach wewnątrz Sądu. Ich zdaniem SK podjął błędną decyzję, kiedy zaczął rozpatrywać wniosek RN, gdyż dekret w tym kształcie, o którym mówił prezydent podczas swego wystąpienia, nigdy nie istniał, była to jedynie deklaracja polityczna. Sąd Konstytucyjny, którego podstawowym zadaniem jest badanie zgodności ustaw z konstytucją, w tym przypadku zajął się badaniem wystąpienia głowy państwa w telewizji i projektu dekretu o niezweryfikowanej autentyczności. Ponadto sędziowie zwrócili uwagę na fakt, że Zorkin złamał przepisy ustawy o SK, które zakazywały sędziom wypowiadać się publicznie na temat wniosków, których rozpatrywanie jeszcze się nie zakończyło[27].

Po ogłoszeniu stanowiska SK, 23 marca 1993 r. Jelcyn podpisał dekret nr 379, ale zanim to zrobił, nieco złagodził jego treść (usunięto wzmiankę

---

[25] A. Jach, dz. cyt., s. 230, 233–234.

[26] Р.Г. Пихоя, *Президент и Советы: политико-конституционный кризис 1993 г.*, [w:] Куда идет Россия? Формальные институты и реальные практики, red. Т. И. Заславская, Moskwa 2002, s. 341–343.

[27] A. Jach, dz. cyt., s. 254–259.

o stanie wyjątkowym). Większość zapisów, które SK uznał za sprzeczne z konstytucją, zostały wyeliminowane z dekretu. W ten sposób przewodniczący SK Zorkin wpadł w pułapkę, która mocno zaszkodziła jego autorytetowi. 26 marca zaczął się IX Nadzwyczajny Zjazd Deputowanych Ludowych. Borys Jelcyn był w pozycji znacznie słabszej niż kiedykolwiek przedtem. Skupieni wokół Chasbułatowa deputowani zamierzali usunąć Jelcyna ze stanowiska prezydenta[28]. Podczas tego Zjazdu Walerij Zorkin znowu wykazał się dużą aktywnością. W pierwszym dniu obrad wygłosił przemówienie, w którym starał się po raz kolejny zademonstrować swoją bezstronność. Brał również udział w próbach wypracowania nowego porozumienia między zwolennikami prezydenta a deputowanymi stojącymi po stronie przewodniczącego RN, które zostało potem odrzucone przez większość deputowanych[29]. Najważniejszy cel Chasbułatowa nie został osiągnięty: próba impeachmentu Jelcyna spaliła na panewce na skutek braku wystarczającej liczby głosów. Żeby wyjść z impasu, strony zgodziły się na przeprowadzenie 25 kwietnia referendum ws. zaufania do prezydenta, poparcia dla prowadzonej przezeń polityki gospodarczej oraz przedterminowych wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Strategiczny cel prezydenta (referendum), do którego dążył on od kilku miesięcy, został osiągnięty[30].

Jako że nie możemy, ze względu na ograniczenia objętościowe tej pracy, omówić szczegółowo wszystkich wydarzeń, które miały miejsce w burzliwych latach 1991–1993, przejdźmy do szczytowego momentu kryzysu, który nastąpił jesienią 1993 r. Kończąc ostatnie przygotowania do rozwiązania kryzysu, Jelcyn zamierzał ograniczyć swobodę działania Zorkina. Prezydent nie wierzył już w obiektywność przewodniczącego SK: przełomowym momentem było wycofanie się Zorkina na początku 1993 r. z porozumienia grudniowego, co Jelcyn potraktował jako opowiedzenie się po stronie Chasbułatowa. Z tego właśnie powodu w okresie od drugiej połowy września do początku października prezydent odrzucał wszystkie propozycje Zorkina, który po raz kolejny chciał odegrać rolę mediatora[31].

Wieczorem 21 września 1993 r. prezydent wygłosił orędzie do narodu oraz podpisał dekret nr 1400, co oznaczało rozpoczęcie „ostatniego

---

[28] http://www.yeltsincenter.ru/digest/release/den-za-dnem-23-marta-1993-goda (dostęp: 30.08.2022).

[29] R. Sharlet, dz. cyt., s. 32.

[30] https://ria.ru/20110425/367914805.html (dostęp: 30.08.2022).

[31] A. Jach, dz. cyt., s. 291–292.

uderzenia". W swoim dekrecie Jelcyn m.in. „zaproponował", żeby SK nie zwoływał spotkań do momentu rozpoczęcia prac przez nowo wybrany parlament. Było to wyrazem niechęci i nieufności Jelcyna do Zorkina. Już dwie godziny później SK stwierdził, że dekret jest sprzeczny z konstytucją, co było podstawą do usunięcia prezydenta z urzędu. Choć Rada Najwyższa na czele z Chasbułatowym podejmowała wszelkie możliwe działania, żeby Jelcyn w tej walce przegrał, prezydent jednak osiągnął sukces. 4 października zajęto moskiewski Biały Dom. Wraz z upadkiem Czasbułatowa i Rady Najwyższej, Rosja ostatecznie pożegnała się ze starym systemem. Cztery dni później Jelcyn zawiesił działalność Sądu Konstytucyjnego do momentu uchwalenia nowej konstytucji[32].

6. Uwagi końcowe

W poszczególnych częściach pracy udzielono odpowiedzi na wszystkie pytania badawcze postawione we wstępie. Przeprowadzona analiza w pełni potwierdza sformułowaną hipotezę: Sąd Konstytucyjny nie był – i wszystko wskazuje na to, że od początku nie miał być – instytucją zdystansowaną od bieżących wydarzeń politycznych. Wręcz przeciwnie, SK brał czynny udział w życiu politycznym Rosji, posługując się specyficzną „świadomością prawną" wykraczającą poza zwykłe regulacje konstytucyjne. Z kolei działania przewodniczącego SK, Walerija Zorkina, stanowią przykład daleko posuniętego „aktywizmu sędziowskiego".

Czy mogło być inaczej, biorąc pod uwagę ówczesne realia Europy Wschodniej, w tym Rosji? Najprawdopodobniej nie. W państwie, które w ciągu całej swej historii nie doświadczyło żadnych długotrwałych przemian demokratycznych; w państwie, w którym nigdy nie istniały żadne mechanizmy sądowej kontroli konstytucyjności prawa, nie licząc krótkiego okresu istnienia KKK (wokół którego również było dużo kontrowersji prawnych); w państwie, w którym przez długi czas nie było konstytucji (a jeśli była, jak w czasach radzieckich, to tylko martwą literą prawa), lecz miało miejsce głęboko zakorzenione samodzierżawie; w takim państwie trudno się spodziewać szybkiej implementacji – i sprawnego stosowania

[32] Tamże, s. 299, 304–305, 332–333.

w praktyce – zachodnich rozwiązań prawnych. Skutkiem braku politycznej neutralności SK FR oraz opowiedzenia się po stronie Rady Najwyżej, która poniosła klęskę w starciu z prezydentem, była reforma Sądu Konstytucyjnego z 1994 r., częściowo ograniczająca jego kompetencje. Reforma w znaczący sposób zmieniła rolę i miejsce tej instytucji w systemie organów władzy państwowej, redukując jej wpływ na bieżące procesy polityczne[33].

[33] Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ „О Конституционном Суде Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).

Adam Jankowiak, Magdalena Michalak
Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Stosunek wybranych państw niezachodnich do wojny w Ukrainie

1. Uwagi wstępne

Inwazja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, trwająca od 24 lutego 2022 r., jest wydarzeniem, które można uznać za cezurę w najnowszej historii świata, biorąc pod uwagę jego wpływ na szereg aspektów funkcjonowania. Przede wszystkim globalny system bezpieczeństwa został poważnie podważony, ponieważ Rosja, w imię realizacji partykularnych interesów, dokonała zbrojnej agresji na Ukrainę. Została potępiona przez zdecydowaną większość państw świata, z których część, tj. członkowie UE i NATO, zaczęli wysyłać pomoc humanitarną, finansową i przede wszystkim militarną dla walczącej Ukrainy. Autorzy uważają, że ostatni z wymienionych rodzajów wsparcia jest najważniejszy, ponieważ w przypadku konfrontacji z przeciwnikiem, jakim są Siły Zbrojne Federacji Rosyjskiej, dysponujące ogromną przewagą w zakresie liczby żołnierzy i jednostek sprzętu wojskowego, każda wysłana sztuka broni dla Ukrainy to zmniejszenie ogromnej dysproporcji potencjałów. Jednakże nie wszystkie państwa wspierają militarnie Ukrainę. W niniejszym artykule przeanalizowane zostaną postawy państw spoza kręgu euroatlantyckiego[1].

2. Przyczyny polityki niezaangażowania

Istnieje szereg czynników, wpływających na postawę poszczególnych państw, jednakże można wskazać kilka uniwersalnych, które łączą je bez

[1] Zaliczane są do niego państwa UE, Wielka Brytania, USA, Kanada, Australia.

względu na szerokość geograficzną. Pierwsza grupa to antyzachodnie resentymenty. W wielu państwach tzw. Globalnego Południa stosunek do USA i szeroko pojętego Zachodu jest określony przez inne wydarzenia niż np. w Polsce, w której główną rolę w percepcji Rosji odgrywają „historyczne rany" co najmniej od czasów zaborów. W przypadku państw afrykańskich, azjatyckich czy latynoamerykańskich kluczowe są doświadczenia historyczne trwającej od XIX w. kolonizacji oraz zimnowojennej rywalizacji mocarstw o wpływy, w których USA oraz kraje europejskie nie zawsze postępowały zgodnie z głoszonymi przez siebie ideami i bezwzględnie dążyły do realizacji własnych interesów. Dodatkowo, wydarzenia z najnowszej historii, takie jak wojny w Afganistanie, Iraku, stosunek Zachodu do konfliktów w Libii, Syrii i Jemenie oraz pandemia SARS-CoV-2, sprawiają, że ocena Zachodu poza kręgiem euroatlantyckim jest bardziej krytyczna niż Rosji. Podczas zimnej wojny ZSRR aktywnie wspierał procesy dekolonizacyjne, chcąc poszerzyć własną strefę wpływów i realizując cele podobne do dawnych mocarstw kolonialnych, jednakże fakt, że Sowieci nie posiadali zamorskich kolonii oraz głosili idee socjalizmu i równości, był postrzegany w wielu częściach świata *in plus*. Dodatkowo, oprócz eksploatacji lokalnych złóż surowców oraz wsparcia dla lojalnych rządów, ZSRR inwestował w infrastrukturę – co państwa europejskie rzadko realizowały, jeżeli nie służyło to ich interesom – czym zdobywał sobie przychylność lokalnej ludności[2].

Drugim czynnikiem jest uzależnienie gospodarcze od Rosji. Najbardziej przejawia się ono w kwestii eksportu zboża, od którego niemal całkowicie są zależne państwa afrykańskie oraz duża część Azji. Groźba wstrzymania transportów zboża statkami z Ukrainy, która również jest kluczowym dostawcą żywności dla wymienionych regionów, spowodowała poważny kryzys i zaangażowanie Turcji i ONZ w celu niedopuszczenia do fali głodu w biedniejszych częściach świata. Kolejnym aspektem gospodarczym jest eksport uzbrojenia. Przed inwazją na Ukrainę Rosja była drugim największym eksporterem na świecie, zaopatrującym głównie państwa Globalnego Południa oraz niektóre bogate kraje, np. Indie i państwa Zatoki Perskiej. Pomimo faktu, że rosyjskie uzbrojenie jest często gorszej jakości od analogicznych produktów z USA, Europy czy Chin, co dodatkowo potwierdził przebieg walk w Ukrainie, głównymi atutami są niska cena oraz gotowość

[2] K.M. Zalewski, *Dlaczego globalne Południe nie odcięło się od Rosji*, 28.07.2022, https://krytykapolityczna.pl/swiat/relacje-rosji-z-krajami-globalnego-poludnia-wojna-w-ukrainie/ (dostęp: 18.08.2022).

Rosjan do jej sprzedaży każdemu, bez względu na jakiekolwiek kryteria. Następnym aspektem jest pomoc humanitarna i wsparcie w sytuacjach kryzysowych. W porównaniu z Chinami, których inwestycje są zauważalne w wielu regionach świata, działania Rosji są najczęściej dostrzegane w sytuacjach kryzysowych, przez co medialnie zyskują spektakularny wymiar. Przykładem może być dostawa do wielu biedniejszych krajów szczepionek Sputnik podczas pandemii SARS-CoV-2 oraz wysłanie transportów z paliwem do pogrążonej w niedawnym kryzysie Sri Lanki[3].

Ważną kwestią, powiązaną z eksportem broni, jest wysyłanie najemników, chociażby ze słynnej Grupy Wagnera, do państw afrykańskich. Ich zadania to prowadzenie szkoleń dla lokalnych sił zbrojnych i służb bezpieczeństwa, ochrona rosyjskich inwestycji, a nawet bezpośredni udział w walkach z przeciwnikami prorosyjskich rządów. W każdym kraju, gdzie odnotowano obecność wagnerowców, dochodziło do prześladowań lokalnej ludności, zbrodni wojennych i rabunkowej eksploatacji lokalnych złóż surowców. Pomimo tego, nadal najemnicy Kremla są postrzegani jako atrakcyjna opcja w dziedzinie bezpieczeństwa dla biedniejszych krajów, niemogących z różnych względów liczyć na wsparcie z Zachodu[4].

Kolejnym czynnikiem są partykularne interesy. Wiele krajów postrzega Rosję jako kraj, który jest istotny w stosunkach międzynarodowych nie tylko ze względu na status mocarstwa, lecz także jako czynnik pozytywnie wpływający na ich politykę. Przykładowo Indie uważają Rosję za stronę zdolną ograniczyć aspiracje Chin, Iran – za strategicznego sojusznika, Izrael i Turcja – za czynnik mogący wpłynąć na politykę Teheranu itd. Generalnie, wśród państw Globalnego Południa Rosja jest postrzegana jako przeciwwaga dla Zachodu, która oferuje szeroko pojęte wsparcie (wojskowe, finansowe), pozbawione jakichkolwiek warunków, np. przestrzegania praw człowieka, ochrony środowiska itp., więc bez problemu znajduje płaszczyznę porozumienia z krajami będącymi „na bakier" z demokracją.

Następnym czynnikiem jest rola dezinformacji, którą Rosjanie wykorzystują do uzyskania poparcia. W wielu państwach spoza kręgu euroatlantyckiego standardy rynku medialnego są o wiele niższe niż na Zachodzie, a kwestie zwalczania dezinformacji i *fake newsów* nie są traktowane z należytą powagą. Sprawia to, że rosyjska propaganda trafia na podatny grunt, wzmacniany dodatkowo antyzachodnimi resentymentami. Przykła-

[3] Tamże.
[4] Tamże.

dem mogą być twierdzenia o odpowiedzialności NATO za wybuch wojny, istnieniu laboratoriów, pracujących nad bronią biologiczną na terytorium Ukrainy itp., które pojawiały się w debacie publicznej wielu państw. Propaganda, rozpowszechniana za pomocą mediów społecznościowych, tradycyjnych, takich jak np. stacja RT oraz lokalnych środków przekazu, powoduje, że zarówno społeczeństwa, jak i elity polityczne podzielają rosyjski punkt widzenia i w konsekwencji dystansują się od Ukrainy[5].

Ważnym aspektem jest również dziedzictwo Ruchu Państw Niezaangażowanych, mającego w założeniu zachowanie przez jego członków neutralności, tj. nieopowiadania się po stronie USA lub ZSRR/Rosji. Oznacza to, że dawni jego członkowie prowadzą politykę w taki sposób, aby zmaksymalizować własne korzyści przy jednoczesnym braku stanowczego opowiedzenia się po którejś ze stron, by nie popaść w zależność. W każdej sprawie państwa te stosują odrębne podejście, bez względu na wcześniejsze stanowisko, prezentując się jako otwarte do rozmów z każdym[6]. Działania te wydają się racjonalne z punktu widzenia tych państw, jednakże w perspektywy Polski i jej pozycji geopolitycznej taka „swingująca" polityka określana jest pejoratywnym mianem „tureckiego bazaru", nawiązującym do działań Ankary w sprawach Syrii i Ukrainy, polegającym na cynicznym „handlowaniu" interesami.

3. Postawa Arabii Saudyjskiej

Bliskowschodnia monarchia znad Zatoki Perskiej nie opowiedziała się po żadnej ze stron wojny rosyjsko-ukraińskiej. Rijad wydał 1 marca 2022 r. oświadczenie, w którym wzywał do rozwiązania konfliktu w sposób pokojowy, jednak nie nazwał Federacji Rosyjskiej agresorem. Książę Mohammed bin Salman kontaktował się zarówno z Wołodymyrem Zełeńskim, jak

[5] M. Bollinger, *Cicha większość*, „Forum" 2022, nr 11, s. 37.

[6] L. Sahay, *O co tyle Zachodu?*, „Forum" 2022, nr 11, s. 38–39; M. Mitek, *Wojna w Ukrainie. Niektóre kraje wciąż nie chcą opowiedzieć się po żadnej ze stron*, 15.06.2022, https://forsal.pl/swiat/artykuly/8459628,wojna-w-ukrainie-ruch-panstw niezaangazowanych.html?fbclid=IwAR1pUpMSf2MtnzQcHrazWokgYqOPG1H_LMFri7k3n80WWeSpAdQqeBA3fyI (dostęp: 19.08.2022).

i z Władimirem Putinem. Arabia Saudyjska przekazała pomoc finansową na rzecz uchodźców, jednakże jak dotąd nie wysłała wsparcia militarnego.

Eksperci zwracają uwagę, że obecna neutralność wobec rosyjskich działań na Ukrainie nie jest czymś typowym dla Arabii Saudyjskiej, która wcześniej stanowczo protestowała przeciwko militarnym interwencjom Rosji. Taką postawę można przypisać dwóm czynnikom. Po pierwsze, Rijad w ostatnim czasie postawił na prowadzenie wielowektorowej polityki zagranicznej i odchodzi od skoncentrowania się przede na Stanach Zjednoczonych. Nastąpiło większe otwarcie na partnerów niezachodnich – Chiny, Rosję i Indie. Nowy sposób prowadzenia polityki zagranicznej można zaobserwować między innymi w niedawnych rozmowach arabsko-chińskich, z których wynika, że Saudyjczycy mogą być skłonni do dołączenia do promowanego przez Moskwę systemu płatności za ropę naftową w innych walutach niż amerykańskich dolarach, czyli np. chińskim juanie[7]. Po drugie, napięcia na linii Rijad – Moskwa osłabły. Ich główną przyczyną były konflikty w Syrii i Jemenie[8]. Szczególnie ten ostatni był przedmiotem zachodniej krytyki ze względu na wojskową interwencję koalicji pod wodzą Arabii Saudyjskiej.

Działania saudyjskich wojsk w Jemenie są jednym z czynników, który osłabił relacje Królestwa z USA. Kolejną jest sprawa zabójstwa dziennikarza Dżamala Chaszukdżiego, pracującego dla amerykańskiego „Washington Post", w saudyjskim konsulacie w Stambule[9]. Dodatkowo osobiste relacje między prezydentem Joe Bidenem a księciem Mohammedem bin Salmanem, faktycznie rządzącym Królestwem, dodatkowo wpływają na obecną politykę Arabii Saudyjskiej w kwestii pomocy dla Ukrainy oraz zwiększenia wydobycia ropy naftowej, by uzupełnić braki na rynku, spowodowane sankcjami nałożonymi na Rosję. W lipcu 2022 roku Joe Biden poleciał do Arabii Saudyjskiej, by osiągnąć dwa cele – doprowadzić do zwiększenia wydobycia ropy naftowej i stworzyć sojusz arabsko-izraelski na wzór NATO, dbający o bezpieczeństwo regionalnej przestrzeni powietrznej.

---

[7] S. Ramani, *A Middle Path for Saudi Arabia: How does the War in Ukraine Affect Saudi Foreign Policy?*, 15.04.2022, Gulf International Forum, https://gulfif.org/a-middle-path-for-saudi-arabia-how-does-the-war-in-ukraine-affect-saudi-foreign-policy/ (dostęp: 30.08.2022).

[8] S. Ramani, dz. cyt.

[9] L. Willems, *8 miesięcy temu Saudowie zamordowali dziennikarza. Nie damy o tym zapomnieć!*, 8.07.2019, Krytyka Polityczna, https://krytykapolityczna.pl/swiat/jamal-k-hashoggi-arabia-saudyjska-morderstwo/ (dostęp: 30.08.2022).

Niestety, USA nie osiągnęły zamierzonych celów, a Arabia Saudyjska nadal dystansuje się od współpracy z Zachodem w sprawie Ukrainy[10].

4. Postawa Korei Południowej

Republika Korei nie jest zaliczana do państw Globalnego Południa, jednakże ze względu na jej rozwój gospodarczy, rosnące wpływy w dziedzinie *soft power* oraz współpracę z USA i szeroko pojętym Zachodem reakcja tego państwa, niebędącego członkiem kręgu euroatlantyckiego, na rosyjską inwazję na Ukrainę była szczególnie wyczekiwana. Korea Południowa potępiła atak na Ukrainę, przyłączyła się do zachodnich sankcji, jednakże nie wsparła Kijowa dostawami uzbrojenia.

Na stanowisko Korei Południowej wpływ miało kilka czynników. Niechęć do wysyłania broni wynika przede wszystkim z obaw o potencjalne retorsje ze strony Rosji, która mogłaby w odwecie przekazać bardziej zaawansowane systemy uzbrojenia Korei Północnej, która tym samym stanowiłaby jeszcze większe zagrożenie dla Seulu[11]. Poza tym, Rosja jeszcze przed wojną była postrzegana jako drugi, obok Chin, kraj zdolny realnie wpłynąć na reżim Kim Dzong Una i być pośrednikiem w dialogu międzykoreańskim. Rosja była również uznawana za ważnego partnera gospodarczego, zwłaszcza w dziedzinie inwestycji infrastrukturalnych i jako źródło surowców do produkcji półprzewodników[12].

Percepcja Rosji wśród Koreańczyków jest zupełnie inna niż wśród Polaków – pomimo „ciemnych kart" w historii (wywózki i prześladowania w ZSRR, wsparcie Korei Północnej podczas wojny koreańskiej) i obecno-

[10] H. Alghannam, M. Yaghi, *Biden's Trip to Saudi Arabia: Successes and Failures*, 11.08.2022, Carnegie Endowment for International Peace, https://carnegieendowment.org/sada/87662 (dostęp: 30.08.2022).

[11] R. Czulda, *„Umowy z Polską to także korzyść dla bezpieczeństwa Korei". Koreański generał dla Defence24.pl o sprzęcie i współpracy*, 27.08.2022, https://defence24.pl/geopolityka/umowy-z-polska-to-takze-korzysc-dla-bezpieczenstwa-korei-koreanski-general-dla-defence24pl-o-sprzecie-i-wspolpracy (dostęp: 28.08.2022).

[12] O. Pietrewicz, *Japonia i Korea Południowa wobec agresji Rosji na Ukrainę*, 03.03.2022, https://pism.pl/publikacje/japonia-i-korea-poludniowa-wobec-agresji-rosji-na-ukraine (dostęp: 18.08.2022).

ści diaspory w Ukrainie i krajach dawnego ZSRR[13], Rosja jest postrzegana pozytywnie, zwłaszcza przez lokalną nacjonalistyczną lewicę, reprezentowaną przez Partię Demokratyczną (DP)[14]. Reakcję Korei Południowej, która była spóźniona względem Zachodu, tłumaczono m.in. przesłankami ideologicznymi, czyli sympatiami prorosyjskimi i dystansowaniem się od USA przez administrację byłego prezydenta Moon Dze-ina oraz brakiem zainteresowania lokalnych elit politycznych sytuacją w Europie[15]. Równocześnie toczyła się kampania przed wyborami prezydenckimi, w której kandydat DP Lee Jae-myung oskarżył Wołodymyra Zełenskiego o wywołanie wojny[16]. W wyborach zwyciężył Yoon Suk-yeol z prawicowej Partii Siła Ludu (PPP), który zajął bardziej stanowcze stanowisko[17]. Jak dotąd Korea nie wysłała broni Ukrainie, jednakże można odnieść wrażenie, że skoncentrowała się na wspieraniu głównych donatorów uzbrojenia, poprzez uzupełnianie braków w ich arsenałach, czego przykładem są kontrakty na dostawę uzbrojenia dla Polski oraz informacje o przekazaniu Kanadzie amunicji artyleryjskiej. Niemniej jednak, wraz z rosnącą pozycją międzynarodową, oczekiwania dotyczące większego zaangażowania Korei Południowej będą rosły.

5. Postawa Izraela

Państwo to prowadziło „spolegliwą" politykę wobec Rosji, ponieważ Izrael otwarcie nie potępił rosyjskiej inwazji, wysłał kilka samolotów z pomocą

[13] J. Cheng, I. Zhao, *Korean Ukrainians refuse to become 'Russian prisoners' again*, 11.04.2022, https://www.abc.net.au/news/2022-04-12/korean-ukrainians-refuse-to-be-russian-prisoners-again/100974268 (dostęp: 28.08.2022).

[14] O. Pietrewicz, *Intensyfikacja współpracy Korea Południowa – NATO*, 04.08.2022, https://www.pism.pl/publikacje/intensyfikacja-wspolpracy-korea-poludniowa-nato (dostęp: 29.08.2022).

[15] Tamże.

[16] R.E. Kelly, *South Korea's bewildering stance on the Ukraine conflict*, 18.04.2022, https://www.japantimes.co.jp/opinion/2022/04/18/commentary/world-commentary/south-korea-confusion-ukraine (dostęp: 23.08.2022).

[17] E. Lim, *South Korea's Security and Foreign Policy after the War in Ukraine*, 31.03.2022, https://www.apln.network/analysis/commentaries/south-koreas-security-and-foreign-policy-after-the-war-in-ukraine (dostęp: 24.08.2022).

humanitarną oraz przygotował szpital polowy dla rannych na terytorium Ukrainy. Do dziś jednak nie udzielono Ukrainie pomocy wojskowej[18]. Władze Izraela, pomimo dysponowania zaawansowanymi systemami uzbrojenia, takimi jak słynny system obrony powietrznej Żelazna Kopuła (Iron Dome) oraz szeroką gamą bojowych dronów, ograniczyły się tylko do wyżej wymienionych działań oraz poparcia werbalnego.

Postępowanie Izraela może wynikać z kilku czynników. Po pierwsze, zarówno w Rosji, jak i na Ukrainie funkcjonują liczne diaspory żydowskie, które do wybuchu wojny dobrze czuły się w swoich krajach. Według szacunków Żydzi pochodzący z Rosji i innych państw dawnego ZSRR stanowią 10% ludności Izraela[19]. Władze w Tel Awiwie obawiają się, że pogorszenie stosunków z Moskwą może „uwięzić" Żydów w Rosji i nie będą mogli opuścić kraju. Jest to jeden z argumentów, dlaczego izraelskie linie nie zawiesiły lotów do Federacji Rosyjskiej[20]. Ponadto, Izrael wypracował porozumienie z Moskwą, na mocy którego może atakować wybrane irańskie cele na terenie Syrii (np. transporty broni dla Hezbollahu), ponieważ Iran jest głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Izraela i z tego powodu nie chce on pogorszyć stosunków z Rosją, by nie wpłynęło to na realizację lokalnych interesów. Trzecim czynnikiem jest zaangażowanie Rosji w prace nad porozumieniem o denuklearyzacji Iranu. W tym wypadku Moskwa postrzegana jest jako przeciwwaga dla Stanów Zjednoczonych, która pomaga zadbać Izraelowi o jego interesy, pomimo faktu, że od lat głównym sojusznikiem, zwłaszcza w dziedzinie militarnej, pozostają USA[21].

---

[18] M. Dane, H. Labow, C. Silber, *Middle East Responses to the Ukraine Crisis*, 4.03. 2022, https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/middle-east-responses-ukraine-crisis (dostęp: 22.08.2022).

[19] Гарднер Ф., *Почему в некоторых странах на войну в Украине смотрят иначе, чем на Западе*, 1.05.2022, https://www.bbc.com/russian/features-61293371?fbclid=IwAR0iu7VBinwbost6qeMPAR4J_M1kMjZaRYMW0hIfxYL3pQCCTqxdwXzneoI (dostęp: 22. 08.2022).

[20] M. Nowicki, *Dlaczego Izrael nie potrafi zająć jednoznacznego stanowiska w sprawie wojny w Ukrainie*?, 20.03.2022,https://www.newsweek.pl/swiat/wojna-w-ukrainie--dlaczego-izrael-nie-stanal-po-stronie-ukrainy/mhbzx4e (dostęp: 23.08.2022).

[21] M. Wojnarowicz, *Cena neutralności – Izrael wobec inwazji Rosji na Ukrainę*, 8.03.2022, https://www.pism.pl/publikacje/cena-neutralnosci-izrael-wobec-inwazji-rosji-na-ukraine (dostęp: 23.08.2022).

6. Podsumowanie

Rosyjski pełnoskalowy atak na Ukrainę jest wydarzeniem, które wstrząsnęło globalnym ładem i stanowi źródło poważnych zagrożeń dla wielu państw świata. Niestety, wbrew początkowym nadziejom wielu ekspertów, początkowy szok szybko ustąpił i poszczególne kraje, zwłaszcza należące do tzw. Globalnego Południa, zaczęły prowadzić własną politykę. Reakcja państw spoza kręgu euroatlantyckiego najczęściej polega na dystansowaniu się od konfliktu lub próbach wykorzystania go dla partykularnych korzyści. Czy można taką postawę zmienić? Autorzy uważają, że jest to niemożliwe, ponieważ splot silnych antyzachodnich resentymentów, popularności koncepcji nowych formatów współpracy gospodarczej oraz merkantylnego podejścia do polityki sprawiają, że trwała zmiana stanowiska przez któreś z niezachodnich państw jest bardzo mało prawdopodobna. Jest to niebezpieczny prognostyk, zwłaszcza dla państw takich jak Polska, potencjalnie zagrożonych agresją ze strony Rosji lub innych silniejszych krajów, gdyż w takiej sytuacji większość świata pozostałaby obojętna i „po cichu" przyznała rację agresorowi. Wobec powyższych zrozumiałe wydają się postulaty dotyczące rozbudowy krajowego potencjału obronnego oraz zacieśniania współpracy w ramach NATO i UE z państwami podzielającymi polską percepcję zagrożeń.

Damian Karwat
Urząd Gminy Kurów

Esencjonalne ukazanie Polski w Sojuszu Północnoatlantyckim

Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego (ang. *North Atlantic Treaty Organization* – NATO) jest to jedna z najbardziej zasadniczych instytucji międzynarodowych na świecie. Skupia 30 państw członkowskich z Europy i Ameryki Północnej, tworząc sojusz polityczno-wojskowy. Przedstawiciele państw członkowskich współpracują ze sobą w ramach tego sojuszu w zakresie bezpieczeństwa i obronności.

Celem paktu jest ochrona państw członkowskich z wykorzystaniem narzędzi politycznych i wojskowych. NATO popularyzuje konsultacje i nawiązywanie współpracy z krajami niebędącymi członkami w obszarach związanych z bezpieczeństwem. Poprzez debaty, konsultacje i inne formy partnerstwa, Sojusz wpływa na zapobieganie sporom wewnątrz Paktu oraz poza nim. Jedną z zasad organizacji jest pokojowe rozwiązywanie konfliktów. W przypadku niesprawdzenia się demokratycznego i dyplomatycznego rozwiązania antagonizmów, Sojusz Północnoatlantycki dysponuje potencjałem militarnym dla obrony państw członkowskich. Kolejnym wymiarem działań NATO jest planowanie obronne na wypadek sytuacji specjalnych.

NATO nie dysponuje licznymi siłami zbiorowymi, lecz dla dobra każdej misji kraje członkowskie przeznaczają z własnej inicjatywy swoje jednostki wojskowe. Wojskowe struktury dowodzenia są odpowiedzialne za przeprowadzenie i koordynowanie operacji. Ośrodki dowodzenia i bazy ulokowane w różnych państwach członkowskich to składowe tych struktur.

Wszystkie państwa członkowskie utrzymują stałą delegaturę w politycznej kwaterze głównej NATO w Brukseli. Na jej czele stoi ambasador, który reprezentuje własny rząd w procesach konsultacji i podejmowania decyzji w ramach Sojuszu. Najważniejszym organem, który posiada kompetencje w zakresie podejmowania decyzji politycznych, jest Rada

Tabela 1. Państwa członkowskie NATO.

PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE	
PAŃSTWA	**ROK AKCESJI**
Albania	2009
Belgia	1949
Bułgaria	2004
Chorwacja	2009
Czarnogóra	2017
Czechy	1999
Dania	1949
Estonia	2004
Francja	1949
Grecja	1952
Hiszpania	1982
Holandia	1949
Islandia	1949
Kanada	1949
Litwa	2004
Luksemburg	1949
Łotwa	2004
Macedonia Północna	2020
Niemcy	1955
Norwegia	1949
Polska	1999
Portugalia	1949
Rumunia	2004
Słowacja	2004
Słowenia	2004
Stany Zjednoczone	1949
Turcja	1952
Węgry	1999
Wielka Brytania	1949
Włochy	1949

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: https://www.nato.int/nato-welcome/index.html (dostęp: 20.08.2022 r.).

Północnoatlantycka. Kieruje nią Sekretarz Generalny NATO. Zadaniem Sekretarza jest m.in. pomoc członkom organizacji osiągnąć jednomyślność w strategicznych kwestiach. Każda decyzja zapadająca podczas posiedzeń jest zatem odzwierciedleniem zbiorowej woli członków Sojuszu[1]. Traktat waszyngtoński przewiduje, iż każda ze stron Paktu jest uprawniona do posiadania reprezentacji w Radzie. Organ posiada uprawnienia do utworzenia aparatów pomocniczych, jeżeli uzna to za konieczne[2]. W skład Rady wchodzą Stali Przedstawiciele państw członkowskich, którzy spotykają się co najmniej raz w tygodniu. Organ NATO wydaje deklaracje i komunikaty, wyjaśniając opinii publicznej i rządom państw niebędących członkami Sojuszu podejmowane decyzje i politykę międzynarodową[3]. Na początku Rada podejmowała decyzje dotyczące poszczególnych kwestii militarnych oraz nadzorowała ich sposób wejścia w życie. W połowie lat 60. XX w. przekazała swoje uprawnienia w tym zakresie Komitetowi Planowania Obrony. Najwyższy organ NATO podejmuje decyzje w drodze konsensusu, *de facto* nie stosując żadnego trybu głosowania, a wszystkie państwa członkowskie NATO muszą wyrazić jednoznaczną zgodę na przyjęcie rozwiązań[4].

Każdy rząd państwa członkowskiego reprezentowany jest w Radzie przez Stałego Przedstawiciela w randze ambasadora, posiadając przy tym personel polityczny, wojskowych albo delegację przy NATO[5]. Rada może jednocześnie obradować na różnych szczeblach. Element Stałych Przedstawicieli służy realizacji założeń traktatowych. Rada Północnoatlantycka zbiera się zawsze w siedzibie NATO w Brukseli. Oprócz Stałych Przedstawicieli organ może obradować też na szczeblu Ministrów Spraw Zagranicznych albo Ministrów Obrony – wówczas Rada spotyka się średnio 2–3 razy w roku, nie tylko w Brukseli, lecz także w stolicach państw członkowskich[6]. W sytuacjach nadzwyczajnych Rada może spotykać się na szczeblu głów państw oraz rządów. Niezależnie od szczebla organ posiada wciąż taką samą moc podejmowania decyzji oraz władzę polityczną[7].

Rada zbiera się także w składzie partnerskim jako Euroatlantycka Rada Partnerstwa, tzn. z ambasadorami państw, którzy uczestniczą w progra-

[1] https://www.nato.int/nato-welcome/index.html (dostęp: 20.08.2022 r.).
[2] B. Kuźniak, M. Marcinko, *Organizacje międzynarodowe,* Warszawa 2008, s. 99.
[3] Vademecum NATO 2002, s. 35.
[4] B. Kuźniak, M. Marcinko, dz. cyt., s. 99.
[5] Vademecum NATO 2001, s. 35.
[6] B. Kuźniak, M. Marcinko, dz. cyt., s. 100.
[7] Vademecum NATO 2001, s. 35.

mach partnerskich NATO. Spotkania takie odbywają się raz na dwa miesiące[8]. Rada stanowi unikalne forum kompleksowych konsultacji między rządami państw członkowskich we wszystkich sprawach dotyczących ich bezpieczeństwa. Państwa NATO podczas obrad mogą swobodnie wyrażać swoje poglądy[9].

Niezależnie od szczebla obrad, Przewodniczącym Rady jest zawsze Sekretarz Generalny NATO. Przewodniczy on także w Komitecie Planowania Obrony i Grupy Planowania Nuklearnego oraz jest tytularnym przewodniczącym wielu komitetów wyższego szczebla. Sekretarz posiada władzę wykonawczą. Jest on zazwyczaj mężem stanu o międzynarodowej renomie, który odpowiada za promocję Paktu, kierowanie procesami konsultacji i podejmowanie decyzji wewnątrz Sojuszu. Może on także promować porządek obrad, tryb podejmowania decyzji oraz uprawnienia do podejmowania inicjatyw pojednawczych na wypadek różnicy zdań między państwami NATO. Odpowiada on także za kierowanie pracami Sekretariatu Międzynarodowego, reprezentuje Sojusz na zewnątrz. Wybierany jest przez państwa członkowskie na 4-letnią kadencję. Ma sześciu zastępców. W swojej pracy wspomagany jest przez Sekretariat Sekretarza od 1967 r. z siedzibą w Brukseli, który składa się z Gabinetu Sekretarza Generalnego, Biura Kontroli Finansowej, Biura Zarządzania i pięciu departamentów operacyjnych. Personel Sekretariatu podczas trwania zatrudnienia odpowiada przed Sekretarzem Generalnym i zobowiązany jest do lojalności wobec Sojuszu jako całości[10].

Tabela 2. Sekretarze Generalni NATO.

Sekretarz generalny NATO	Państwo	Okres urzędowania	
		od	do
Hastings Lionel Ismay	Wielka Brytania	04.04.1952 r.	16.05.1957 r.
Paul-Henri Spaak	Belgia	16.05.1957 r.	21.04.1961 r.
Drik Stikker	Holandia	21.04.1961 r.	01.08.1964 r.
Manlio Brosio	Włochy	01.08.1964 r.	01.10.1971 r.
Joseph Luns	Holandia	01.10.1971 r.	25.06.1984 r.
Peter Carington	Wielka Brytania	25.06.1984 r.	01.07.1988 r.

[8] B. Kuźniak, M. Marcinko, dz. cyt., s. 100.

[9] Vademecum NATO 2001, s. 35.

[10] P. Nowak, *NATO poprzez pryzmat wybranych teorii geopolitycznych*, Wrocław 2017, s. 37–38.

Manfred Wörner	Niemcy	01.07.1988 r.	13.08.1994 r.
Sergio Balanzino pełniący obowiązki	Włochy	13.08.1994 r.	17.10.1994 r.
Willy Claes	Belgia	17.10.1994 r.	20.10.1995 r.
Sergio Balanzino pełniący obowiązki	Włochy	20.10.1995 r.	05.12.1995 r.
Javier Solana	Hiszpania	05.12.1995 r.	06.10.1999 r.
George Robertson	Wielka Brytania	14.10.1999 r.	17.12.2003 r.
Alessandro Minuto-Rizzo pełniący obowiązki	Włochy	17.12.2003 r.	01.01.2004 r.
Jaap de Hoop Scheffer	Holandia	01.01.2004 r.	01.08.2009 r.
Anders Fogh Rasmussen	Dania	01.08.2009 r.	30.09.2014 r.
Jens Stoltenberg	Norwegia	01.10.2014 r.	obecnie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie https://www.nato.int/cps/en/natohq/who_is_who_7371.htm (dostęp: 20.08.2022 r.).

Nadrzędnym celem realizowanym w polityce obronności Polski w latach 90. XX wieku było przystąpienie do NATO. Polscy dyplomaci po 1989 r. etapowo przygotowywali arenę międzynarodową do osiągnięcia tego celu. Dopóki istniał ZSRR, na którego czele stał Michaił Gorbaczow, ówczesne państwa członkowskie nie zakładały poszerzania struktur Sojuszu. Jedną ze składowych postępu ku drodze do członkostwa NATO była determinacja rządu i społeczeństwa, ale przede wszystkim rozpad ZSRR w 1991 r.[11] Sygnały ze strony krajów zachodnich nie były na początku jednoznaczne. Na zmianę nie wpłynęła nawet deklaracja sekretarza generalnego NATO Manfreda Wörnera, który podczas wizyty w Polsce w 1992 r. oświadczył, że „drzwi do NATO są otwarte"[12]. Prezydent Lech Wałęsa 1 IX 1993 r. w liście wystosowanym do Sekretarza Generalnego NATO stwierdził zaś, że członkostwo w NATO jest jednym z priorytetów polskiej polityki zagranicznej[13]. W 1994 r. Polska przyłączyła się do programu Partnerstwa dla Pokoju (PdP). W tym samym roku Rzeczpospolita Polska i Sojusz przyjęły Indywidualny Program Partnerstwa, co otworzyło drogę do zacieśnienia współpracy wojskowej. W 1996 r. RP otrzymała zaproszenie do indywidualnych rozmów z Sojuszem Północnoatlantyckim. W tym samym

[11] J. Nowak-Jeziorański, *Polska droga do NATO*, Wrocław 2006, s. 704.

[12] https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/komunikat.xsp?documentId=088D-84288D0A16D1C12583BA00326C4D (dostęp: 28.08.2022).

[13] https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/15-lat-polski-w-nato/polska-w-sojuszu-polnoc/5294,Droga-Polski-do-NATO-kalendarium.html (dostęp: 28.08.2022).

roku Polska przekazała NATO Indywidualny Dokument Dyskusyjny przedstawiający argumenty Polski na rzecz poszerzenia Sojuszu, wizje europejskiego bezpieczeństwa i przyszłej roli NATO. W wyniku starań polskiego rządu, w trakcie szczytu NATO w Madrycie postanowiono zaprosić Polskę, Czechy i Węgry do dyskusji w sprawie członkostwa w organizacji. Decyzja ta została umieszczona w „Deklaracji o Euroatlantyckim Bezpieczeństwie i Współpracy". Deklaracja zawierała również cel sojuszu, który zakładał podpisanie Protokołu Akcesyjnego podczas najbliższej sesji Rady Północnoatlantyckiej. W wyniku deklaracji i rozmów akcesyjnych proces ratyfikacyjny zakończył się 12 marca 1999 r. uzyskaniem przez Polskę członkostwa w Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego[14].

Po przystąpieniu Polski do Sojuszu zasady prowadzenia polityki międzynarodowej i prawo wewnętrzne zaczęto poddawać zmianom, podporządkowując się artykułom traktatu. W ten sposób zobligowano się do udziału wojsk polskich w operacjach wspierania pokoju. Podstawowe unormowania prawne regulujące wspieranie działań międzynarodowych zawiera Konsytuacja. Zgodnie z Konstytucją, Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego[15]. Art. 117 Konstytucji stanowi: „Zasady użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej określa ratyfikowana umowa międzynarodowa lub ustawa. Zasady pobytu obcych wojsk na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i zasady przemieszczania się ich przez to terytorium określają ratyfikowane umowy międzynarodowe lub ustawy"[16]. Powyższy artykuł wprost obrazuje regulację prawną dotyczącą użycia sił zbrojnych.

Następnym dokumentem regulującym pełnienie służby międzynarodowej przez polskich żołnierzy w ramach działań pokojowych są ustawy. Strategicznym aktem prawnym regulującym powyższą problematykę jest ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa. Postanowienia powyższej ustawy odnoszą się do celów udziału sił zbrojnych państwa polskiego poza granicami kraju[17]. Według powyższego aktu prawnego woj-

[14] A. Szymańska-Klich, *10 lat Polski w NATO,* „Krakowskie Studia Międzynarodowe" 2009, nr 3, s. 170.

[15] T. Olejarz, *Operacje pokojowe NATO*, MODERN MANAGEMENT REVIEW MMR 2015, vol. XX, 22 (3), s. 165.

[16] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 2009 r. poz. 114.946).

[17] T. Olejarz*,* dz. cyt., s. 165.

ska polskie powinny być gotowe na wypadek konfliktu zbrojnego lub dla wzmocnienia sił państwa albo państw sojuszniczych, misji pokojowych, akcji zapobieżenia aktom terroryzmu lub ich skutkom oraz ewakuacji obywateli Rzeczypospolitej Polskiej, w przypadku konieczności ochrony ich życia lub zdrowia, z państwa niebędącego państwem członkowskim Unii Europejskiej, państwem członkowskim Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub państwem-stroną Traktatu Północnoatlantyckiego[18]. Na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, w określonych prawem sytuacjach, Prezydent RP decyduje o użyciu Sił Zbrojnych. Rząd o swoim postanowieniu powiadamia Marszałków Sejmu i Senatu. Natomiast za skierowanie sił wojskowych w celu akcji humanitarnej odpowiada Minister Obrony Narodowej[19].

Kolejnym źródłem prawa zawierającym reguły użycia polskich jednostek wojskowych do akcji międzynarodowych jest Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP. Obecnie obowiązuje strategia z dnia 12 maja 2020 r., podpisana przez prezydenta Andrzeja Dudę. Nowy dokument zastępuje Strategię Bezpieczeństwa Narodowego RP z 2014 r. Wyznacza kierunki rozwoju i aktywności państwa, w celu utrzymania i podnoszenia poziomu bezpieczeństwa narodowego oraz zdolności do reagowania na występujące zagrożenia. Dokument zawiera opis aktualnego środowiska bezpieczeństwa oraz cele strategiczne. Strategia bezpieczeństwa narodowego RP skonstruowana jest na pięciu filarach. Są to: bezpieczeństwo państwa i obywateli, Polska w systemie bezpieczeństwa narodowego, tożsamość i dziedzictwo narodowe, rozwój społeczny i gospodarczy oraz ochrona środowiska. W nowo obowiązującym dokumencie z 2020 r. pojawia się termin „odporność państwa". Ma on na celu formułowanie wizji tworzenia zdolności państwa do przetrwania każdego zagrożenia[20].

Udział polskich sił zbrojnych w międzynarodowych misjach przyczynił się do formowania ich opinii w Sojuszu. Polska od pierwszego zaangażowania wojskowego w Pakcie miała do zaoferowania doświadczenie zdobyte podczas uczestnictwa w misjach pokojowych ONZ. Jednakże Sojusz przez pierwsze 40 lat swojej działalności nie miał własnych doświadczeń w porównaniu z Organizacją Narodów Zjednoczonych. Przede wszystkim

---

[18] Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz. U. z 2021 r. poz. 396 z późn. zmianami).

[19] T. Olejarz, dz. cyt., s. 165.

[20] P. Orłowski, Strategia *Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Analiza KBN" 2020, nr 10 (62), s. 1–2.

w okresie zimnej wojny działania sił zbrojnych NATO były skoncentrowane na zapewnieniu odstraszania oraz obrony kolektywnej terytorium północnoatlantyckiego. W tym celu kształtował operacje wojskowe oparte na logice obrony terytorium. Dodatkowo jako pełna organizacja międzynarodowa nie uczestniczył nigdy w operacjach pokojowych ONZ w obawie przed incydentami oraz prowokacją ze strony państw komunistycznych mogących przekształcić się w konflikt zbrojny Wschodu i Zachodu. Zatem praktyka Polski w tej mierze, połączona z doświadczeniem poszczególnych krajów NATO, stopniowo budowały sojuszniczą doktrynę operacji antykryzysowych. Polska aktywnie brała udział w pracach nad pierwszą sojuszniczą doktryną misji pokojowych – Raportem ateńskim pochodzącym z 1993 r. i jego późniejszym suplementem[21].

Tabela 3. Udział sił zbrojnych Polski w operacjach NATO.

Aktualne misje NATO		
Nazwa i miejsce operacji	**Okres użycia Polskiego Kontyngentu Wojskowego w Siłach Międzynarodowych – ostatnie postanowienia Prezydenta RP (stan na dzień 27.08.2022 r.)**	**Polscy żołnierze, pracownicy i sprzęt wojskowy**
Tailored Assurance Measures for Turkey (TAMT)	Od 14 września 2020 roku Misja przedłużona do 31 grudnia 2022 r.	Samolot patrolowo-rozpoznawczy Bryza oraz do 80 żołnierzy i pracowników wojska
PKW w Kosowie	Od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r.	Do 300 żołnierzy i pracowników
PKW w Rumunii (tFP) Dopasowana Wysunięta Obecność	Od 25 marca 2022 r. do 25 września 2022 r.	Do 300 żołnierzy i pracowników wraz z niezbędnym zabezpieczeniem i wyposażeniem
PKW w Łotwie (eFP NATO)	Od 1 lipca 2022 r. do 31 grudnia 2022 r	Do 260 żołnierzy i pracowników wraz z niezbędnym zabezpieczeniem i wyposażeniem

Źródło: Opracowanie własne na podstawie https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/misje (dostęp: 27.08.2022 r.)

[21] R. Kupiecki, *Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego,* Warszawa 2016, s. 192–193.

Podczas szczytu NATO w Warszawie podjęto decyzję o rozpoczęciu tworzenia Dopasowanej Wysuniętej Obecności, czyli tFP (ang. *tailored Forward Presence).* Celem jej jest zwiększenie potencjału obrony odstraszania NATO na południowej flance Sojuszu Północnoatlantyckiego. Polska jest niecodziennym kontrybutorem do tFP, gdyż w ramach inicjatywy umacniania wschodniej flanki NATO jako jedyne państwo jednocześnie przyjmuje batalionową grupę bojową (w ramach eFP, ang. *enhanced Forward Presence* – Wzmocniona Wysunięta Obecność) na swoim terytorium, jak również wspomaga pododdziały NATO działające w Rumunii (w ramach tFP). Umacniając bezpieczeństwo Rumunii, Polska wzmacnia bezpieczeństwo wschodniej i południowej flanki NATO, a także całego Sojuszu. Wszystkie działania NATO mają charakter odstraszający i defensywny[22].

Szczyt NATO w Warszawie odbył się 8–9 lipca 2016 r. Wzięło w nim udział 28 delegacji państw sojuszniczych. Określono go mianem przełomowego. Podejmowane na nim decyzje były odpowiedzią na gruntowną zmianę warunków bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Paktu, szczególnie na wschodniej flance, na której realnym zagrożeniem dla stabilności państw wchodzących w skład NATO stała się agresywna polityka Federacji Rosyjskiej[23].

Eskalacja negatywnych tendencji w światowym środowisku w zakresie bezpieczeństwa nastąpiła jeszcze przed szczytem w Newport. Była to rosyjska agresja na ukraiński Krym w marcu 2014 r. Od tego czasu sytuacja zagrożenia bezpieczeństwa ulegała pogorszeniu. Dotyczyła ona wzrostu zagrożenia na wschodniej oraz południowej flance Paktu Północnoatlantyckiego, spowodowanego trwającą napastliwą polityką rosyjską, wewnętrznymi konfliktami w Syrii, rozwojem państwa islamskiego oraz atakami terrorystycznymi w Europie, m.in. w Paryżu, Nicei[24]. Prowadzona nieetyczna polityka Rosji pozostawała dla NATO najpoważniejszym wyzwaniem. Bezprawna aneksja Krymu ukazała skalę zagrożenia działaniami Rosji, która ma na celu odbudowanie rosyjskiej mocarstwowej pozycji. Federacja Rosyjska pokazała, że dla osiągnięcia swoich zamierzonych celów nie cofnie się przed militarną brutalnością. Udowodniła, że prawo międzynarodowe, w tym prawo zakładające nieużywanie siły w stosunkach międzynarodowych czy pokojowego rozwiązywania konfliktów, nie jest

[22] https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/pkw-rumunia (dostęp: 27.08.2022).

[23] P. Soloch, P. Pietrzak*, Szczyt NATO w Warszawie: uwarunkowania, rezultaty, wnioski dla Polski*, „Bezpieczeństwo Narodowe" 2016, vol. I–IV, s. 13.

[24] Tamże, s. 15.

czymś istotnym dla agresora. Ponadto, ta brutalna polityka Rosji znajduje swoje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych. Federacja Rosyjska w swojej doktrynie wojennej wprowadziła rozszerzającą interpretację obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa i obrony również państw sojuszniczych, ale także obywateli rosyjskich przebywających poza granicami kraju[25].

Podczas szczytu NATO w stolicy Polski odbyło się pięć sesji na szczeblu przedstawicieli państw i szefów rządów. Pierwsza dotyczyła dyskusji nad kierunkiem wzmocnienia obronnej funkcji Paktu w kontekście politycznym, wojskowym i instytucjonalnym. Omówiono na niej wspólną politykę odstraszania. Druga sesja dotyczyła analizy zagrożeń ze Wschodu oraz przyszłościowych relacji NATO – Rosja. Kolejna sesja odbywała się z udziałem partnerów biorących udział w operacji Resolute Support, przedstawicieli Afganistanu, Japonii, Korei Południowej, UE, ONZ i Banku Światowego. Na tej sesji poruszano m.in. sprawy związane z przyszłą współpracą z Afganistanem oraz dotyczące dalszej operacji Resolute Support. Czwarta sesja poświęcona była roli Sojuszu w działaniach na rzecz budowy stabilności w południowym sąsiedztwie, wsparciu dla działań koalicji przeciw tzw. Państwu Islamskiemu oraz zagrożeniom związanym z migracjami. Podczas piątej sesji skupiono się na dyskusji nad kierunkiem wsparcia sojuszniczego dla Ukrainy[26] – zaakcentowano wzmocnienie współpracy w ramach Karty Szczególnego Partnerstwa. Podjęto również Kompleksowy Pakiet Wsparcia dla Ukrainy (*Comprehensive Assistance Package*)[27].

Na szczycie Sojuszu przyjęto szereg dokumentów. Najważniejszym z nich jest Komunikat ze szczytu NATO w Warszawie. Odnosił się on m.in. do adaptacji Sojuszu na Wschodzie i Południu, relacji z Federacją Rosyjską, walki z terroryzmem, koalicyjnych zdolności konwencjonalnych oraz zagrożeń pozamilitarnych. Wzmocnienie polityki odstraszania i obrony Sojuszu oraz formowanie stabilnego otoczenia Paktu to tematyka, co do której podczas warszawskiego szczytu podjęto najważniejsze decyzje. Państwa deklarowały konkretne zobowiązania w zakresie wkładu militarnego do planowanych grup bojowych. Zobowiązanie dotyczące przyjęcia roli państw ramowych zadeklarowały Stany Zjednoczone w Polsce, Niemcy w Litwie, Kanada w Łotwie oraz Wielka Brytania w Estonii. Ogółem 18

[25] Tamże, s. 16.
[26] Tamże, s. 24.
[27] Tamże, s. 28.

państw wysunęło swoją gotowość do skierowania własnych sił dla potrzeb powstawania wielonarodowych grup batalionowych[28].

Trzeba również pamiętać, iż warszawski szczyt nie kończy procesu strategicznej adaptacji NATO. Jej dalsze zgłębianie zależeć będzie przede wszystkim od dynamicznego rozwoju sytuacji bezpieczeństwa w bezpośrednim otoczeniu Sojuszu państw członkowskich[29].

Tabela 4. Szczyty NATO.

Szczyt	Data
Szczyt NATO w Paryżu 1957	16–19 grudnia 1957 r.
Szczyt NATO w Brukseli 1974	26 czerwca 1974 r.
Szczyt NATO w Brukseli 1975	29–30 maja 1975 r.
Szczyt NATO w Londynie 1977	10–11 maja 1977 r.
Szczyt NATO w Waszyngtonie 1978	30–31 maja 1978 r.
Szczyt NATO w Bonn 1982	10 czerwca 1982 r.
Szczyt NATO w Brukseli 1985	21 listopada 1985 r.
Szczyt NATO w Brukseli 1988	2–3 marca 1988 r..
Szczyt NATO w Brukseli 1989	29–30 maja 1989 r.
Szczyt NATO w Brukseli 1989	4 grudnia 1989 r.
Szczyt NATO w Londynie 1990	5–6 lipca 1990 r.
Szczyt NATO w Rzymie 1991	7–8 listopada 1991 r.
Szczyt NATO w Brukseli 1994	10–11 stycznia 1994 r.
Szczyt NATO w Paryżu 1997	27 maja 1997 r.
Szczyt NATO w Madrycie 1997	8–9 lipca 1997 r.
Szczyt NATO w Waszyngtonie 1999	23–25 kwietnia 1999 r.
Szczyt w Kwaterze Głównej NATO 2001	13 czerwca 2001 r.
Szczyt NATO w Rzymie 2002	28 maja 2002 r.
Szczyt NATO w Pradze 2002	21–22 listopada 2002 r.
Szczyt NATO w Stambule 2004	28–29 czerwca 2004 r.
Szczyt w Kwaterze Głównej NATO 2005	22 lutego 2005 r.
Szczyt NATO w Rydze 2006	28–29 listopada 2006 r.
Szczyt NATO w Bukareszcie 2008	2–4 kwietnia 2008 r.
Szczyt NATO w Strasburgu i Kehl 2009	3–4 kwietnia 2009 r.

[28] Tamże, s. 25–26.

[29] P. Soloch, P. Pietrzak, dz. cyt., s. 14.

Szczyt NATO w Lizbonie 2010	19–20 listopada 2010 r.
Szczyt NATO w Chicago 2012	20–21 maja 2012 r.
Szczyt NATO w Newport 2014	4–5 września 2014 r.
Szczyt NATO w Warszawie 2016	8–9 lipca 2016 r.
Szczyt NATO w Brukseli 2017	25 maja 2017 r.
Szczyt NATO w Brukseli 2018	11–12 lipca 2018 r.
Szczyt NATO w Londynie 2019	3–4 grudnia 2019 r.
Szczyt NATO w Brukseli 2021	14 czerwca 2022 r.
Szczyt NATO w Madrycie 2022	29–30 czerwca 2022 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: R. Czulda, R. Łoś, J. Reginia-Zacharski, *NATO wobec wyzwań współczesnego świata*, Warszawa – Łódź 2013, s. 9.

Ewelina Makoś
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

Poziom cyfryzacji i informatyzacji administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej

1. Wprowadzenie

Cyfryzacja i informatyzacja społeczeństwa jest coraz bardziej powszechna. Od dłuższego czasu możemy zaobserwować zmiany, jakie zachodzą we wszystkich dziedzinach naszego życia. Zmienia się codzienne funkcjonowanie społeczeństwa, instytucji publicznych, a nowe technologie są coraz bardziej popularne. Wobec licznych zmian i udogodnień zachodzących w społeczeństwie potrzebne są także wielokrotne modyfikacje istniejących aktualnie regulacjach prawnych czy przepisach obowiązujących na przykład w urzędach administracji publicznej. Zmiany w obszarze cyfryzacji i informatyzacji zachodzą zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej, dlatego warto przyglądać się i badać, na jakim etapie znajduje się UE i poszczególne kraje członkowskie. Kwestia informatyzacji administracji i całego społeczeństwa jest bardzo ważna. Wobec tego w artykule zawarte zostaną definicje cyfryzacji i e-administracji oraz przedstawienie działań już podjętych i planowanych w Polsce i w Unii Europejskiej na rzecz rozwoju e-administracji. Procesy rozwojowe występujące w gospodarce podlegają dynamicznym zmianom, które współcześnie determinują rosnące wykorzystanie Internetu i powiązane z nim technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT)[1].

[1] D. Miłek, P. Nowak*, Rozwój usług elektronicznej administracji publicznej w Polsce na tle Unii Europejskiej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy" 2021, nr 65 (1), s. 49.

Rozwój poszczególnych rodzajów technologii pozwolił na kluczową innowację w zakresie kształtu świadczenia usług elektronicznych. Najbardziej ogólnie można stwierdzić, że usługi elektroniczne (e-usługi) są w literaturze przedstawiane jako usługi dostarczane poprzez sieć internetową. Są świadczone przy zastosowaniu technologii informacyjno-telekomunikacyjnych oraz przy wykorzystaniu niezbędnych urządzeń, takich jak komputer czy telefon komórkowy oraz przy wykorzystaniu sieci internetowej[2].

2. Pojęcie cyfryzacji i e-administracji

Na wstępie warto skupić się na wyjaśnieniu pojęć *cyfryzacja* i *e-administracja*. Cyfryzacja to „rozpowszechnianie i popularyzowanie techniki cyfrowej oraz wprowadzanie na szeroką skalę infrastruktury elektronicznej”[3].

E-administracja, inaczej też określana jako *e-government*, polega ona na wykorzystaniu systemów ICT w połączeniu ze zmianami organizacyjnymi oraz nowymi umiejętnościami w administracji publicznej, co ma na celu usprawnienie usług publicznych i procesów demokratycznych, a także większe wsparcie programów tworzonych przez administrację publiczną[4].

Sama Komisja Europejska definiuje pojęcie *e-government* (e-administracja) „jako stosowanie technologii informatycznych Internetu i nowoczesnych środków komunikacji) w administracji publicznej. Wiąże się to ze zmianami organizacyjnymi i nowymi umiejętnościami służb publicznych, które mają poprawić jakość świadczonych przez administrację usług”[5]. Celem tworzenia e-administracji jest zatem przede wszystkim zwiększenie skuteczności działania administracji publicznej w zakresie świadczenia usług. Takie działanie ma ułatwić załatwianie spraw urzędowych, a także umożliwić uzyskiwanie informacji na ich temat. Przyjęcie tej formy pozwoli na zebranie w jednym miejscu spraw, które należą do kompetencji różnych jednostek administracji publicznej oraz udostępnienia ich sposobów

[2] Tamże.

[3] https://sjp.pwn.pl/slowniki/cyfryzacja.html (dostęp: 30.08.2022).

[4] https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/1769,pojecie.html (dostęp: 30.08.2022).

[5] https://mfiles.pl/pl/index.php/E-Government (dostęp: 30.08.2022).

w Internecie. „E-administracja stała się odpowiedzią na wyzwania, jakie stawia się powszechnie administracji publicznej, to jest m.in. odbiurokratyzowanie, transparentność, efektywność, przyjazność, kompatybilność. Nowoczesne technologie sprawiają, że łatwiej sprostać tym wyzwaniom. […] Obywatele zwracają uwagę na efekt usługi, terminowość jej realizacji, system praw obywatelskich”[6].

3. Poziom informatyzacji administracji w Polsce

Szybki rozwój Internetu, który w dużej mierze wpływa na łatwość komunikacji oraz szybką transmisję danych, sprawił, że rozpoczęto postrzegać taki sposób przesyłania informacji za kluczowy element komunikacji ze społeczeństwem. W ostatnich latach można zauważyć wzrost wykorzystania Internetu, zarówno w przypadku działalności przedsiębiorstw, funkcjonowania gospodarstw domowych oraz funkcjonowania organów administracji publicznej[7]. Za odpowiedni poziom informatyzacji w Polsce odpowiadają w dużym stopniu wprowadzane regulacje prawne i realizowane projekty.

Dnia 17 lutego 2005 r. została uchwalona Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne[8] i weszła w życie 21 lipca 2005 r. (ustawa ta została kolejno znowelizowana w latach 2010, 2014, 2016, 2018 i 2019). Przyznała ona obywatelom i przedsiębiorcom prawo do kontaktowania się z organami publicznymi na drodze elektronicznej. Pozwoliła na stworzenie programów horyzontalnych dla poszczególnych sektorów administracji publicznej, a także ustanowiła krajowe ramy interoperacyjności systemów informatycznych w polskim sektorze publicznym. Wprowadzenie tej ustawy było niezbędne dla standaryzacji oraz interoperacyjności systemów administracji publicznej. W szczególności istotne znaczenie miała Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP), a także centralne repozytorium wzorów dokumentów

[6] D. Miłek, P. Nowak, dz. cyt., s. 50.

[7] E. Kuzionko-Ochrymiuk, *Informatyzacja administracji publicznej w województwach polski*, „Optimum Economic Studies” 2018, nr 1 (91), s. 160.

[8] Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. 2021, poz. 2070).

elektronicznych oraz prowadzony nadzór i wsparcie projektów informatycznych w administracji publicznej na poziomie centralnym i lokalnym. Pozwoliła również obywatelom na potwierdzenie swojej tożsamości lub praw za pomocą urządzenia mobilnego zamiast dokumentów w wersji papierowej. Ostatnia jej nowelizacja w 2019 r. wprowadziła do prawa System Rejestrów Państwowych jako narzędzie organizacyjno-techniczne, które miało służyć do obsługi rejestrów publicznych. Ustawa zobowiązała dodatkowo Ministra Cyfryzacji do określenia standardów technologicznych Systemu Rejestrów Państwowych, w tym standardów wymiany danych pomiędzy tymi rejestrami. Podmioty, które mają za zadanie prowadzić rejestry publiczne, są zobowiązane ustawą do sprawdzania danych rejestrowanych po raz pierwszy z danymi w Danych Osobowych (PESEL)[9].

Kolejnym ważnym aktem prawnym jest Ustawa o doręczaniu elektronicznym[10], która została przyjęta przez Sejm 18 listopada 2020 r., a weszła w życie 1 lipca 2021 r. Celem ustawy jest przede wszystkim umożliwienie podmiotom publicznym świadczenia usług w sposób elektroniczny w jak największej liczbie w ramach administracji, a także wprowadzenie rozwiązań, które zapewnią wymianę korespondencji rejestrowanej z obywatelami oraz z przedsiębiorcami za pomocą elektronicznych usług zaufania. Dzięki wprowadzonym rozwiązaniom od dnia 1 lipca 2021 r. osoby, które wyrażą takie życzenie, mogą otrzymywać korespondencję poleconą z instytucji administracji w formie elektronicznej. E-doręczenie stało się prawnym odpowiednikiem wysłania tradycyjnego listu poleconego za potwierdzeniem odbioru lub osobistego doręczenia[11].

W roku 2021 r. „dostęp do Internetu posiadało 92,4% gospodarstw domowych i było to o 2,0 p. proc. więcej niż w roku poprzednim. W skali roku udział gospodarstw domowych posiadających dostęp do Internetu przez szerokopasmowe łącze mobilne zwiększył się o 5,3 p. proc., a przez szerokopasmowe łącze stacjonarne – o 1,1 p. proc”[12]. Biorąc pod uwa-

[9] *Digital Public Administration factsheets – Poland*, https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inlinefiles/DPA_Factsheets_2021_Poland_vFinal.pdf (dostęp: 29.08.2022), s. 21.

[10] Ustawa z dnia 18 listopada 2020 r. o doręczeniach elektronicznych (Dz. U. 2020, poz. 2320).

[11] *Digital Public Administration factsheets*…, s. 21.

[12] *Społeczeństwo informacyjne w Polsce w 2021 roku*, GUS, 2021, https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne/spoleczenstwo-informacyjne-w-polsce-w-2021-roku,2,11.html (dostęp: 30.08.2022), s. 2.

gę miejsce zamieszkania osób, które zamawiały lub kupowały przez Internet, można zaobserwować fakt, że w miastach liczba takich osób była najmniejsza w makroregionie południowym, a biorąc pod uwagę obszary wiejskie – w makroregionie wschodnim[13].

„W 2021 r. osoby korzystające w ciągu ostatnich 12 miesięcy z usług administracji publicznej przez Internet stanowiły ponad 47% populacji osób w wieku 16–74 lata. […] W 2021 r. w porównaniu z rokiem poprzednim najbardziej wzrósł odsetek osób wysyłających wypełnione formularze – o 6,4 p. proc"[14].

„W zależności od stopnia wykorzystania nowoczesnych technologii oraz od oferty usług elektronicznych, zadania związane z obsługą informatyczną jednostek administracji publicznej realizowane były na różne sposoby:

- przez wydzielonych pracowników lub komórkę organizacyjną jednostki,
- część przez wydzielonych pracowników lub komórkę organizacyjną, a część przez podmiot zewnętrzny,
- przez podmiot zewnętrzny"[15].

Kolejnym dzianiem było podjęcie przez Radę Ministrów uchwały w sprawie Programu Otwartych Danych 2021–2027 w lutym 2021 roku. Dokument ten określił priorytety rządu w otwieraniu dostępu do danych. Miał on na celu stworzenie ekosystemu, w którym duża ilość danych pozwoli na opracowanie innowacyjnych działań, które umożliwią zwiększenie przejrzystości zadań realizowanych przez organy administracyjne i podniesienie jakości badań, przyspieszając dodatkowo postęp naukowy. Dnia 1 stycznia 2021 r. weszła w życie nowa ustawa Prawo zamówień publicznych[16], która ustala, że wszystkie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego niezależnie od wartości mają mieć postać elektroniczną[17].

W 2020 roku uruchomiono nową usługę o nazwie e-Urząd Skarbowy, dzięki której wszyscy klienci Krajowej Administracji Skarbowej mogą szybko i łatwo załatwić swoje sprawy podatkowe w dowolnym dla siebie czasie i z dowolnego urządzenia. Inną inicjatywą było podpisanie w grudniu

[13] Tamże, s. 4.

[14] Tamże, s. 3.

[15] Tamże, s. 45.

[16] Ustawa z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. 2019, poz. 2019).

[17] *Digital Public Administration factsheets*…, s. 10.

2020 r. przez polski rząd Deklaracji berlińskiej w sprawie społeczeństwa cyfrowego i rządu cyfrowego opartego na wartościach. Potwierdzono w ten sposób swoje zobowiązanie do wspierania transformacji cyfrowej, aby pozwolić obywatelom i przedsiębiorstwom na wykorzystanie korzyści i możliwości oferowanych przez nowoczesne technologie cyfrowe. Deklaracja ta miała na celu przyczynienie się do zmian cyfrowych opartych na wartościach poprzez uwzględnienie i wzmocnienie uczestnictwa cyfrowego oraz integracji cyfrowej w społeczeństwach europejskich[18].

Koncepcja e-government oraz cyfrowych usług publicznych zakłada, że usługi dla obywateli, w tym dla przedsiębiorców mają być świadczone przez zastosowanie nowoczesnych rozwiązań informatycznych wspierających logiczny i spójny rządowy system informatyczny. Kluczowym zadaniem w dziedzinie e-administracji jest umożliwienie świadczenia jak najszerszego zakresu usług publicznych w sposób elektroniczny oraz umożliwienie obywatelom zdalnej obsługi ich przedsiębiorstw. Niezbędne będzie zatem w tym przypadku zapewnienie interoperacyjności publicznych systemów informatycznych oraz informatyzacji wewnętrznych procesów administracji[19].

Celem wprowadzonego Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa 2014–2020, który zgodnie z planem ma być realizowany do końca 2023 r., jest przede wszystkim wzmocnienie podstaw rozwoju państwa cyfrowego, głównie szerokiego dostępu do szybkiego oraz wydajnego dla użytkownika Internetu. Program ten pokazał jednak, że Polska odstaje od innych państw członkowskich w zakresie wykorzystania potencjału rozwojowego technologii informacyjno-komunikacyjnych. W szczególności odnotowano niski zasięg stałego łącza szerokopasmowego; niską sprawność administracji publicznej; zbyt niski poziom wykorzystania administracji elektronicznej oraz bardzo niski odsetek dorosłych, którzy angażują się w kształcenie ustawiczne[20].

Aktualnie trwają przygotowania nad nową edycją programu Polska Cyfrowa na lata 2021–2027, którego działania mają być wdrażane do końca 2030 roku o podobnej tematyce co w poprzedniej edycji. Jego zakres będzie obejmował takie elementy jak: szeroki dostęp do ultraszybkich sieci Internetu, wdrażanie zaawansowanych i przyjaznych dla użytkowników e-usług publicznych, cyfrowa współpraca międzysektorowa, skuteczne

[18] Tamże, s. 10–12.
[19] Tamże, s. 12.
[20] Tamże, s. 13.

działanie krajowego systemu cyberbezpieczeństwa, wsparcie w zdobywaniu umiejętności cyfrowych pracowników instytucji publicznych oraz cyfrowa dostępność[21].

4. Działania Unii Europejskiej na rzecz rozwoju e-administracji

„Celem priorytetowym Unii Europejskiej w ciągu ostatnich dziesięciu lat XXI w. było tworzenie bardziej inteligentnej Europy dzięki wspieraniu cyfrowej transformacji społecznej i gospodarczej i pełnemu wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych"[22]. „Komisja pragnie, aby europejskie społeczeństwo było napędzane rozwiązaniami cyfrowymi, które są silnie zakorzenione w naszych wspólnych wartościach i które wzbogacają życie nas wszystkich: obywatele muszą mieć możliwość swobodnego rozwoju osobistego, dokonywania wolnych i bezpiecznych wyborów oraz angażowania się w życie społeczne – bez względu na wiek, płeć lub zawód"[23].

Istotnym elementem w strategii rozwoju Unii Europejskiej jest budowa jednolitego rynku cyfrowego w państwach członkowskich. Elektroniczna administracja na obszarze Unii Europejskiej jest określana mianem narzędzia tworzenia społeczeństwa informacyjnego od lat 90. XX wieku. Takie działania, jak zapewnienie globalnego dostępu do ICT oraz do usług komunikacyjnych dla ogółu społeczeństwa europejskiego, stały się niezbędnym elementem wobec działań rozwojowych w tym zakresie. Unia kreuje jednolity rynek cyfrowy, którego kluczowym elementem jest budowa społeczeństwa cyfrowego. Strategia Europa 2020 jako główny dokument programowy Unii Europejskiej określa trzy priorytety rozwojowe na lata 2010–2020. Jako przewodni projekt UE w tym obszarze wskazała europejską agendę cyfrową, która ma na

[21] Tamże, s. 13–14.

[22] S. Dudzik, I. Kawka, R. Śliwa, *E-administracja. Skuteczna, odpowiedzialna i otwarta administracja publiczna w Unii Europejskiej,* Kraków 2022, s. 7.

[23] *Komunikat komisji do parlamentu europejskiego, rady, europejskiego komitetu ekonomiczno-społecznego i komitetu regionów. Kształtowanie cyfrowej przyszłości Europy*, Bruksela, 2020, COM (2020) 67 final, s. 2.

celu spopularyzowanie szybkiego Internetu oraz udostępnienie zarówno gospodarstwom domowym, jak i przedsiębiorstwom korzystanie z możliwości jednolitego rynku cyfrowego[24].

Unowocześnianie europejskiej administracji publicznej zostało objęte głównymi inicjatywami politycznymi Unii Europejskiej, takimi jak strategie, ramy i plany działania. Temu podejściu do zmian towarzyszy wspólna wizja usług publicznych, zwiększone świadczenie usług publicznych w sposób cyfrowy czy większa koncentracja na użytkowniku. Deklaracja z dnia 8 grudnia 2020 r. określa najwyższy poziom zaangażowania państw członkowskich w tworzenie cyfrowej Europy. Dodatkowo w ramach corocznego procesu europejskiego semestru Komisja i Rada publikują szczegółowe zalecenia dla poszczególnych krajów oraz inne dokumenty urzędowe odnośnie do podejmowanych tematów związanych z modernizacją administracji publicznej[25].

Strategia dotycząca kształtowania cyfrowej przyszłości Europy obejmuje lata 2019–2024. Jest podejściem Unii Europejskiej do transformacji cyfrowej, w której będzie się określać sposób, w jaki UE będzie stawiać czoła nowym zagrożeniom i wyzwaniom związanym z technologią cyfrową. Opiera się ona na trzech filarach, które mają zapewnić Europie wykorzystanie możliwości, jakie daje transformacja cyfrowa, przy jednoczesnym zapewnieniu kontroli obywatelom, przedsiębiorstwom i rządom. Do tych filarów należy zaliczyć:

- technologię, która działa na rzecz ludzi; skupiać się będzie na inwestowaniu w kompetencje cyfrowe dla wszystkich Europejczyków, dalszej ochronie ludzi przed zagrożeniami cybernetycznymi, a także na zapewnieniu rozwoju sztucznej inteligencji z poszanowaniem praw człowieka;
- sprawiedliwą i konkurencyjną gospodarkę cyfrową, która umożliwia społeczności dynamiczny dostęp do finansowania i rozwój, zaproponowanie ustawy o usługach cyfrowych w celu wzmocnienia odpowiedzialności platform internetowych;
- otwarte, demokratyczne i zrównoważone społeczeństwo, w tym wykorzystanie technologii, aby pomóc Europie stać się neutralną dla klimatu do roku 2050 r.; również umożliwienie obywatelom lepszej kontroli i ochrony ich danych.

---

[24] D. Miłek, P. Nowak, dz. cyt., s. 51.

[25] *Digital Public Administration Factsheets – European Union,* https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inlinefiles/DPA_Factsheets_2021_EU_vfinal.pdf (dostęp: 29.08.2022), s. 20.

Te filary mają pomóc Unii Europejskiej stać się wzorem do naśladowania dla gospodarki cyfrowej poprzez wspólne działania między państwami członkowskimi, regionami, społeczeństwem obywatelskim oraz sektorem prywatnym. Tworząc globalne standardy rozwoju technologicznego, Unia będzie wspierać rozwijające się gospodarki i przechodzące na technologie cyfrowe, a także pomagać im w opracowywaniu standardów cyfrowych, które można rozpowszechniać i promować je na szczeblu międzynarodowym[26].

Dnia 12 maja 2021 r. Komisja rozpoczęła publiczną dyskusję na temat stworzenia zestawu zasad cyfrowych, które będą kierować Unią Europejską oraz państwami członkowskimi przy opracowywaniu poszczególnych przepisów i regulacji cyfrowych. Mają one przynieść korzyści zarówno dla cyfryzacji, jak i dla wszystkich obywateli. Z kolei zasady cyfrowe będą promować i podtrzymywać wartości Unii Europejskiej w przestrzeni cyfrowej, a także zapewniać obywatelom szerokie uprawnienia poprzez dostęp do niedrogiej, bezpiecznej i wysokiej jakości łączności internetowej oraz do podstawowych umiejętności cyfrowych. Wdrażanie strategii, jaką jest Kompas cyfrowy 2030, zapoczątkowanej 9 marca 2021 r., będzie również wspierane państw poprzez badanie zasobów między państwami członkowskimi a UE na potrzeby kluczowych technologicznych projektów obejmujących wiele krajów[27].

Jako część Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2021–2027, Komisja Europejska podjęła decyzję o stworzeniu nowego programu finansowania o nazwie „Cyfrowa Europa" (*DIGITAL*). Jego celem jest zwiększenie tempa transformacji cyfrowej Europy oraz dalszy rozwój jednolitego rynku cyfrowego, a także propagowanie wykorzystania technologii cyfrowych w sektorze publicznym i prywatnym. Program finansowania obejmuje kwotę 7,5 mld EUR do zainwestowania w ściśle określonych dziedzinach, takich jak superkomputery, sztuczna inteligencja, cyberbezpieczeństwo czy zaawansowane umiejętności cyfrowe i szeroki potencjał cyfrowy w gospodarce i społeczeństwie. Rozporządzenie, które ustanawia program „Cyfrowa Europa", zostało opublikowane 11 maja 2021 r. i obowiązuje z mocą wsteczną od 1 stycznia 2021 r. Pandemia COVID-19 wskazała znaczny wzrost znaczenia platform cyfrowych w naszym społecznym i gospodarczym codziennym życiu[28]. Program ten znacznie zwiększy inwestycje

[26] Tamże, s. 20.
[27] Tamże, s. 21.
[28] Tamże, s. 29.

w cyberbezpieczeństwo oraz zaawansowane umiejętności cyfrowe, tak aby poprawić konkurencyjność Europy w globalnej gospodarce cyfrowej i dodatkowo zwiększyć jej autonomię technologiczną[29].

„Aby Europa miała rzeczywisty wpływ na sposób, w jaki rozwiązania cyfrowe są opracowywane i wykorzystywane w skali globalnej, musi być silnym, niezależnym i ukierunkowanym na konkretne potrzeby partnerem cyfrowym w pełnym tego słowa znaczeniu"[30].

„Technologie cyfrowe, bez względu na to, jak bardzo są zaawansowane, stanowią tylko narzędzie. Nie mogą one rozwiązać wszystkich naszych problemów. Umożliwiają one jednak powstawanie rzeczy, które jeszcze przed pokoleniem wydawały się nie do pomyślenia"[31].

5. Podsumowanie

Z przytoczonych danych oraz raportów dotyczących e-administracji wynika, że można zaobserwować widoczny wzrost poziomu cyfryzacji i informatyzacji administracji publicznej zarówno w Polsce, jak i w całej Unii Europejskiej. Efekty tych zmian zachodzących w administracji można obserwować już od kilku lat, ale faktem jest, że to właściwie ostatnie lata, a dokładniej początek wybuchu pandemii COVID-19 zmienił najwięcej w tym obszarze. Bardzo wiele w rozpowszechnianie elektronicznych usług w administracji wnoszą nowe rozporządzenia unijne i krajowe. Istotne znaczenie mają również planowane projekty, które mają na celu zwiększanie działań e-administracji i cyfryzacji urzędów administracji publicznej, a także wielu innych obszarów życia codziennego społeczeństwa. Ważny jest zatem poziom informatyzacji, na jakim znajduje się obecnie administracja, i perspektywy zmian, jakie są planowane zarówno w naszym kraju, jak i w całej Unii Europejskiej.

[29] Tamże, s. 40.
[30] *Komunikat komisji…*, s. 3.
[31] Tamże, s. 16.

Alan Kosecki
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

Kierunek rozwoju współpracy na obszarze Unii Europejskiej w zakresie wydawania elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych

1. Wprowadzenie

W celu skutecznego przeciwdziałania i zwalczania przestępczości organy wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich Unii Europejskiej (dalej zamiennie: UE) muszą ze sobą współpracować. Jest to konieczne, biorąc pod uwagę zarówno rozwój przestępczości transgranicznej spowodowany m.in. swobodą przepływu osób w ramach wspólnoty, jak i rozwojem środków, za pomocą których przestępstwa te są popełniane. Szczególną uwagę należy w tej kwestii poświęcić cyberprzestępczości.

Współpraca państw członkowskich w sprawach karnych należąca obecnie do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej: PWBiS), a stanowiąca niegdyś jeden z trzech filarów wspólnoty, jest kluczowym obszarem przy realizowaniu celu, jakim jest zapewnienie wszystkim obywatelom wysokiego poziomu bezpieczeństwa. Sprawy karne są jednak również niezwykle wrażliwym zagadnieniem w odniesieniu do współpracy międzynarodowej, gdyż często przepisy ją statuujące mogą wchodzić w kolizję z suwerennością państwa. Warto wskazać, że dzięki rozwojowi współpracy w sprawach karnych państwowe organy ścigania oraz sądy każdego państwa członkowskiego będą w stanie polegać na sobie oraz obdarzać się wzajemnym zaufaniem.

Nie ulega wątpliwości, że zróżnicowanie w ściganiu oraz karaniu przestępstw nie przyczynia się do zmniejszenia skali przestępczości ani do szybszej i skutecznej wykrywalności przestępstw. Brak jednolitego działania

stanowi wręcz ułatwienie dla przestępców. Ponadto przyczynia się do spadku zaufania obywateli Unii Europejskiej do organów ścigania. Problemem jest także tworzenie krajowych procedur pozyskiwania dowodów, ponieważ wprowadza chaos wśród dostawców usług, którzy otrzymują niejednolite nakazy od różnych państw, co może powodować odmowę lub opóźnienie co do zabezpieczenia i wydania materiału. Stanowi to także poważny problem w codziennej pracy organów wymiaru sprawiedliwości i organów ścigania[1], wpływając m.in. na efektywność prowadzonych postępowań.

Jak zostało wyżej wskazane, obecnie mamy do czynienia z niezwykle intensywnym rozwojem cyberprzestępczości, ale i ogólnym wykorzystywaniem technologii informacyjnych w życiu codziennym. Chociaż korzystanie z tych usług co do zasady ma przynosić korzyści dla dobrobytu ekonomicznego i społecznego użytkowników, to warto wskazać, że mogą być nadużywane jako narzędzia służące do popełniania bądź ułatwiania przestępstw[2].

Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie problematyki elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych w odniesieniu do współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej, a także wskazanie kierunku, w jakim podąża i powinna podążać współpraca państw członkowskich UE w sprawach karnych. Internet jest usługą o ponadgranicznym charakterze, która może być świadczona z dowolnego miejsca na świecie i nie wymaga, co do zasady, fizycznej infrastruktury w danym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Niezależnie jednak od tego, przestępstwa dokonywane za pomocą Internetu mogą wywoływać skutki w tym państwie i dlatego organy państw członkowskich potrzebują dostępu do danych, które mogą zostać wykorzystane jako materiał dowodowy[3]. Mając na uwadze fakt, że niegdyś wypracowane mechanizmy współpracy między państwami nie są dziś wystarczające, a państwa członkowskie

---

[1] P. Opitek, A. Choroszewska, *Uzyskiwanie dowodów cyfrowych z zagranicy w sprawach karnych – stan obecny i procedowane zmiany (część I)*, „Prokuratura i Prawo" 2020, nr 9, s. 128.

[2] Uzasadnienie do projektu rozporządzenia parlamentu europejskiego i rady 2018/0108 (COD) w sprawie europejskiego nakazu wydania dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych i europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych, s. 1, dalej: Uzasadnienie do projektu rozporządzenia.

[3] Tamże.

dokonują regulacji we własnym zakresie, co powoduje rozdrobnienie, konieczne jest podjęcie działań ujednolicających zakres współpracy przy dowodach cyfrowych.

Na potrzeby niniejszego artykułu przedstawiona zostanie zatem charakterystyka dowodów cyfrowych, a także propozycji Unii Europejskiej w postaci projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego nakazu wydania dowodów dotyczącego elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych […]. Głównym założeniem opracowania jest wskazanie czytelnikowi obecnych problemów związanych ze współpracą organów państw członkowskich przy wydawaniu elektronicznego materiału dowodowego, a także określenie tej współpracy poprzez odniesienie się do proponowanych zmian. Powyższe zostanie osiągnięte poprzez dokonanie analizy przepisów prawnych dotyczących przedmiotowej materii. Wyniki podjętych działań stanowić będą wnioski końcowe co do celu i kształtu dalszej integracji państw członkowskich UE w sprawach karnych.

2. Dowody cyfrowe w świetle transgranicznej współpracy w sprawach karnych

Rosnące znaczenie elektronicznego materiału dowodowego w procesie karnym oraz ochrony cyberprzestrzeni przed nadużyciami i działalnością przestępczą jest niezaprzeczalne. Warto jednak na początek scharakteryzować pojęcie dowodów cyfrowych i elektronicznego materiału dowodowego. Zgodnie z art. 1 pkt 6 projektu rozporządzenia elektroniczny materiał dowodowy to materiał dowodowy, który jest przechowywany w postaci elektronicznej przez usługodawcę lub w jego imieniu w momencie otrzymania zaświadczenia nakazu wydania dowodów lub zaświadczenia nakazu zabezpieczenia dowodów, składający się z przechowywanych danych abonenta, danych dostępu, danych dotyczących transakcji i danych dotyczących treści.

Powyższa definicja jest kluczowa z tego względu, że w polskim ustawodawstwie brakuje definicji dowodów cyfrowych, chociaż z takimi dowodami w praktyce organy spotykają się niemal codziennie. Rozkładając tę definicję na czynniki pierwsze, można zwyczajnie stwierdzić, że dowodem

elektronicznym są dane cyfrowe wykorzystywane w postępowaniu przygotowawczym i postępowaniu przed sądem. Do dowodów cyfrowych zalicza się m.in. wiadomości e-mail, wiadomości tekstowe i wiadomości przesyłane za pośrednictwem komunikatorów, treści audiowizualne oraz informacje o koncie internetowym użytkownika[4].

Zważając na to, że przedmiotem artykułu jest charakterystyka współpracy państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie pozyskiwania oraz zabezpieczania dowodów cyfrowych, pominięta zostanie współpraca na tym obszarze z państwami trzecimi takimi jak Stany Zjednoczone Ameryki, chociaż należy wskazać, że współpracę taką regulują postanowienia umów bilateralnych, tzw. MLAT (ang. *Mutual Legal Assistance Treaties*[5]). Rozpoczęły się również negocjacje UE z USA w sprawie ułatwienia transgranicznego dostępu do dowodów elektronicznych na potrzeby współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych[6].

Obecnie pozyskiwanie elektronicznego materiału dowodowego z zagranicy na obszarze Unii Europejskiej wymaga uruchomienia procedury Europejskiego Nakazu Dochodzeniowego (dalej: END). Jest to oparte na zasadzie wzajemnego zaufania orzeczenie sądowe wydane lub zatwierdzone przez organ wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego A, które zezwala na przeprowadzenie w państwie członkowskim B czynności dochodzeniowych na potrzeby uzyskania materiału dowodowego w sprawach karnych. Chociaż END co do zasady należy ocenić pozytywnie, gdyż z pewnością ułatwia przeprowadzanie czynności dowodowych w postępowaniach z wątkiem transgranicznym, to ma on kilka wad, szczególnie w odniesieniu do omawianej problematyki. Cyberprzestrzeń jak i dane w niej gromadzone charakteryzują się ciągłym ruchem, stanowią w zasadzie „żywy organizm", dlatego przy zabezpieczaniu i zbieraniu materiału cyfrowego należy działać szybko i zdecydowanie. Europejski Nakaz Dochodzeniowy wiąże się ze zbyt długim okresem realizacji wniosków – postanowienie w tym przedmiocie powinno zostać wydane w terminie 30 dni od jego otrzymania, a jeśli zachowanie tego terminu jest niemożliwe, to w ciągu kolejnych 30 dni od jego wpływu. Czas na realizację czynności wynosi 90 dni od daty wydania postanowienia o wykonaniu END. Wobec

---

[4] Łatwiejszy dostęp do dowodów elektronicznych – skuteczniejsza walka z przestępczością, https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/e-evidence/ (dostęp: 26.08.2022).

[5] P. Opitek, *Wybrane aspekty pozyskiwania dowodów cyfrowych w sprawach karnych*, „Prokuratura i Prawo" 2018, nr 7–8, s. 69.

[6] Łatwiejszy dostęp do dowodów elektronicznych…

tego należy spodziewać się, że wykonanie END zajmuje 120 dni i dłużej[7]. Na tempo procedowania za pomocą tego instrumentu wpływa również fakt pośredniej procedury, która wymaga wyrażenia zgody przez organ wymiaru sprawiedliwości państwa członkowskiego. Aby zapobiec utracie materiału dowodowego lub niemożności ustalenia lub ścigania sprawcy, konieczne jest przyjęcie nowych środków, które usprawnią i ułatwią pozyskiwanie dowodów cyfrowych z zagranicy. Na powolność procedury związanej z END zwróciła uwagę również Komisja Europejska[8], wskazując, że o ile END jest procedurą działającą bardzo dobrze dla tradycyjnych potrzeb dochodzeniowo-śledczych, o tyle w odniesieniu do elektronicznego materiału dowodowego jest zbyt wolny, biorąc pod uwagę, że dowody cyfrowe mogą być przeniesione bądź usunięte za pomocą jednego „kliknięcia myszki"[9].

Mając na uwadze powyższe, a także ataki terrorystyczne, które miały miejsce w Brukseli w 2016 r., Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie przepisów, które pozwolą na uzyskanie szybszego dostępu do dowodów elektronicznych znajdujących się poza granicami państwa członkowskiego.

Przepisy te znalazły odzwierciedlenie w dwóch wnioskach ustawodawczych. Jeden z nich to projekt rozporządzenia o europejskim nakazie wydania i nakazie zabezpieczenia elektronicznego materiału dowodowego w sprawach karnych, a drugi to projekt dyrektywy ustanawiającej zharmonizowane przepisy dotyczące mianowania przedstawicieli prawnych w celu gromadzenia dowodów na potrzeby postępowań karnych.

Proponowane rozporządzenie miałoby istnieć równolegle do dyrektywy 2014/41/UE w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych. Oznacza to, że nowy instrument nie ma na celu zastąpienia END w zakresie pozyskiwania elektronicznego materiału dowodowego, ale będzie stanowić dodatkowe narzędzie dla organów[10]. Projekt rozporządzenia zakłada przede wszystkim stworzenie europejskich nakazów wydania i zabezpieczenia, które można wydać po to, by uzyskać lub zabezpieczyć elektroniczny materiał dowodowy niezależnie od lokalizacji danych.

Nowe przepisy tak zwanego pakietu *e-evidence*, w skład którego wchodzi wcześniej wspomniane rozporządzenie oraz dyrektywa, mają być od-

[7] P. Opitek, dz. cyt., s. 70.

[8] *Security Union facilitating acces to electronic evidence,* 2018.

[9] Tamże, s. 1.

[10] Uzasadnienie do projektu rozporządzenia..., s. 2.

powiedzią na wyzwania, jakie stawia obecnie cyberprzestępczość. Oba instrumenty, które w założeniu miałyby zostać wprowadzone, mają dotyczyć wyłącznie sfery związanej z elektronicznym materiałem dowodowym. Nakazy będą mogły znaleźć zastosowanie wyłącznie w toku postępowania karnego zarówno na etapie postępowania przygotowawczego, jak i procesu karnego *sensu stricto* i będą oparte na zasadzie wzajemnego uznawania. Ich wydawanie będzie możliwe tylko wówczas, gdy w państwie wydającym nakaz dostępny jest podobny środek dotyczący tego samego przestępstwa w porównywalnej sytuacji krajowej i tylko przez uprawiony do tego organ państwa członkowskiego. Organem uprawnionym co do zasady będzie organ sądowy, a w niektórych przypadkach również prokurator.

Najważniejszą i zarazem rewolucyjną – w obszarze współpracy państw członkowskich UE w sprawach karnych – zmianą, która przyświeca założeniom projektu, jest rezygnacja z pośrednictwa organów przy wydawaniu oraz uznawaniu nakazu. Dotychczasowa procedura pozyskiwania dowodów opierająca się na Europejskim Nakazie Dochodzeniowym charakteryzuje się pośrednim przekazywaniem wniosków. Państwo członkowskie A pod postacią uprawionego organu (w szczególności sędzia, sąd, sędzia śledczy lub prokurator) wydaje bądź zatwierdza orzeczenie sądowe, wzywając państwo członkowskie B do przeprowadzenia jednej lub kilku określonych czynności dochodzeniowych w celu uzyskania materiału dowodowego. W przypadku projektowanych instrumentów nakazy te kierowane są bezpośrednio do dostawców usług łączności elektronicznej, portali społecznościowych, internetowych platform handlowych, dostawców infrastruktury internetowej i innych, wyszczególnionych w rozporządzeniu, podmiotów. Wynika zatem z tego fakt, że państwo, w którym siedzibę ma dany usługodawca, nie będzie angażowane w procedurę realizacji wniosków, chyba że podmiot, który został zobowiązany poprzez nakaz do wydania informacji uzna, że dokument ten jest sprzeczny z prawem i zaskarży go do sądu.

Powyższe rozwiązanie można określić jako rewolucyjne z kilku powodów. Rezygnacja z pośredniego przekazywania i wykonywania nakazu, którego celem jest uzyskanie materiału dowodowego, przede wszystkim przyspiesza postępowanie, a jak wielokrotnie w artykule wskazywano, czas przy postępowaniach karnych dotyczących materiału elektronicznego jest niezwykle ważny. Ponadto, bezpośrednie przekazywanie nakazu wydania danych przechowywanych przez usługodawcę zapewnia większe poszanowanie praw zagwarantowanych w Karcie Praw Podstawowych,

ponieważ zmniejsza ryzyko wycieku, a tym samym naruszenia danych osobowych. Jest to o tyle ważne, gdyż jak zwrócono uwagę w uzasadnieniu do projektu rozporządzenia, akt ten mógłby potencjalnie wpływać na szereg praw podstawowych przysługujących osobom fizycznym, jak wspomniane prawo do ochrony danych osobowych, a także praw usługodawcy i wszystkich obywateli. W celu minimalizacji tego zagrożenia Unia Europejska proponuje w projekcie rozporządzenia wiele środków, takich jak uprzednio przywoływana rezygnacja z pośredniości przekazywania nakazu, ale również kontrola nakazu *ex ante* dokonywana przez organ sądowy. Zapewnia to możliwość sprawdzenia legalności środka oraz spełniania – bądź nie – przesłanki proporcjonalności i konieczności w danej sprawie. Na uwagę zasługuje także fakt, że przy korzystaniu z tych instrumentów zastosowanie miałyby wszystkie gwarancje proceduralne przewidziane w prawie karnym, a zatem wszystkie uprawnienia, np. prawo do rzetelnego procesu sądowego, prawo do tłumaczenia, prawo do obrony i inne. Przewiduje się także zapewnienie usługodawcom prawa do wniesienia określonych roszczeń w państwie członkowskim wydającym nakaz, który nie spełnia wymogów określonych w projekcie rozporządzenia[11].

Na uwagę zasługuje także fakt, że w rozporządzeniu odchodzi się od traktowania lokalizacji danych jako decydującego łącznika. Rozporządzenie miałoby być stosowane do tych dostawców usług, którzy posiadają zakład lub przedstawicielstwo w innym państwie członkowskim, a także w sytuacji, w której usługodawcy nie posiadają zakładu lub przedstawicielstwa w Unii, lecz oferują usługi w Unii[12]. Rozwiązanie to należy ocenić pozytywnie z dwóch powodów. Po pierwsze, w sytuacji świadczenia usług związanych z cyberprzestrzenią dane udostępniane są w infrastrukturze opartej na technologii przetwarzania w chmurze, a zatem dostęp do nich ma się z dowolnego miejsca i nie jest konieczne posiadanie zakładu czy serwerów w każdej jurysdykcji, w jakiej oferuje się swoje usługi. Drugim pozytywnym aspektem omawianej regulacji jest to, że pozwala ona na stworzenie równych warunków, a tym samym równego traktowania uczestników tych samych rynków.

Europejskie nakazy wydania dowodów i europejskie nakazy zabezpieczenia dowodów powinny być skierowane do przedstawiciela prawnego wyznaczonego przez usługodawcę na potrzeby gromadzenia materiału

[11] Tamże, s. 12.

[12] Tamże, art. 3 ust. 1.

dowodowego w procesie karnym zgodnie z dyrektywą w sprawie określenia przepisów zharmonizowanych w zakresie wyznaczenia przedstawiciela prawnego do celów gromadzenia materiału dowodowego w procesie karnym. Na podstawie art. 8 projektu rozporządzenia pismo przyjmuje postać zaświadczenia europejskiego nakazu wydania danych lub zaświadczenia europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów. Wyznaczony przez usługodawcę przedstawiciel prawny będzie odpowiedzialny za odbiór tych zaświadczeń oraz ich terminowe i pełne wykonanie. Pozostawia to usługodawcom wybór sposobu wydania danych, których żądają organy państwa członkowskiego[13].

Z pewnością można powiedzieć, że skrócenie czasu procedowania organy Unii Europejskiej odpowiedzialne za projekt rozporządzenia uznały za priorytet. Pokazuje to nie tylko opisywane do tej pory bezpośrednie przekazywanie nakazów, ale i art. 9 aktu statuujący o wykonaniu zaświadczenia europejskiego nakazu wydania danych. Zgodnie z tym przepisem adresaci przedmiotowego zaświadczenia mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w ciągu 10 dni. Jest to termin podstawowy, który może być krótszy, jeżeli zostanie to uzasadnione przez państwo zwracające się o wydanie elektronicznego materiału dowodowego. W sytuacjach nadzwyczajnych zdefiniowanych jako sytuacje, w których występuje bezpośrednie zagrożenie dla życia lub integralności cielesnej osoby lub dla infrastruktury krytycznej, termin na udzielenie odpowiedzi wynosi 6 godzin. Wyraźnie widoczna jest zatem różnica pomiędzy instrumentami proponowanymi w projekcie rozporządzenia a Europejskim Nakazem Dochodzeniowym. Wydaje się, że terminy przy europejskim nakazie wydania danych zostały skrócone do minimum.

Odnosząc się do europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów, warto wskazać, że na dostawców usług nie zostaną nałożone ogólne obowiązki gromadzenia danych, co mogłoby naruszać prawo do prywatności, w tym prawo do tajemnicy komunikowania się. Usługodawcy będą zatem zobowiązani do zabezpieczenia tych danych określonych w nakazie dopiero w momencie otrzymania zaświadczenia europejskiego nakazu zabezpieczenia dowodów. Zabezpieczenie powinno zostać dokonane na okres konieczny do wydania danych na żądanie organu, jednak pod warunkiem, że w terminie 60 dni od wydania nakazu organ wydający potwierdzi, że wystąpił z wnioskiem o wydanie danych. Wprowadzenie takiego terminu

[13] Tamże, s. 21.

należy ocenić pozytywnie, gdyż w innym wypadku zabezpieczone dane mogłyby być przechowywane przez zbyt długi czas.

W projekcie rozporządzenia przewidziano także pewne środki ochrony prawnej, takie jak postępowanie odwoławcze na wypadek sytuacji, w której usługodawcy posiadający zakład w państwach trzecich muszą sprostać sprzecznym ze sobą obowiązkom. Procedura ta, jak już było sygnalizowane w toku opracowania, dopiero na tym etapie angażuje państwo trzecie. Jego rola sprowadza się do konsultacji z sądem, który wystąpił o opinię, co do możliwości realizacji nakazu i konfliktu z obowiązkami wynikającymi z przepisów prawa chroniących prawa podstawowe osób fizycznych lub podstawowe interesy państwa trzeciego związane z bezpieczeństwem narodowym lub obronnością. Jeżeli taki konflikt się potwierdzi, sąd będzie obowiązany uchylić nakaz[14].

Projekt rozporządzenia wprowadza jeszcze wiele innych istotnych zagadnień, jeśli chodzi o pozyskiwanie oraz współpracę państw członkowskich UE przy transgranicznym pozyskiwaniu dowodów cyfrowych. Nie jest jednak celem tego artykułu dokonanie dokładnego opisu proponowanych rozwiązań, gdyż jest to, po pierwsze, jedynie projekt, a po drugie, wciąż trwają konsultacje i prace nad kształtem współpracy w tym zakresie.

3. Podsumowanie

Konieczność zacieśniania współpracy w sprawach karnych w ramach PWBiS (ale również z państwami trzecimi) oraz potrzeba znalezienia sposobu na szybsze uzyskiwanie i zabezpieczanie dowodów elektronicznych została zauważona i podniesiona w 2016 r. przez ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych państw członkowskich UE[15] oraz następnie w Deklaracji Warszawskiej Prokuratorów Generalnych Państw Grupy Wyszechradzkiej z dnia 29 maja 2019 r. Niezbędne jest przyjęcie takich działań, które będą dotrzymywać kroku gwałtownemu rozwojowi technologii informatycznych, dlatego prokuratorzy generalni państw grupy wyszehradzkiej wyrazili zdecydowane poparcie co do przyjęcia pakietu *e-evidence*.

[14] Tamże, art. 15–16.

[15] P. Opitek, dz. cyt., s. 84.

Nie ma wątpliwości co do tego, że często wykorzystywany w praktyce Europejski Nakaz Dochodzeniowy[16] nie spełnia założenia skuteczności, jeśli chodzi o elektroniczny materiał dowodowy. Działania w tym obszarze powinny być szybkie, zdecydowane oraz podejmowane na podstawie zasady wzajemnego uznawania oraz wzajemnego zaufania państw. Wydaje się, że w najbliższych latach można spodziewać się rozwoju współpracy państw członkowskich UE w obszarze zapobiegania oraz zwalczania cyberprzestępczości. Świadczą o tym podejmowane przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie działania w postaci pakietu *e-evidence*, a także m.in. projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy mające na celu zapobieganie niegodziwemu traktowaniu dzieci w celach seksualnych i jego zwalczanie, który w założeniu ma nakładać obowiązki na dostawców usług łączności interpersonalnej w postaci nakazu wykrywania, zgłaszania i eliminowania niegodziwego traktowania dzieci. Niezależnie zatem od tego, czy projekty te w obecnym kształcie zostaną przyjęte, pozytywnie należy ocenić kierunek, w jakim zmierza współpraca państw członkowskich UE w sprawach karnych.

[16] Deklaracja Warszawska Prokuratorów Generalnych Państw Grupy Wyszechradzkiej, Warszawa, 2019, s. 2.

Kamila Dziedzic
Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Globalne zjawisko przestępczości zorganizowanej

1. Definicja i geneza przestępczości zorganizowanej

Początki dzisiejszej przestępczości zorganizowanej sięgają XIII wieku[1]. W tym czasie dochodziło przede wszystkim do ataków obcych wojsk oraz istniejących w Niemczech oraz południowej Francji tzw. raubritterów[2], czyli niemieckich średniowiecznych rycerzy zajmujących się rozbojem[3]. Napadali oni na miejscową ludność, kradli dorobek życia, palili domy. Formą obrony były zrzeszenia, które łączyły siły napadanych, *de facto* gromadzono broń, atakowano rozbójników oraz niekiedy ich zabijano. Wskazane grupy przestępcze przypominają późniejsze mafie, które dokonywały zadań sprzecznych z prawem, a przede wszystkim nie były zwalczane przez ówczesne władze. Raubritterzy ukrywali się w górach, co utrudniało ich wykrycie. Z kolei organizacje powołane do ochrony przed nimi przybierały formę samopomocy, która stanowiła wyraz jedności społeczeństwa[4]. Celem raubritterów był szybki zysk i uzyskanie „rozgłosu" pośród ofiar[5]. „Grupy te posługiwały się określonymi hasłami, jak *Morte Ai Francesi Independenza Anela* (Śmierć Francuzom, tchnijmy

[1] E. Pływaczewski, *Przestępczość zorganizowana i jej zwalczanie w Europie Zachodniej*, Warszawa 1992, s. 10.

[2] A. Miczkowska, *Problematyka przestępczości zorganizowanej,* [w:] *Prace prawnicze, administratywistyczne i historyczne,* red. M. Sadowski, P. Szymaniec, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Zeszyty Studenckie", Wrocław 2009, s. 115.

[3] https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/raubritter;3966236.html (dostęp: 25.07.2022).

[4] A. Miczkowska, dz. cyt., s. 116.

[5] E. Pływaczewski, dz. cyt., s. 11.

niepodległość) lub *Morte Ai Francesi Italia Avanti* (Śmierć Francuzom, Włochy naprzód)"[6].

Pochodzenie pojęcia *mafia* wciąż budzi w piśmiennictwie sporo wątpliwości. Gellert, badacz zjawiska mafii podkreśla, iż geneza mafii jest niewyjaśniona[7]. Jedna z teorii wskazuje, że termin *mafia* wywodzi się z Sycylii – południowych Włoch, jego źródłosłowem mogły być:

- *mahias,* co oznacza bezczelne zachowanie,
- *maafir*, co pochodzi od nazwiska dynastii arabskiej w Palermo,
- *maha*, co określa kamieniołomy, służące jako schronienie dla osób ściganych przez władze[8].

Z kolei oficjalnie termin *mafia* pojawił się w literaturze 25 kwietnia 1865 r. w dokumencie prefekta Palermo. W raporcie przedstawiono mafię jako grupę przestępczą. Około 10 lat później następny prefekt Antonio Starabba Di Rudini opisał mafię jako sprzeciw wobec prób dominacji. W Turynie w 1911 r. prokurator królewski w swoim dziele *Mafia* podkreślał, iż mafia sycylijska nigdy nie stanowiła formy przestępczości, a mafioso nie jest przestępcą. Podobne zdanie miała też historyk Marie-Anne Matard-Bonucci, która twierdziła, iż mafia nie stanowi sekty czy stowarzyszenia ani nie posiada regulaminu i statutów. Natomiast jeżeli krąg osób połączy ze sobą pewność siebie, brawurę, władzę i odwagę, stworzy zjawisko przypominające mafię. Z kolei mafioso nie jest złodziejem, opryszkiem. Jest człowiekiem, który zna swoją wartość. Mafia to świadomość istnienia, poczucie swojej siły. Takie przekonania utrudniały zwalczanie organizacji przestępczych[9].

Włoska mafia posiadała określoną strukturę. Na jej czele stali mafiosi szczególnie szanujący siebie, odważni. Aby zostać mafiosem, należało realizować trzy centralne funkcje: represyjną, pośredniczenia oraz ochronną. Mafia była organizacją osób wybranych posiadających posłuch. Kandydaci przechodzili poszczególne etapy włączenia w krąg mafii. Każdy rytuał miał

---

[6] R. Rychlik, *Zarys włoskiej koncepcji walki z organizacjami mafijnymi*, „Prokuratura i Prawo" 1998, nr 6, s. 143–150.

[7] G. Gellert, *Mafia,* Warszawa 1983, s. 9 i n.

[8] W. Mądrzejowski, *Przestępczość zorganizowana. System zwalczania,* Warszawa 2008, s. 12.

[9] E. Piórecka, *Przestępczość zorganizowana na terenie Włoch oraz jej wpływ na przestępczość zorganizowaną w niektórych państwach Europy,* „Świat Idei i Polityki" 2018, t. 17, s. 122–123.

inne znaczenie. Nakłucie palca stanowiło znak nierozerwalnego związku z organizacją, spalenie obrazu oraz rozsypanie popiołu ukazywało więź pomiędzy kandydatem i mafią oraz zaakceptowanie braku możliwości odejścia. Natomiast rozcieranie krwi na świętym obrazku stanowiło symbol boskiego nadzoru nad deklaracją mafijną kandydata. Rytuał włączenia przetrwał do końca XIX wieku. Kluczowym aspektem łączącym sycylijskie mafie stanowiły więzy krwi. Osoby spoza rodziny mogły należeć do mafii, jednak fundament stanowiła rodzina. Szef mafii stał na czele rodu, rozdzielał funkcje, kierował oraz posiadał liczne znajomości z władzami. Każda rodzina kontrolowała określone terytorium. Z kolei rywalizacja doprowadziła do zacieśnienia albo rozszerzenia wpływów. Jeżeli chodzi o odpowiedni przydomek – trzeba było na niego zasłużyć, m.in. poprzez pomoc w osiągnięciu wyroku uniewinniającego w formie zastraszenia świadków, przemoc i powiązania z wysoką rangą struktur politycznych[10].

Podstawą działania mafii sycylijskiej była przemoc m.in. w formie zemsty na sprawcy, który naruszał honor rodziny, nakaz powściągliwości w słowach przede wszystkim w sytuacjach współpracy z wymiarem sprawiedliwości. Ponadto członkowie mafii ubiegali się o stanowiska państwowe – chcieli kontrolować sądy i policję[11]. Powstanie demokracji parlamentarnej umocniło wpływy mafii na Sycylii. W wyniku zwiększenia praw wyborczych w 1889 r. członkowie mafii posiadali dodatkowe wpływy na wyniki wyborów przez zastraszanie wyborców i wystawianie swoich kandydatów[12]. W wyborach, które miały miejsce w 1925 r., wzięło udział siedmiu przedstawicieli rodzin mafijnych[13]. W 1922 r. władzę we Włoszech objął Benito Mussolini, który wypowiedział wojnę socjalistom, komunistom oraz mafii. Walkę z organizacją mafijną podjął także prefekt Palermo Cesare Mori, określany jako „Bestia" i „Żelazny Prefekt". Twierdził, iż organizacje mafijne żerują na bogatych ludziach, ale nie w interesie biedoty. Mori działał dwufazowo. Atakował najsilniejsze ośrodki mafijne oraz zdobywał przychylność mieszkańców. Ponadto stworzył ponadregionalną formację policyjną zbierającą informacje o miejscowych gangach[14].

---

[10] Tamże, s. 123–124.

[11] Tamże, s. 124.

[12] A. Michalska-Warias, P*rzestępczość zorganizowana i prawnokarne formy jej przeciwdziałania*, Lublin 2006, s. 68.

[13] W. Mądrzejowski, dz. cyt., s. 13.

[14] http://www.nowastrategia.org.pl/najwieksza-kompromitacja-sycylijskiej-mafii-historii/ (dostęp: 25.07.2022).

Za najbardziej niebezpieczną mafię w XX wieku uchodziła organizacja z Madonie, która przez trzy dekady dominowała wzdłuż północnego wybrzeża wyspy pomiędzy Palermo a Messyną. Mafia przewodziła w lokalnych władzach, miała liczne wpływy w rolnictwie, wymuszała tzw. *taglie,* podatki od posiadaczy ziemi. Formacja Moriego, która zaatakowała najsilniejszą mafię, składała się z karabinierów, członków ponadregionalnej policji oraz ochotniczej milicji z Palermo. Doszło wtedy do licznych aresztowań członków mafii[15].

W XX wieku rozprzestrzeniał się także bandytyzm, m.in. kradzieże trzody chlewnej, dzięki którym „opieka" mafii stała się niezbędna, chociaż wymagała odpowiedniej zapłaty. Ochrona była przymusowa, a jeżeli gospodarz nie wyrażał zgody na oferowaną pomoc, ryzykował swoim majątkiem albo życiem. Opłaty pobierane przez mafię określane były jako *cuccia* albo *pizzo*. Innymi stosowanymi metodami była monopolizacja handlu jarzynami, lichwa, blokady budowy zapory wodnej czy licencja na sprzedaż benzyny. Miejscowi mafiosi pełnili funkcję prywatnych strażników posiadłości ziemskich. Mogli dzięki temu legalnie posiadać broń i kontrolować podległe im obszary[16].

Organizacja mafii sycylijskiej bywała modyfikowana w poszczególnych państwach. Jej najistotniejszą odmianą jest *organized crime,* czyli zorganizowana przestępczość. Powstała w Chicago w Stanach Zjednoczonych jako mafia amerykańska w związku z masową emigracją do Tunezji, później do USA. Zjawisko to doprowadziło do powstania organizacji *Cosa Nostra* w formie *organized crime*, a nie mafii. Organizacje w USA nie przywiązywały wagi do więzów etnicznych jej członków. Do organizacji przyjmowano przestępców, którzy dawali gwarancję „efektywnych działań", takich jak zabójstwa, zastraszanie i rabunki. W strukturę organizacji coraz częściej wchodziły duże przedsiębiorstwa. Organizacje przestępcze nastawione były na zysk i to one *de facto* 17 stycznia 1920 r. wprowadziły powszechną prohibicję. *Organized crime* przejmowały rynek produkcji i sprzedaży, m.in. w formie przemytu oraz handlu alkoholem, wykorzystując przy tym przekupstwo, rekety za ochronę oraz pranie brudnych pieniędzy[17]. *Organized crime r*ozwijała się także w innych krajach wskutek słabości władzy centralnej i lokalnej, a przede wszystkim samoorganizacji społeczeństwa. Miało to miejsce w Rosji, gdzie na przestępczość zorganizowaną wpływała struktura

[15] J. Szkudliński, *Mafia na wojnie*, Warszawa 2008, s. 27 i n.

[16] E. Piórecka, dz. cyt., s. 125.

[17] A. Miczkowska, dz. cyt., s. 119–120.

społeczna. Działały tam trzy wyodrębnione grupy: przestępcy, którzy wykonywali rozkazy, oligarchowie posiadający kapitał finansowy oraz grupy mające władzę jako funkcjonariusze byłego aparatu komunistycznego[18].

Z kolei przestępczość zorganizowana w Niemczech – *Organisierte Kriminalität* stanowi planowane, nastawione na zysk albo władzę popełnianie przestępstw, z użyciem przemocy albo odrębnych środków zastraszania poprzez wpływanie na media, politykę, wymiar sprawiedliwości, administrację publiczną czy gospodarkę[19].

2. Rodzaje przestępczości zorganizowanej

Przestępczość zorganizowaną można podzielić na trzy kategorie – narkotykową, kryminalną oraz ekonomiczną[20]. Działalnością przestępczą, która cały czas się rozrasta, jest również handel ludźmi. Jego ofiarami stają się najczęściej kobiety oraz nieletni. W przypadku dzieci jest to pedofilia lub nielegalna adopcja. Z kolei handel kobietami dotyczy wyjazdu za granicę i prostytucji. Ma miejsce także handel narządami – sprzedaż organów pochodzących od żywych osób. Natomiast handel tanią siłą roboczą cechują: nielegalna praca, niższe wynagrodzenie, brak zapłaty, zmuszanie do pracy, izolacja i znęcanie się. Duży wpływ na wymienione zjawiska ma zniesienie granic, nowoczesna komunikacja oraz globalizacja. Polska stała się państwem tranzytowym, miejscem przerzutu kobiet z Europy Wschodniej do Zachodniej lub byłego Związku Radzieckiego. Uprowadzone kobiety świadczą usługi seksualne w salonach masażu, agencjach towarzyskich. Sprzedawane są także do klubów nocnych w innych państwach[21]. Niektóre kobiety trafiają do Aksaray, prowincji w środkowej Turcji, a zarazem największego targu niewolników w Europie. „Władzę nad Aksaray sprawują potężne rosyjsko-tureckie grupy przestępcze, których wpływy rozciągają się od Sankt Petersburga i Moskwy na północy do Dubaju i Tel Awiwu na

[18] Tamże, s. 120.

[19] Z. Rau, *Przestępczość zorganizowana w Polsce i jej zwalczanie*, Kraków 2002, s. 44–45.

[20] Sz. Wasielewski, *Przestępczość zorganizowana w Polsce po 1989 r. – Pruszków i Wołomin*, „Świat Idei i Polityki" 2018, t. 17, s. 313.

[21] A. Marczyk, *Główne rodzaje przestępczości zorganizowanej*, „Scientific Journal for Students and PHD Candidates" 2013, nr 2, s. 98.

południu. To na ich zlecenie pracują setki «łowców», «kurierów» i «hurtowników», których zadaniem jest zaspokoić coraz większy popyt na seksualne niewolnice o białej skórze i jasnych włosach”[22].

W związku z otwarciem granic pojawiły się też niewolnicze obozy pracy we Włoszech, w których przetrzymywano polskich obywateli. Osobom tym obiecywano zatrudnienie za granicą oraz wysokie zarobki. Wykonywali oni jednak niewolniczą pracę poniżej ludzkiej godności, pozbawieni dokumentów oraz pieniędzy, czemu towarzyszyły przemoc psychiczna oraz fizyczna[23].

W konsekwencji narastających problemów pracy przymusowej oraz wykorzystywania pracowników Polska ratyfikowała międzynarodowe akty prawne:

- Konwencję Nr 182 MOP dotyczącą zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci, przyjętą w Genewie dnia 17 czerwca 1999 r.[24],
- Europejską Konwencję Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, sporządzoną w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.[25],
- Konwencję Nr 105 MOP o zniesieniu pracy przymusowej, przyjętą w Genewie 25 czerwca 1957 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy[26].

Osoba zmuszona do przymusowej pracy może zatem dochodzić roszczeń ze stosunku pracy, m.in. o nieudzielenie urlopu wypoczynkowego, o naruszenie przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy czy o niewypłacenie wynagrodzenia za pracę w terminie. Z kolei przed sądami cywilnymi można dochodzić roszczeń powiązanych z wykonywaniem pracy w ramach stosunku cywilnoprawnego – tj. z tytułu realizacji umowy zlecenia

---

[22] https://www.focus.pl/artykul/handel-zywym-towarem-w-xxi-wieku-seksualne-niewolnice (dostęp: 25.07.2022).

[23] A. Marczyk, dz. cyt., s. 98–99.

[24] Konwencja nr 182 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca zakazu i natychmiastowych działań na rzecz eliminowania najgorszych form pracy dzieci, przyjęta w Genewie dnia 17 czerwca 1999 r. (Dz. U. z 2004 r., nr 139, poz. 1474).

[25] Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. z 1933 r., nr 61, poz. 284 z późn. zm.).

[26] Konwencja nr 105 o zniesieniu pracy przymusowej, przyjęta w Genewie dnia 25 czerwca 1957 r. przez Konferencję Ogólną Międzynarodowej Organizacji Pracy (Dz. U. z 1959 r., nr 39, poz. 240).

lub umowy o dzieło. Sąd karny przeprowadzi postępowanie, jeśli zachowanie sprawcy nosi znamiona przestępstwa[27]. W 2003 r. Rada Ministrów przyjęła Krajowy Program Zwalczania i Zapobiegania Handlowi Ludźmi, dzięki któremu opracowano algorytm postępowania organów ścigania w przypadku przestępstw handlu ludźmi[28].

Niebezpieczne zjawisko stanowią także porwania, które zdarzają się najczęściej w dużych miastach oraz zależą od zamożności ofiar. Są na nie narażone osoby prowadzące legalną działalność, a szczególnie dzieci biznesmenów uchodzących za zamożnych. Ponadto ofiarami mogą stać się osoby związane ze światem przestępczym, handlowcy, pracodawcy, dłużnicy grup przestępczych[29].

Przestępczość narkotykowa opiera się na produkcji oraz nielegalnym obrocie środkami odurzającymi oraz substancjami psychotropowymi. Ma międzynarodowy charakter, wpływając przy tym na stabilność oraz bezpieczeństwo kraju. Największym producentem opiatów stał się Afganistan, opium oraz heroinę wytwarza się także w Meksyku i Kolumbii. Natomiast Boliwia, Peru oraz Kolumbia są głównymi wytwórcami kokainy. Haszysz jest produkowany przede wszystkim w Maroku, Pakistanie, Afganistanie oraz na Bliskim Wschodzie. Marihuana wytwarzana jest na całym świecie. Narkotyki syntetyczne, takie jak amfetamina, są produkowane w krajach zachodnich. W związku z obrotem narkotykami dochodzi do aktów przemocy w formie wymuszeń, w tym z użyciem broni. Sprawcy stosują rozmaite metody, m.in. zmieniają trasy przesyłek oraz techniki ukrywania narkotyków w czasie przemytu. Narkotyki zagrażają także bezpieczeństwu publicznemu (fałszerstwa, kradzieże, włamania). Ich zażywanie prowadzi do uzależnień, przemocy i wypadków, w tym drogowych[30].

Przestępczość gospodarcza określana jest jako *white collar crime,* czyli przestępczość białych kołnierzyków[31]. Przestępstwa te popełniane są

[27] K. Karsznicki, *Analiza polskiego prawa pod kątem efektywności ścigania handlu ludźmi do pracy przymusowej*, Warszawa 2008, s. 5–6.

[28] A. Marczyk, dz. cyt., s. 99–100.

[29] J. Karczmarek, *Porwania dla okupu jako akt terroru oraz nowa forma działania przestępczości zorganizowanej*, [w:] *Przestępczość zorganizowana: świadek koronny, terroryzm w ujęciu praktycznym,* red. E.W. Pływaczewski, Kraków 2005, s. 300.

[30] P. Olbrycht, *Problematyka przestępczości zorganizowanej – jej socjologiczne źródła i społeczne uwarunkowania*, „Zeszyty Naukowe Ruchu Studenckiego" 2016, nr 1, s. 21.

[31] H. Fedewicz, P. Kisiel*, Przestępczość gospodarcza w dobie mediów telematycznych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe. Ubezpieczenia" 2012, nr 51, s. 68.

przez osoby o wysokim statusie społecznym i zawodowym, które dokonują defraudacji, sprzeniewierzeń, korupcji, oszustw podatkowych, machinacji przetargowych, wykroczeń w obszarze eksportu i importu. Działania przedstawicieli białych kołnierzyków opierają się na pozornie legalnych operacjach gospodarczych, handlowych lub bankowych. Brak przemocy fizycznej kształtuje złudną opinię, iż przestępczość ta nie szkodzi[32].

Z kolei przestępstwa dokonywane przez pracowników zakładów usługowych, handlowych i przemysłowych w związku z kolorem ich odzieży roboczej nosiły nazwę przestępczości niebieskich kołnierzyków – *blue collar crime.* Skala oszustw jest mniejsza. Są one dokonywane w celu zaspokojenia bieżących potrzeb. Grupa omawianych sprawców nastawiona jest przede wszystkim na kradzieże oraz szkody na rzecz pracodawcy[33].

Polska Prokuratoria Generalna wyodrębnia przestępstwa gospodarcze przeciw interesom przedsiębiorców, wierzycieli, konsumentów. Do tej kategorii zalicza się oszustwa w celu niekorzystnego dysponowania mieniem. Anonimowi inwestorzy obiecują duże zyski. Ofiara nie jest świadoma, komu przekazuje pieniądze, lecz wierzy, iż dzięki inwestycji znacząco się wzbogaci. Manipulantami są przede wszystkim partnerzy biznesowi, znani przedsiębiorcy. Przestępcy stosują piramidy, łańcuszki finansowe oraz parabanki. Ponadto, w zawieranych umowach unikają słów powiązanych ze zobowiązaniami takich jak *pożyczka* czy *kredyt*[34].

Na szkodę instytucji finansowych wpływa także działalność bankowa. Cechują ją: fałszowanie dokumentów, stosowanie różnego rodzaju wyłudzeń, pranie brudnych pieniędzy, przestępstwa wekslowe oraz czekowe. Przestępczość bankowa jest najtrudniejsza do wykrycia. Działa na szkodę klientów i prowadzi do utraty zaufania oraz dobrej reputacji na rynku. Przestępczość bankowa stanowi istotny i permanentny element przestępczości powiązanej z obrotem gospodarczym, gdyż banki są pewnym i stałym źródłem pieniędzy[35].

Duże straty dla Skarbu Państwa przynoszą także transakcje finansowe o znaczącej wartości, powiązane z nabywaniem akcji i nieruchomości oraz ich odsprzedażą. Znanym zjawiskiem stało się także wyłudzanie podatku VAT przy fikcyjnym wewnętrznym obrocie gospodarczym oraz przy pozor-

---

[32] N. Ciszewska, *Przestępstwa gospodarcze – istota i rodzaje*, „Studia nad Bezpieczeństwem" 2016, nr 1, s. 168–169.

[33] Tamże, s. 169.

[34] Tamże, s. 169–170.

[35] Tamże, s. 170–171.

nym eksporcie za granicę. Ponadto, dochodzi do wyłudzania pieniędzy przez zakładanie fikcyjnych firm albo kupowanie istniejących przedsiębiorstw służących wyłudzaniu towarów na opóźniony termin płatności. Gdy upływa termin płatności, przedsiębiorstwa są likwidowane oraz przenoszone do innego regionu[36].

Korupcja przybiera różne formy, m.in. łapownictwo i płatną protekcję, Ponadto wyodrębnia się także protegowanie krewnych (nepotyzm), faworyzowanie oparte na powiązaniach nieformalnych (kumoterstwo), defraudację środków publicznych, handel wpływami, np. finansowanie partii politycznych w zamian za zdobycie wpływów. Formą korupcji jest także lobbing polityczny jako skuteczne oddziaływanie na polityków i urzędników, instytucji, przede wszystkim poprzez „urabianie" członków parlamentu. Korupcja zakłóca funkcjonowanie fundamentalnego mechanizmu rynkowego, ogranicza wzrost gospodarczy, wpływa negatywnie na finanse publiczne, ogranicza inwestycje podmiotów gospodarczych oraz ułatwia funkcjonowanie zorganizowanej przestępczości[37].

3. Podsumowanie

Przestępczość zorganizowana wyodrębniona może być rozpatrywana w trzech wymiarach – narkotykowym, ekonomicznym oraz kryminalnym. Podyktowana jest przeważnie chęcią uzyskania znaczących wpływów. Ponadto przestępczość narkotykowa wynika z popytu na używki (legalizacja posiadania pewnej ilości środków odurzających zachęca przestępców do ich rozprzestrzeniania). Rozwój technologii komputerowych, dynamiczny postęp techniczny i nowoczesna komunikacja zwiększa możliwości sprawców przestępstw. Dodatkowo czynniki te dają sprawcom przekonanie o mniejszej kontroli społecznej, w tym wymiaru sprawiedliwości, organów ścigania, mediów. Nowoczesne formy przestępstw zdecydowanie wypierają tradycyjną przestępczość zorganizowaną, rozszerzając istniejące definicje oraz typologię.

[36] A. Marczyk, dz. cyt., s. 103.

[37] P. Laskowski, *Korupcja władz lokalnych,* „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości w Wałbrzychu" 2005, nr 1, s. 71–72.

Kamila Dziedzic
Lubelski Urząd Wojewódzki w Lublinie

Międzynarodowe sekty religijne

1. Definicja sekty religijnej

Słowo *sekta* nie ma jednoznacznej etymologii. Najprawdopodobniej pochodzi z języka łacińskiego od *sequi* ('iść za kimś, naśladować kogoś'), co wskazuje na związek i podporządkowanie przywódcy, lub od *secare* ('odcinać'). Łącząc te dwa słowa, można stwierdzić, iż sekta stanowi odłam wyznaniowy o zamkniętym charakterze izolującym się od reszty społeczności[1].

Najtrafniej zjawisko sekty definiuje Raport o niektórych zjawiskach związanych z działalnością sekt w Polsce, sporządzony w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2000 r.: „Za sektę można uznać każdą grupę, która posiadając silnie rozwiniętą strukturę władzy, jednocześnie charakteryzuje się znaczną rozbieżnością celów deklarowanych i realizowanych oraz ukrywaniem norm w sposób istotny regulujących życie członków; która narusza podstawowe prawa człowieka i zasady współżycia społecznego, a jej wpływ na członków, sympatyków, rodziny i społeczeństwo ma charakter destrukcyjny"[2].

2. Rodzaje sekt

Najbardziej znanymi sektami są te pochodzenia chrześcijańskiego, okultystycznego, satanistycznego i orientalnego. Różnią się fasadową wizją

[1] M. Szymczak, *Słownik języka polskiego,* Warszawa 1989, s. 193.

[2] Międzyresortowy Zespół do Spraw Nowych Ruchów Religijnych przy Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Raport o niektórych zjawiskach związanych z działalnością sekt w Polsce,* Warszawa 2000, s. 16–17.

świata oraz wskazywanym sensem ludzkiego życia. Ich ukrytym celem jest generowanie wymiernych dochodów dla przywódcy grupy, a także jego najbliższego otoczenia.

Sekty orientalne wzorowane są na azjatyckich wierzeniach, czerpią z hinduizmu, buddyzmu, dżinizmu. Przywódca ogłasza się bogiem lub bóstwem oraz objawia swoim wyznawcom prawdy dotyczące reinkarnacji, aury otaczającej każdego człowieka itp. Dodatkowo porównuje się w nich ludzką duszę do kwiatu lotosu i twierdzi, że tak jak on, zakwita tylko ponad taflą wody i może rozwijać się wyłącznie ponad materialną powłoką świata. W Polsce najbardziej znaną sektą orientalną jest Międzynarodowe Stowarzyszenie Świadomości Kriszny[3].

Organizacje wzorujące się na religii chrześcijańskiej nastawione na członków o odrębnych przekonaniach są bardziej konserwatywne. Ich przywódcy ogłaszają się prorokami miewającymi widzenia oraz kontakty z Bogiem. Potwierdzając swoją wiarygodność, posługują się wyrwanymi z kontekstu cytatami z Biblii, tym samym zarzucając innym jej manipulowanie oraz używanie do własnych celów. Taką organizację stanowią Świadkowie Jehowy jako grupa posługująca się własnym wydaniem Pisma Świętego, które jest przekładem z języka angielskiego – *New World Translation of the Holy Scriptures* (Przekład Nowego Świata) powstałej w latach 40. XX w. staraniem Homera Knorra, ówczesnego przewodniczącego Organizacji Jehowy[4].

Wierzenia ruchów satanistycznych są odwróceniem doktryny Kościoła. Przejawia się to m.in. brakiem zasad moralnych, drwieniem z Boga, odwracaniem krzyża, czczeniem szatana, a w skrajnych przypadkach składaniem ofiar z żywych istot. Integralną częścią tych grup jest okultyzm, który przejawia się w wierze w magiczne rytuały, czyli zaklęcia dające możliwość rzucania uroków i talizmany[5].

Z kolei sekty polityczne opierają swoją działalność na doktrynie politycznej. Cechują się samowładztwem. Ich krytyków oraz przeciwników zamyka się w więzieniach. Sekty te wyróżnia brak mechanizmu kontrolnego jako niezbędnego elementu zwalczania nadużyć władzy. Tłumione są także media, ogranicza się prawo do zrzeszania się albo wolnych wyborów,

---

[3] B. Stasiak, *Instytucjonalne pojęcie sekty*, „Łódzkie Studia Teologiczne" 2016, nr 25 (3), s. 129.

[4] M. Pytlak, *Rozpoznać sektę,* Radom 2005, s. 20.

[5] B. Stasiak, dz. cyt., s. 130.

a grupy terrorystyczne, z których wywodzą się zamachowcy, przekonane są o tym, iż giną w imię wyższych idei[6].

Sekty terapeutyczne prowadzą natomiast różnego rodzaju warsztaty, podczas których niewłaściwie postępujący terapeuta przekraczający granice etyki zawodowej może wykreować się na przywódcę sekty. Następuje to wskutek uzależnienia od siebie pacjenta, zamiast udzielenia mu pomocy w prowadzeniu normalnego trybu życia oraz osiągnięciu niezależności. Pacjent jest często izolowany od rodziny i przyjaciół[7].

Organizacje prowadzące działalność handlową wykorzystują wiedzę na temat społecznych marzeń o bogactwach i władzy w celu schwytania człowieka w pułapkę jego własnych pragnień. Sekty podstępnie zmuszają swych członków do pracy niemal niewolniczej, finalnie nieprzynoszącej żadnych zysków albo tylko znikome korzyści finansowe, przy jednoczesnym rozbudzeniu nadziei na potencjalne zyski. Sekty prowadzące działalność handlową mogą mieć także charakter piramidalny o wielopoziomowej strukturze, w której członkowie werbują nowych ludzi, ci z kolei werbują następnych. Jednak jedyne korzyści finansowe czerpią osoby znajdujące się na górze piramidy[8].

Reasumując, w każdej sekcie można wyodrębnić takie elementy jak: struktura grupowa, doktryna, określona liczba uczestników. Sekta to powiązana rożnymi zależnościami grupa społeczna. Składają się na nią dwie żyjące ze sobą w symbiozie grupy: przywódca jako guru, mędrzec, nauczyciel, lider, a z drugiej strony adepci – członkowie sekty, poddani przez niego dyscyplinie i kontroli znacznie surowszej od tej, której podlegają wyznawcy jakiejkolwiek innej religii albo ideologii[9].

3. Globalne rozpowszechnianie sekt religijnych

Na świecie istnieje wiele sekt o charakterze destrukcyjnym. Nie wszystkie z nich działają na terytorium Polski. Na terenie naszego państwa funk-

[6] A. Wawrzonkiewicz-Słomska, P. Cabak, *Sekty jako zagrożenia dla człowieka*, „Problemy Współczesnej Pedagogiki" 2016, nr 2 (1), s. 81.

[7] Tamże, s. 81.

[8] S. Hassan, *Jak uwolnić się od manipulacji psychicznej w sekcie,* Łódź 2010, s. 30–33.

[9] Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Międzyresortowy Zespół do spraw Nowych Ruchów Religijnych, dz. cyt., s. 16–20.

cjonuje siedem wyjątkowo niebezpiecznych sekt destrukcyjnych. Należą do nich: Międzynarodowe Towarzystwo Świadomości Kryszny, Kościół Zjednoczenia, Instytut Wiedzy Transcendentnej, scjentologia, satanizm, Wspólnota Niezależnych Zgromadzeń Misyjnych „Rodzina", Niebo – Zbór Chrześcijan Leczenia Duchem Bożym. Przyczyn powstania sekt oraz przynależności do nich jest wiele. Jedną z nich jest fascynacja kulturowa.

W krajach zachodnich zainteresowanie kulturą orientalną rozpoczęło się w latach 50. XX w. i osiągnęło apogeum w drugiej połowie lat 60. XX w. W związku z czym, początkowo w Stanach Zjednoczonych, następnie w Europie Zachodniej pojawiło się pokolenie tzw. duchownych Azjatów, którzy głosili potrzebę zerwania z kulturą Zachodu oraz przyswojenia sobie kultury Dalekiego Wschodu. Ci w zdecydowanej większości młodzi i bardzo młodzi kontestatorzy zostali zainspirowani z jednej strony przez różnego rodzaju guru wschodnich, np. Ravi Shankara, a z drugiej strony np. Timothy Leary. Z kolei duża grupa intelektualistów z uniwersyteckich katedr starała się przekonać młodych adeptów, że żyją w świecie kultury represyjnej, zuniformizowanej, produkującej osobowości zastępcze, człowieka „samotnego w tłumie". W konsekwencji pojawiły się bardzo liczne wspólnoty praktykujące wschodnie religie oraz styl życia[10].

Jedną z nich była i jest wspólnota krysznaicka. Międzynarodowe Towarzystwo Świadomości Kryszny (ISKCON) założone zostało w 1966 r. w Nowym Jorku. Za założyciela uznaje się hindusa Bhaktiwendanta Swami Prabhupada, który za cel obrał sobie szerzenie „Świadomości Kryszny" oraz wedyjskiej religii i kultury[11]. Stan „Świadomości Kryszny" zdobywa się dzięki osobistej medytacji albo specjalnej modlitwie zwanej „mantrą", która składa się z 16 słów, kolejno się powtarzających:

Hare Kryszna, Hare Kryszna
Kryszna, Kryszna, Hare, Hare
Hare Rama, Hare Rama
Rama Rama, Hare Hare

Dodatkowo podczas osobistej medytacji albo tańca z wykorzystaniem bębenków, cytry, cymbałów odmawia się 16 razy koronkę składająca się

[10] Z. Drozdowicz, *Sekty religijne w nowożytnej Europie*, Poznań 2000, s. 104.
[11] K. Bukowski, *Religie świata wobec chrześcijaństwa,* Kraków 1999, s. 380.

z 108 tajemnic[12]. Odpowiedni stan duchowny osiąga się nie tylko za pomocą modlitwy, lecz także przez zachowywanie czterech zasad: zakazu spożywania herbaty, kawy i alkoholu; zakazu jedzenia jaj, mięsa i ryb; zakazu uprawiania hazardu oraz zakazu pozamałżeńskiego współżycia seksualnego. Dodatkowo w tejże organizacji obowiązuje rygorystyczne podporządkowanie się osobie guru[13]. Wśród pism źródłowych sekty znajduje się księga *Bhagawadgita* (*Pieśń Pana*). Jest ona podstawą do kreowania Kryszny jako najwyższego wcielenia osobowego boga Wisznu. Dodatkowo czciciele wierzą, że jako jedyni wyznają prawdziwy hinduizm i gardzą innymi wyznawcami hinduizmu[14]. Z pozoru niegroźna sekta staje się bardzo niebezpieczna. Wpływa destrukcyjnie na człowieka, gdyż oczekuje od swoich członków porzucenia pracy, szkoły, nauki, a co najgorsze – namawia do odrzucenia autorytetu rodziców i rodziny, uważając jej członków za demony.

ISKCON ma wiele świątyń, szkół, restauracji itd. Aktualnie świątynie przekształcają się w lokalne wspólnoty wiernych na wzór parafii chrześcijańskich. Ośrodki ISKCON istnieją we wszystkich krajach europejskich. Organizacja posiada najwięcej wyznawców w Wielkiej Brytanii. Natomiast najbardziej negatywnie nastawionym do wyznawców Kryszny państwem jest Francja. Specjalnie powołana komisja śledcza stwierdziła, iż Międzynarodowe Towarzystwo Świadomości Kryszny prowadzi działalność zarobkową pod pozorem akcji humanitarnych oraz zmusza do wysiłku fizycznego m.in. w formie ciężkich prac społecznych. Francja jest pierwszym i jedynym krajem na świecie formułującym tak wiele zarzutów przeciwko ISKCON. W Polsce wyznawcy Kryszny pojawili się w 1976 r., jednak oficjalnie zarejestrowano ich organizację dopiero w 1988 r. jako Towarzystwo Świadomości Kryszny-Bhakti Yoga[15]. Z kolei do Rejestru kościołów i związków wyznaniowych Ministerstwa Spraw Wewnętrznych organizacja została wpisana 31 stycznia 1990 r. pod numerem 30. Obecnie świątynie znajdują się w Warszawie, Wrocławiu oraz w Czarnowie (Ekologiczna Farma)[16].

---

[12] W. Nowak, *Sekty religijne w Polsce a młodzież*, [w:] *Ewangelizacja młodzieży. Program duszpasterski na rok 1991/92,* Katowice 1991, s. 60–61.

[13] Z. Pawłowicz, *Kościół i sekty w Polsce,* Gdańsk 1996, s. 260.

[14] L. Danielson, *Droga donikąd (Hare Kriszna*), Kraków 1997, s. 115.

[15] T. Doktór, *Nowe ruchy religijne i parareligijne w Polsce*, Warszawa 1999, s. 62.

[16] http://www.mtsk.pl/o-nas/ (dostęp: 24.08.2022).

Kościół Zjednoczenia, czyli Ruch pod Wezwaniem Ducha Świętego dla Zjednoczenia Chrześcijaństwa Światowego, został założony w 1954 r. przez Sun Myung Moona. Organizacja jest zaliczana do najbogatszych ruchów wyznaniowych na świecie. Przywódca sekty posiada bardzo wiele wydawnictw, hoteli, koncernów oraz nieruchomości. Dodatkowo zakłada organizacje, których celem jest stworzenie jednej światowej rodziny. W działalność sekty zaangażowana jest duża grupa polityków i urzędników państwowych. Ponadto Kościół angażuje się w relacje międzyludzkie – sekta organizuje ceremonie ślubne „kojarzone" przez guru. W Polsce wspólnota została zarejestrowana w 1990 r. Wyznawcy unikają snu, spożywają bardzo mało produktów spożywczych, odcinają się od świata i rzeczywistości, rujnując przy tym życie duchowe, emocjonalne i psychiczne. Ich codzienna egzystencja opiera się na pracy, trwaniu w zasadach i werbowaniu nowych członków. Wyznawcy znani są z handlu narkotykami i przemytu. Parlament Europejski uznał sektę za zagrożenie dla porządku społecznego. Natomiast polskie Biuro Bezpieczeństwa Narodowego określiło Kościół Zjednoczenia jako przykład kontrowersyjnej sekty[17].

Kolejną destrukcyjną sektą jest Instytut Wiedzy o Tożsamości „Misja Czaitanii", która należy do sekt orientalnych nawiązujących do filozofii oraz religii Wschodu. Instytut został założony przez Chrisa Butlera, ucznia Bhaktiwendanta Swami Prabhupada – założyciela ruchu Hare Kryszna. Chris Butler znany jest także jako Jagad Guru, co oznacza „Nauczyciela Świata", znającego odpowiedzi na wszystkie pytania. Doktryna Instytutu Wiedzy opiewa się na *Bhagawadgicie* oraz pismach wedyjskich. *Bhagawadgita* stanowi wstęp do eposu indyjskiego, który jest uważany za Biblię hinduską. Z kolei pisma wedyjskie stanowią zbiór najstarszych hinduskich pism podzielonych na trzy części. Dwie pierwsze to pisma objawione, a trzecia należy do przekazywanych przez tradycję. Wyznawcy powtarzają wiele mantr oraz modlitw. Mantra to krótkie wyrażenie albo słowo powtarzane wielokrotnie w celu oddania czci bożkom. Wierzenia wyznawców opiewają na przeświadczeniu, że dusza po śmierci człowieka powraca na ziemię, tylko w innym ciele. Zatem człowiek uważa się za „transcendentną cząstkę Boga" żyjącego w łańcuchu reinkarnacji. Jeśli ma wiele dobrych uczynków, zostanie nagrodzony w tym lub w kolejnym wcieleniu. Według założyciela sekty, dusza nie jest materialnym ciałem, lecz znajduje się wewnątrz, pośród różnych ciał. Natomiast ciało człowie-

[17] J. Prokop, *Uwaga rodzice – sekty*, Warszawa 1999, s. 32–42.

ka składa się z „ciała wulgarnego" – czyli kości i mięśni – oraz „ciała subtelnego" – czyli myśli, pragnień i wiedzy. Od tego, jaką świadomość ma człowiek na etapie opuszczania swojego ciała w momencie śmierci, zależy, jakie ciało otrzyma w następnym wcieleniu. W taki sposób guru tłumaczy przyczyny różnic między ludźmi odnośnie do rasy, pozycji materialnej czy społecznej. Jezusa uważa się za jednego z przywódców, który głosił nauki dla określonej grupy społecznej, ale nie był w stanie sprostać wymogom samorealizacji. Doprowadziło to do śmierci Chrystusa na krzyżu, gdyż został do tego zmuszony przez ludzi. Stał się to wbrew Jego woli, a tylko za Jego przyzwoleniem. „Misja Czaitanii" jawi się jako antidotum na wszelkie zło. Przyszłym członkom obiecuje się dogodne życie, poprawienie bytu materialnego oraz pełną samorealizację. Celem działania sekty są przede wszystkim szkoły wyższe, gdzie prowadzi się rekrutację wśród młodzieży studenckiej. Obiecuje się cudowny sposób rozwiązywania wszelkich problemów, wykorzystując tym samym chwilowe niepowodzenie życiowe lub nieszczęście losowe. Członkowie sekty pragną przeniknąć do środowiska studenckiego, m.in. posługując się slangiem młodzieżowym, organizując różne spotkania, wyjazdy nad morze lub góry. Instytut posiada też własne wydawnictwo z siedzibą w USA. W Polsce organizacja została zarejestrowana w 1990 r. jako związek wyznaniowy z siedzibami w Warszawie, Kielcach, Lublinie i Krakowie[18].

Kościół Scjentologiczny określany jest mianem „mafii religijnej" oraz najbardziej dochodowym kultem. Znany jest z oszustw giełdowych, zastraszeń, wyłudzeń, przekupstw i fałszerstw. W związku z negatywną opinią międzynarodową, sekta dąży do ukrywania swojej działalności na terenie Polski. Nie została ona także oficjalnie zarejestrowana w Biurze do Spraw Wyznaniowych[19].

Założycielem sekty był. L.R. Hubbard, autor literatury z gatunku *science fiction*, który na konferencji pisarzy oznajmił: „Pisanie, za które płacą centa od słowa, jest śmieszne. Jeżeli człowiek naprawdę chce zarobić milion dolarów, najlepszym sposobem jest założenie własnej religii"[20]. Początkowo scjentologia nie była Kościołem, lecz pod wpływem nacisków ze strony władz związanych z oszustwami podatkowymi w 1955 r. Hubbard

[18] https://sekty.pl/misja-czaitani-instytut-wiedzy-o-tozsamosci/ (dostęp: 25.08.2022).

[19] Z. Golan, *Psychologiczne aspekty sekt destrukcyjnych jako zagrożenie dla młodzieży,* „Studia Teologiczne" 2003, nr 21, s. 219.

[20] J. Gołonóg, *Pan Bóg w McDonald'sie, czyli szkodliwy pokarm sekt,* „Cywilizacja o nauce, moralności, sztuce i religii" 2002, nr 3, s. 68.

zmienił swoją organizację w Kościół Scjentologiczny. Od tego momentu wszelkie pisma zostały nazwane „Księgami Świętymi", a ich przedstawiciele „Kapłanami". Zagrożenie, jakie niesie za sobą scjentologia, polega m.in. na wyłudzaniu środków materialnych na tzw. orientalne techniki odnowy psychicznej. Należący do organizacji są zobowiązani do bezpłatnego głoszenia doktryny, promowania organizacji i bezpłatnej pracy w przedsiębiorstwach na rzecz sekty. System autorytarny panujący w organizacji prowadzi do wyczerpania osobowości, a także jest szkodliwy społecznie z uwagi na stereotyp, według którego ludzi dzieli się na członków i przeciwników Kościoła Scjentologicznego[21].

Jednym z najbardziej niebezpiecznych sekt stanowiących zagrożenie dla młodzieży jest satanizm. Jest to „ruch w zasadzie przeciw każdej religii teistycznej, czy deistycznej, głównie jednak skierowany przeciw chrześcijaństwu, a szczególnie przeciw Kościołowi rzymskokatolickiemu i osobie papieża. W satanistycznej Biblii La Veya, proponowane pseudowartości wychodzą jakby naprzeciw psychicznym i fizycznym potrzebom dorastającej młodzieży. Wiążą się m.in. z takimi wartościami i potrzebami, jak: potrzeba wolności, nieskrępowania, przeżywania buntu, fascynacji, tajemniczości, obrzędowości, oryginalności, niekonwencjonalności"[22].

„Początki satanizmu sięgają XVII wieku i założonego wówczas Klubu Piekielnego Ognia. Mroczne doktryny oparte są na złym i czarno magicznym aspekcie wiedzy tajemnej, niejednokrotnie związane z magią seksualną. Na podstawie tych działań Sandor Anton La Vey powołał do życia Kościół Szatana i opublikował Biblię Szatana. Księga zachęca do kultu zła, wychwala ludzką skłonność do osiągania nawet za wszelką cenę psychicznego i fizycznego zadowolenia. Ruch dopuszcza się ofiar ze zwierząt i ludzi, które składane są najczęściej w czasie czarnych mszy, powiązanych z demolowaniem cmentarzy lub kościołów. Jest grupą przestępczą, w której dokonuje się morderstw i okaleczeń, gwałtów na dzieciach, sadystycznych pobić na tle rasowym, a wszystko głównie z nienawiści. Wyznawcy czynnie uczestniczą w różnych formach przemytu i handlu alkoholem i narkotykami. Sataniści mają swoje ośrodki i hierarchię z sześcioma stopniami wtajemniczenia. Sympatycy organizują się wokół zespołów heavymetalowych"[23]. W Polsce grupy satanistyczne ujawniły się w latach 1986–1988

[21] Z. Golan, dz. cyt., s. 219–220.

[22] W. Nowak, dz. cyt., s. 160.

[23] L. Krzyżak, *Czy działalność sekt religijnych może być formą przestępczości zorganizowanej?* „Pedagogia Ojcostwa" 2016, nr 12, s. 60.

w postaci grup młodzieżowych przyjmujących pewne elementy ideologii wcześniej wspomnianych zachodnich kierunków satanistycznych. Na początku lat 90. XX w. podjęto próbę zarejestrowania satanistów jako grupy wyznaniowej w polskim systemie prawnym, jednak bezskutecznie[24].

Wspólnota Niezależnych Zgromadzeń Misyjnych „Rodzina" została założona przez Amerykanina Davida Berga w 1968 r. w Kalifornii. Przywódca sekty głosił koniec świata oraz propagował posłuszeństwo względem siebie. Twierdził, iż jest rzecznikiem Boga wobec ludzi. Członkowie organizacji wierzą, iż są jedynymi chrześcijanami, reszta ludzkości należy do diabła, zatem porzucili oni życie w społeczeństwie. Działalność sekty doprowadziła do niewyjaśnionych zaginięć i uprowadzenia na terenie Polski i innych państw[25]. W naszym kraju sekta pojawiła się w połowie lat 80. XX w. jako Wspólnota Niezależnych Zgromadzeń Misyjnych „Rodzina" z ośrodkami w Piasecznie i Karpaczu[26]. Organizacja rozpowszechnia swoją działalność w miejscach publicznych za pomocą ulotek i plakatów. Działalność werbunkową prowadzi przede wszystkim w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych. „Rodzina" szerzy swoje prawdy, organizując nauczanie języków obcych, akcje profilaktyki AIDS i profilaktyki antynarkotykowej. Każdy nawiązujący z nią bliższy kontakt nakłaniany jest do opuszczenia rodziny i całkowitego się od niej odizolowania. Zwykle po pewnym czasie od wstąpienia do sekty jej członkowie wyjeżdżają za granicę, gdzie po pewnym czasie przechodzą intensywną indoktrynację, a wróciwszy do rodzimego kraju, pozostają w pełni posłuszni swojemu przywódcy[27].

Natomiast typową polską sektą jest Zbór Chrześcijan Leczenia Duchem Bożym „Niebo", która powstała w Polsce i rozpowszechniła swoją działalność poza granice kraju. Jej siedziba znajduje się w miejscowości Majdan Kozłowiecki pod Lubartowem i jest traktowana jako państwo w państwie. Obszar ten nazwano Nowym Niebem, a później Państwem Hotelowym z wyodrębnionym językiem. Wyznawcami organizacji są przeważnie byli pacjenci założyciela – Bogdana Kacmajora (ur. w 1954 r.), uznawanego w latach 80. XX w. za uzdrowiciela. Razem z nim mieszka około 40 osób. Członkowie oderwali się od dotychczasowego życia m.in. przez zniszczenie dokumentów tożsamości, przybranie nowego imienia, np. „Audi", „Raj", „Bonanza", „Autobusem przez miasto". Założyciel przyjął imię „NIE",

[24] A. Zwoliński, *Sekty… Dlaczego?,* Warszawa 1998, s. 26.
[25] Z. Golan, dz. cyt., s. 221–222.
[26] Tamże, s. 221.
[27] Tamże, s. 222.

a jego żona „BO", z takiego połączenia „imion" powstała sekta „Niebo". Członkowie twierdzą, iż posiadają osobisty kontakt z Najwyższym, dzięki czemu wywołują choroby, a nawet śmierć. Przywódca sekty uznaje się za jedynego przedstawiciela Ducha Świętego na ziemi i uzdrowiciela ludzkości. Członkowie sekty są izolowani od rodziny. Małżeństwa, podobnie jak w organizacji Moona, ustalane są przez przywódcę. Ponadto sekta ta jest bardzo niebezpieczna z uwagi na dokonywane uprowadzenia i ukrywanie przestępców. Dodatkowo nie ewidencjonuje nowo narodzonych dzieci, które nie wypełnieją obowiązku szkolnego. Koszty działalności są pokrywane z datków pacjentów i majątku członków[28].

4. Podsumowanie

Działalność sekt oraz nowych ruchów religijnych na świecie jest poważnym zagrożeniem przede wszystkim dla rodziny, społeczeństwa i instytucji państwowych. Z pozoru szukanie sensu życia i nadziei na przyszłość skutkuje m.in. rozpadem więzi rodzinnych, alienacją i problemami finansowymi. Celem destrukcyjnych sekt jest osiągnięcie jak największych korzyści materialnych kosztem swoich członków. Ich totalitarny wymiar przyśpiesza sekularyzację życia, a podważenie religii jako fundamentu duchowego funkcjonowania Europy sprzyja jej upadkowi moralnemu. Globalizacja negatywnych zjawisk pseudowyznaniowych doprowadza do dehumanizacji życia, uprzedmiotowienia człowieka czy wzrostu patologii we współczesnym świecie. Demokracja pozbawiona wartości bardzo łatwo przeobraża się w jawny albo zakamuflowany totalitaryzm. Świat nie zahamuje postępującej globalizacji grup wyznaniowych, ale poprzez odpowiednią edukację może obudzić świadomość społeczeństwa dotyczącą zagrożenia ze strony sekt.

[28] Z. Golan, dz. cyt., s. 220–221.

Kamil Michał Banach[1]

Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w prawie włoskim i maltańskim – ujęcie prawnoporównawcze na tle modelu polskiego

1. Uwagi wprowadzające

Współcześnie niewątpliwy wydaje się fakt, iż instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich (dalej jako: RPO), określanego również w nomenklaturze jako Ombudsman, nie stanowi żadnego *novum*, gdyż organ ten funkcjonuje od niemal trzech stuleci, niemniej jednak przez dziesiątki lat postrzegany był ze sporą rezerwą jako pewnego rodzaju eksperyment. Zasadniczo dopiero w drugiej połowie ubiegłego wieku nastąpił przełom, gdyż wówczas zaczęto słusznie odkrywać elastyczność instytucji Ombudsmana, a tym samym implementować ten szczególny organ do wewnętrznych systemów prawnych[2]. Należy podkreślić, iż geneza instytucji RPO tak naprawdę ma dość odległe w czasie początki i wywodzi się *explicite* ze Szwecji, gdzie powstał jako organ pomocniczy parlamentu w celu sprawowania kontroli nad władzą królewską i administracją państwową. Niemniej jednak wraz z upływem lat i zachodzącymi mimowolnie zmianami społecznymi doznał on daleko sięgających przekształceń organizacyjnych. Rozrósł się także katalog jego zadań i funkcji do tego stopnia, iż – jak zauważa chociażby

[1] Magister prawa, absolwent WPiA Uniwersytetu Opolskiego – zainteresowania naukowo-badawcze: prawo cywilne ze szczególnym uwzględnieniem prawa rodzinnego, prawo medyczne w kontekście praw pacjenta, prawa człowieka oraz komparatystyka prawnicza.

[2] H. Born, B.S. Buckland, A. Wills, *A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions for the Armed Forces*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), Policy Paper, 34 (2011), s. 2, https://www.files.ethz.ch/isn/128693/PP34.pdf (dostęp: 13.08.2022).

D. Borgonovo Re – powszechnie urząd ten postrzegany jest jako swoisty gwarant ochrony praw obywatelskich w państwie[3].

Generalnie rzecz ujmując, instytucja Ombudsmana jako swoistego strażnika praw jednostki rozprzestrzeniła się nie tylko w Europie, lecz także na innych kontynentach, jednocześnie umiejętnie adaptując się do lokalnych struktur konstytucyjnych, kulturowych i społecznych[4]. Co ciekawe i warte podkreślenia, już w 1995 r. także Unia Europejska zdecydowała się powołać Europejskiego RPO, a uzasadnienie dla takiego stanu rzeczy, jak podkreślają chociażby M. Danikowski i Z. Ślusarczyk, stanowił fakt, iż obywatel europejski powinien mieć notabene jednoczesną możliwość dochodzenia swoich praw oraz ich ochrony nie tylko na forum krajowym, ale również w tzw. wymiarze wspólnotowym[5].

Chociaż aktualnie ten szczególny organ publiczny, jakim jest Ombudsman, występuje w przeważającej większości państw o ustroju demokratycznym, to jednak w różnych państwach przyjmuje on różne modele, formy i nazwy oraz posiada odmienne zadania i cele[6]. Niemniej jednak można *ab abstracto* wskazać, iż naczelnym zadaniem RPO, niezależnie od konkretnego państwa, co do zasady jest służba interesom całego społeczeństwa poprzez strzeżenie praworządności i usprawnienie działalności administracji publicznej. W szczególności w ramach swoich zadań rozpatruje on m.in. skargi i zażalenia obywateli dotyczące decyzji, działań lub zaniechań administracji publicznej, które w ich ocenie naruszają ich prawa[7]. W ślad za tym warto podkreślić, iż każda jednostka, której prawa lub

---

[3] D. Borgonovo Re*, Il difensore civico regionale in Italia/The Ombudsman in Italy*, „Estudios constitucionales", t. 20 (2022), https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002022000300244&script=sci_arttext#fn22 (dostęp: 13.08.2022).

[4] M. Comba, *Ombudsman (diritto comparato)*, [w:] *Digesto delle discipline pubblicistiche*, t. 2, Aggiornamento, Torino 2008, s. 535; H. Born, B.S. Buckland, A. Wills, *A Comparative Perspective of Ombudsman Institutions*, s. 2–3.

[5] Zob. Art. 228 Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C 202 z 7.06.2016 – wersja skonsolidowana); M. Danikowski, *Skarga do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich*, „Studia Prawnicze. Rozprawy i Materiały" 2016, nr 2, s. 195–196; Z. Ślusarczyk, *Rzecznik Praw Obywatelskich Unii Europejskiej jako organ ochrony prawnej obywateli*, „Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula" 2016, nr 2, s. 75–76.

[6] R. Gregory, *The Ombudsman Observed*, [w:] *The International Ombudsman Yearbook*, 1997, t. 1, red. Linda C. Reif, Kluwer Law International, s. 7.

[7] F. Serrano*, The Taxpayer's Rights and the Role of the Tax Ombudsman: an Analysis from a Spanish and Comparative Law Perspective*, „Intertax" 2007, t. 35, nr 5, s. 331.

wolności zostały naruszone, ma pełne prawo zwrócić się do RPO o udzielenie pomocy prawnej, która ma charakter bezpłatny[8].

W niniejszym opracowaniu podjęta zostanie próba zaprezentowania ogólnych ram prawnych przyjętego modelu dla instytucji RPO na Malcie i Republice Włoch na tle regulacji krajowych, a w ślad za tym wskazanie najważniejszych podobieństw i różnic między wspomnianymi porządkami prawymi. Zasadniczym problemem badawczym jest więc określenie, czy istnieje uniwersalny model organizacyjny dla Ombudsmana jako organu, a ponadto pojawia się wiele pytań cząstkowych – w jaki sposób powoływany jest RPO, jaki jest katalog jego zadań, jakie posiada kompetencje oraz jakimi instrumentami prawnymi dysponuje w swojej działalności. Ponadto nasuwa się na myśl także pytanie o to, czy regulacje w wybranych państwach są podobne. W efekcie przeprowadzenia badań komparatystycznych przepisów prawa włoskiego i maltańskiego oraz ich zestawienie z prawem polskim pozwoli na określenie podstawowych założeń i udzielenie odpowiedzi na wskazane pytania. Tak zakreślona koncepcja rozważań implikuje metody badawcze, jakie zostały wykorzystane w niniejszej pracy, tj. metoda porównawcza, historyczna, analityczna i opisowa.

2. Rzecznik Praw Obywatelskich jako konstytucyjny organ ochrony praw i wolności człowieka w modelu polskim

W pierwszej kolejności jako w pełni uzasadnione wydaje się zaakcentowanie, iż genezę powstania polskiego modelu RPO należy datować na dzień 15 lipca 1987 r., kiedy ówczesny Sejm uchwalił pierwszą przedmiotową ustawę, natomiast urząd został *de facto* objęty dopiero wraz z nadejściem 1988 r. Należy poczynić równolegle istotne zastrzeżenie, iż dopiero na skutek tzw. noweli kwietniowej z 1989 r. uzyskał on przymiot organu konstytucyjnego[9]. Współcześnie fundament działania polskiego Ombudsmana

[8] P. Mikuli, *Ombudsman Institutions and the Judiciary in Sweden and Finland,* „Przegląd Prawa Konstytucyjnego" 2007, nr 6, s. 38.

[9] A. Jackiewicz, *Rzecznik Praw Obywatelskich. Rzecznik Praw Dziecka*, [w:] *Prawo konstytucyjne*, red. S. Bożyk, wyd. 3, Białystok 2014, s. 391–392.

zakotwiczony jest zasadniczo w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (dalej jako: Konstytucja RP)[10] oraz powołanej ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (dalej jako: ustawa o RPO)[11]. Mając na uwadze hierarchię źródeł prawa w polskim porządku prawnym, rozważania w przedmiocie pozycji prawnej RPO należy rozpocząć od regulacji zawartych w ustawie zasadniczej RP. W ślad za tym należy zaakcentować, iż ustrojodawca przepisy odnoszące się do RPO zamieścił w rozdziale IX Konstytucji RP zatytułowanym *Organy kontroli państwowej i ochrony prawa*, a wynikiem takiego zabiegu, jak wskazują chociażby A. Deryng czy M. Sobas, jest umiejscowienie RPO poza ramami klasycznego trójpodziału władzy. Z tego względu można pokusić się o stwierdzenie, iż tak naprawdę polski ustrojodawca nieprzypadkowo wykreował czwarty niezależny organ kontroli i ochrony prawa, w którym RPO, obok innych wymienionych w Konstytucji RP organów, zajmuje pozycję naczelnego organu konstytucyjnego[12]. Inaczej rzecz ujmując, można więc wskazać, mając chociażby na uwadze pogląd A. Jackiewicza, iż polski Ombudsman jest w istocie organem wyodrębnionym konstytucyjnie o wysokim stopniu niezależności, a jednocześnie powiązany z Sejmem i Senatem[13].

Znamienny jest fakt, iż zgodnie z dyspozycją art. 209 Konstytucji RP kadencja RPO trwa 5 lat od dnia złożenia ślubowania przed Sejmem, a jego powołanie wymaga osiągnięcia tzw. konsensusu politycznego w parlamencie, bowiem powoływany jest on przez Sejm bezwzględną większością głosów za zgodą Senatu wyrażoną większością zwykłą. W związku z literalnym brzmieniem art. 3 ust. 3 ustawy RPO Senat ma miesiąc na podjęcie decyzji poprzez wyrażenie zgody lub sprzeciwu, który to termin zaczyna biec od dnia przekazania uchwały przez Izbę Niższą. Polski ustrojodawca jednocześnie powiązał sprawowanie funkcji RPO z doniosłą

---

[10] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., dalej jako: Konstytucja RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[11] Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich, dalej jako: ustawa o RPO (Dz. U. Nr 21, poz. 696 z późn. zm.).

[12] M. Sobas, *Rola i pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich jako organu stojącego na straży wolności i praw człowieka i obywatela*, [w:] *Powszechny system ochrony praw człowieka: podsumowanie dekad*, red. I. Topa, M. Półtorak, wyd. 1, Katowice 2018, s. 75; A. Deryng, *Prawo do wystąpienia z wnioskiem do Rzecznika Praw Obywatelskich*, [w:] *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, red. M. Jabłoński, w. 1, Wrocław 2014, s. 861.

[13] A. Jackiewicz, dz. cyt., s. 392.

zasadą *incompatibilitas,* co oznacza, iż niedozwolone jest jednoczesne wykonywanie przez Ombudsmana innych zajęć zawodowych, jak również zabroniona jest przynależność do organizacji politycznych, związkowych czy prowadzenie innej działalności publicznej z nielicznymi wyjątkami ustawowymi[14]. Powyższe uregulowanie rangi konstytucyjnej należy powiązać z treścią art. 3 ust. 1 ustawy RPO, zgodnie z którym powołanie RPO następuje na wniosek Marszałka Sejmu albo grupy co najmniej 35 posłów, przy czym jednocześnie funkcjonuje dodatkowe ograniczenie co do osoby potencjalnego kandydata, który musi posiadać polskie obywatelstwo, a także wyróżniać się wiedzą prawniczą, doświadczeniem zawodowym oraz wysokim autorytetem moralnym i wrażliwością społeczną[15]. Ustawodawca zastrzegł subsydiarnie poprzez dyspozycję art. 5 ust. 2 ustawy o RPO, iż ta sama osoba może ubiegać się tylko jednokrotnie o reelekcję[16]. Jak zauważają M. Dusińska i K. Jodłowski, w określonych sytuacjach RPO może zostać odwołany przez Sejm przed upływem sprawowanej kadencji większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów w przypadku ziszczenia się następujących przesłanek: zrzeczenia się wykonywania obowiązków, wystąpienia stanu trwałej niezdolności do pełnienia obowiązków na skutek choroby, ułomności lub upadku sił stwierdzonych orzeczeniem lekarskim, albo na skutek złożenia niezgodne nieprawdziwego oświadczenia lustracyjnego, które zostało stwierdzone prawomocnym orzeczeniem sądu, co wynika *explicite* z dyspozycji zawartej w art. 7 polskiej ustawy o RPO[17].

Ponadto polski ustrojodawca poprzez treść art. 210 Konstytucji RP zagwarantował, iż RPO jest w pełnieniu swojej funkcji niezależny, niezawisły i ponosi odpowiedzialność jedynie przed Sejmem[18]. W ślad za tym niezwykle istotna jest kwestia tego, iż RPO podobnie jak parlamentarzyści co do zasady nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karnej, pozbawiony wolności, aresztowany lub zatrzymany bez zgody Sejmu,

---

[14] Zob. Art. 209 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[15] Zob. Art. 2 oraz 3 ust. 1 ustawy o RPO (Dz. U. Nr 21, poz. 696 z późn. zm.).

[16] Tamże.

[17] M. Dusińska, K. Jodłowski, *Instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich w Polsce – działalność Ombudsmana w aktualnych problemach praw człowieka*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Nauk Ekonomicznych i Prawnych Uniwersytetu Technologiczno-Humanistycznego im. K. Pułaskiego w Radomiu", „Studia Ekonomiczne, Prawne i Administracyjne" 2019, nr 3, s. 28.

[18] Zob. Art. 210 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

z wyjątkiem ujęcia na gorącym uczynku przestępstwa i przy ziszczeniu się warunku konieczności zatrzymania w celu zabezpieczenia prawidłowego toku postępowania, którą to zasadę wprost statuuje art. 211 Konstytucji RP. Warto także zaakcentować, iż Ombudsman zobligowany został przez ustrojodawcę do przedstawienia corocznego sprawozdania z działalności przez obiema izbami parlamentu, w tym także uwag *de lege lata* o stanie przestrzegania praw człowieka i obywatela w kraju[19]. Zasadniczo RPO wykonuje swoje ustawowe funkcje i zadania przy pomocy Biura Rzecznika Praw Obywatelskich, które znajduje się w Warszawie[20].

Natomiast jeśli chodzi o zakres kompetencji i katalog zadań przynależnych polskiemu Ombudsmanowi, to wypada stwierdzić, iż jego kognicja została uwarunkowana zasadniczo przez art. 80 i art. 208 Konstytucji oraz uszczegółowiona za sprawą dyspozycji art. 1 ustawy o RPO. W ślad za tym należy wyjaśnić, iż powołane przepisy zapewniają pomoc ze strony Rzecznika każdemu człowiekowi w ochronie swoich wolności lub praw naruszonych przez organy władzy publicznej[21]. Dodatkowo, jak podkreśla M. Sobas, polski ustawodawca poprzez treść art. 1 ustawy o RPO powierzył mu dbałość o przestrzeganie zasady równego traktowania, współpracę z Rzecznikiem Praw Dziecka. RPO pełni także funkcję krajowego mechanizmu prewencji w przedmiocie zapobiegania torturom oraz innemu poniżającemu lub nieludzkiemu traktowaniu, jak również stoi na straży i urzeczywistniania zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej[22]. Z praktycznego punktu widzenia polski Ombudsman realizuje swoje ustawowe kompetencje zasadniczo na dwóch polach – poprzez wystąpienia i interwencje w sprawach indywidualnych oraz wystąpienia o charakterze ogólnospołecznym, które związane są przede wszystkim z problemami ochrony praw i wolności człowieka i obywatela[23].

---

[19] Zob. Art. 212 Konstytucji RP (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

[20] A. Deryng, dz. cyt., s. 862.

[21] M. Dusińska, K. Jodłowski, dz. cyt., s. 28.

[22] M. Sobas, *Rola i pozycja ustrojowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, s. 76–77.

[23] A. Deryng, dz. cyt., s. 867.

3. Pozycja ustrojowa i kompetencje Rzecznika Praw Obywatelskich w prawie maltańskim

Koncepcja urzędu RPO została wprowadzona do systemu prawnego Malty dopiero w 1995 roku na podstawie przepisów ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich stanowiącej rozdział 385 Zbioru Praw Malty[24]. Natomiast dekadę później maltański parlament wprowadził poprawkę do maltańskiej Konstytucji, tym samym czyniąc instytucję Ombudsmana organem konstytucyjnym i umacniając jego znaczenie i rolę w państwie[25]. W ślad za tym do Konstytucji Malty dodano art. 64A, którego treść stanowi, iż organ ten określa się jako Pełnomocnika ds. Dochodzeń Administracyjnych lub Rzecznika Praw Obywatelskich, a jego naczelnym zadaniem jest czuwanie i badanie działań podejmowanych przez rząd lub w jego imieniu przez inne władze, organy lub osoby w ramach sprawowanych przez nich funkcji administracyjnych. Natomiast pozostałe kwestie, takie jak m.in. sposób powoływania, odwołania, długość kadencji, jak również wszelkie inne sprawy o charakterze pomocniczym, maltański ustrojodawca przekazał do szczegółowego uregulowania w drodze ustawy zwykłej, a więc podobnie jak miało to miejsce w Polsce[26]. Co więcej, należy zaakcentować, iż już w 2010 r. maltańska ustawa o RPO doczekała się znaczącej nowelizacji mającej na celu utworzenie równolegle obok samego Rzecznika urzędów komisarzy ds. dochodzeń administracyjnych w wyspecjalizowanych obszarach administracji publicznej. W efekcie współcześnie oprócz Ombudsmana powołano subsydiarnie trzech Komisarzy, którzy wykonują zadania w następujących sektorach: zdrowia, edukacji oraz środowiska i planowania. Należy również nadmienić, iż posiadają oni pełną niezależność i autonomię w realizacji zadań w podlegających im sektorach[27].

Rozwijając podjęte rozważania, w tym miejscu jako konieczne jawi się wskazanie, iż maltański RPO, zgodnie z dyspozycją art. 3 przedmiotowej

[24] Chapter 385 – Ombudsman Act, https://legislation.mt/eli/cap/385/eng/pdf (dostęp: 14.08.2022).

[25] Parlamentary Ombudsman Malta – Legislation, https://ombudsman.org.mt/about-us/ legislation/ (dostęp: 14.08.2022).

[26] Zob. Art. 64A Constitution of Malta, https://legislation.mt/eli/const/eng (dostęp: 14.08.2022).

[27] Parliamentary Ombudsman of Malta, https://ipcan.org/members/parliamentary-ombudsman-of-malta (dostęp: 14.08.2022).

ustawy, powoływany jest przez Prezydenta na podstawie uchwały Izby Reprezentantów wyrażonej głosami co najmniej 2/3 wszystkich członków parlamentu[28]. Mając na uwadze powyższe, legitymacja Ombudsmana do sprawowania swojej funkcji jest niezwykle silna, bowiem co do zasady konieczne jest osiągnięcie ponadpartyjnego konsensusu w parlamencie. Niemniej jednak taki stan rzeczy w przypadku braku porozumienia między siłami politycznymi i nieosiągnięcia wymaganej większości może powodować impas w powołaniu nowego RPO, gdyż przepisy Konstytucji nie przewidują alternatywnego postępowania w przypadku nieosiągnięcia wymaganej większości parlamentarnej[29].

Ponadto maltański ustawodawca za sprawą treści art. 4 omawianej ustawy zastrzegł, iż piastowania funkcji Ombudsmana nie można łączyć z wykonywaniem jakiejkolwiek działalności zawodowej, bankowej, handlowej, związkowej lub innej działalności zarobkowej, a co więcej, nie może nim zostać także osoba, która jest aktualnie członkiem Izby Reprezentantów, członkiem rady gminy lub urzędnikiem państwowym. Powyższe ograniczenia mają na celu jak najefektywniejsze sprawowanie funkcji Rzecznika poprzez zagwarantowanie bezstronności, niezależności i wzbudzania powszechnego zaufania społeczeństwa[30]. Należy również wspomnieć, iż każdocześnie przed przystąpieniem do wykonywania zadań służbowych powołany Ombudsman zobligowany jest do złożenia ślubowania, że będzie wiernie i rzetelnie wykonywać spoczywające na nim obowiązki służbowe, co wynika *explicite* z treści art. 9 maltańskiej ustawy o RPO[31]. Maltański RPO jest więc organem wysoce autonomicznym, a za

[28] Zob. Art. 3 Ombudsman Act, https://legislation.mt/eli/cap/385/eng/pdf (dostęp: 14.08.2022).

[29] Zasygnalizowany problem jest niezwykle aktualny, bowiem kadencja obecnego maltańskiego Ombudsaman miała zakończyć się w marcu ubiegłego roku, jednak z uwagi na brak porozumienia między rządem a opozycją w sprawie wyboru A. Mifsud wciąż sprawuje funkcję RPO. Podobna sytuacja miała notabene miejsce również w Polsce, kiedy to na skutek braku konsensusu Sejmu i Senatu ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich A. Bodnar sprawował swoją funkcję po upływnie przewidzianej prawem 5-letniej kadencji. Zob. K. Sansone, *President should choose Ombudsman when parliament fails to reach consensus – Anthony Mifsud*, https://www.maltatoday.com.mt/news/national/117078/president_should_choose_ombudsman_if_parliament_fails_to_reach_consensus__anthony_mifsud#.Yvifu_jP25d (dostęp: 14.08.2022 r.).

[30] Zob. Art. 4 Ombudsman Act.

[31] Tamże.

podejmowane działania odpowiada przed Parlamentem i wspólnie z nim sprawuje zwierzchnią kontrolę nad władzą wykonawczą[32].

Co do zasady kadencja maltańskiego Ombudsmana, zgodnie z dyspozycją zamieszczoną w art. 5 powołanej ustawy, trwa 5 lat i dopuszczalna jest tylko jednokrotna reelekcja tej samej osoby. Niemniej jednak RPO w celu zagwarantowania ciągłości sprawowania urzędu pełni funkcję nawet po jej upływie do czasu mianowania swojego następcy, chyba że nastąpi wcześniejszy wakat, np. w przypadku jego śmierci. Ponadto dookreślenia wymaga, iż Ombudsman może w każdej chwili złożyć rezygnację z pełnionej funkcji na piśmie skierowanym do Przewodniczącego Parlamentu, a także może zostać w każdej chwili odwołany lub zawieszony w czynnościach przez Prezydenta na podstawie wniosku Izby Reprezentantów popartego głosami co najmniej 2/3 członków Parlamentu[33].

Ogólnie rzecz biorąc, fundamentalną funkcją Ombudsmana pozostaje zagwarantowanie, a w przypadku stwierdzonych naruszeń – przywrócenie godności i sprawiedliwości osobom, które mają pretensje i czują, że ich prawa zostały naruszone poprzez działania instytucji publicznych, co powinien czynić w sposób uczciwy, sprawiedliwy, terminowy i możliwie efektywny, stosując przepisy prawa oraz zasady słuszności[34]. W ślad za tym RPO stara się również zachęcić obywateli do obrony swoich praw i promować podejmowanie działań przeciwko aktom niesprawiedliwości, niewłaściwego administrowania, dyskryminacji czy nadużycia władzy. Dodatkowo czuwa, aby podejmowane działania i wszelkie decyzje instytucji państwowych były oparte na zasadach sprawiedliwości, przejrzystości i sprawiedliwości[35]. Jego akcesoryjną rolą jest przyczynianie się do rozwoju kultury służby publicznej oraz poprawy procesów stanowienia i stosowania prawa, a tym samym zapobieganie powstawaniu potencjalnych źródeł niesprawiedliwości oraz problemów[36].

---

[32] *Parliamentary Ombudsman of Malta*, https://ipcan.org/members/parliamentary-ombudsman-of-malta (dostęp: 14.08.2022).

[33] Zob. Art. 5 i 6 Ombudsman Act.

[34] *Parliamentary Ombudsman of Malta*, https://ipcan.org/members/parliamentary-ombudsman-of-malta (dostęp: 14.08.2022).

[35] *On the strengthening of the Ombudsman Institution. A proposal by The Office of the Parliamentary Ombudsman*, „Office of the Ombudsman", Valetta 2014, s. 4, https://www.ombudsman.org.mt/wp-content/uploads/2014/03/On-the-strengthening-of-the-Ombudsman-Institution.pdf (dostęp: 14.08.2022).

[36] *Parliamentary Ombudsman Malta – Mission*, https://ombudsman.org.mt/about-us/legislation/ (dostęp: 14.08. 2022).

Niewątpliwie niezwykle doniosłym aspektem funkcji maltańskiego Ombudsmana jest możliwość wszczęcia postępowania wyjaśniającego z własnej inicjatywy w przypadku dostrzeżenia nieprawidłowości, a nie tylko na podstawie skargi pochodzącej od jednostki. W efekcie można zauważyć, iż zarówno sam RPO, jak i Komisarze powinni wykazywać się tzw. aktywizmem działania jako obrońcy praw obywatelskich w najszerszym tego słowa znaczeniu[37]. Jednocześnie wymaga podkreślenia fakt, iż maltański RPO niestety nie posiada uprawnień wykonawczych, bowiem zakres jego kognicji, posiadanych narzędzi i wpływów opiera się na tzw. stosowaniu elastycznych środków zaradczych, co oznacza, że zalecenia te nie są wiążące i mogą zostać odrzucone przez władze publiczne[38]. Dlatego jako uzasadniony wydaje się więc wniosek, iż poziom i efektywność działalności Ombudsmana zależy przede wszystkim od jakości podnoszonych argumentów, szacunku i uznania ze strony społeczeństwa i władz państwa, jak również autorytetu moralnego związanego ze sprawowanym urzędem[39].

4. Model regionalnych Ombudsmanów na przykładzie Republiki Włoch

Na wstępie należy podkreślić, iż w prawie włoskim pierwsze próby mające na celu utworzenie instytucji RPO miały zasadniczo miejsce już w latach siedemdziesiątych ubiegłego stulecia, jednak, jak wskazuje G. Gardini, osadzone były na poziomie regionalnym, a nie centralnym[40]. Co niezwykle

[37] *On the strengthening of the Ombudsman Institution*, s. 4–5, https://www.ombudsman.org.mt/wp-content/uploads/2014/03/On-the-strengthening-of-the-Ombudsman-Institution.pdf (dostęp: 14.08.2022).

[38] *Malta 2020 Human Rights Report*, Country Reports on Human Rights Practices for 2020, „United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor", s. 11, https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/03/MALTA-2020-HUMAN-RIGHTS-REPORT.pdf (dostęp: 14.08.2022).

[39] On the strengthening of the Ombudsman Institution, s. 4–5, https://www.ombudsman.org.mt/wp-content/uploads/2014/03/On-the-strengthening-of-the-Ombudsman-Institution.pdf (dostęp: 14.08.2022).

[40] G. Gardini, *La difesa civica in Italia: luci ed ombre, dattiloscritto*, Universidad de Jaén, (2014), www.assemblea.emr.it/garanti/notizie/la-difesa-civica-initalia-luci-e-ombre/il-testo-integrale-dell'intervento (dostęp: 14.08.2022).

ciekawe, po dziś dzień Włochy jako jedno z niewielu państw nie posiadają instytucji centralnego Ombudsmana, a wszelkie podejmowane dotychczas próby zakończyły się fiaskiem. Niemniej jednak, jak zauważa N. Posteraro, ustawodawca włoski przyjął zupełnie inną wizję, regulując funkcję RPO na poziomie regionalnym, a więc patrząc z perspektywy zasadniczego podziału administracyjnego kraju – na szczeblu regionów[41]. W ślad za tym w odróżnieniu od innych państw Starego Kontynentu Republika Włoch współcześnie nie posiada RPO na szczeblu centralnym, lecz posiada w zamian aż 18 regionalnych Ombudsmanów. Jednocześnie D. Borgonovo Re czyni istotne zastrzeżenie, iż trzy regiony, tj. Sycylia, Kalabria i Apulia, nie zdecydowały się powołać instytucji regionalnego Ombudsmana[42]. W tym miejscu należy zaakcentować, iż instytucja regionalnych RPO jest przewidziana w statutach, czyli aktach prawa miejscowego, które stanowią w pewnym sensie autonomiczną Konstytucję organizacji wewnętrznej każdego włoskiego regionu. Generalnie rzecz ujmując, instytucję regionalnego Ombudsmana, jak wskazuje chociażby D. Borgonovo Re, definiować można jako niezależny organ o funkcjach gwarancyjnych, który ma na celu w możliwie najszerszym stopniu działać na rzecz przestrzegania i ochrony praw i interesów obywateli regionu w odniesieniu do ich stosunków z administracją regionalną, jak i państwową do czasu powołania organu centralnego[43].

Mając na uwadze wielość regulacji prawnych zakotwiczonych we wspomnianych statutach regionalnych, w niniejszych rozważaniach zostaną zaprezentowane jedynie zasadnicze elementy, które mają charakter powtarzalny i analogiczny, a tym samym dobrze oddają specyfikę modelu włoskiego. W pierwszej kolejności warto podkreślić, iż regionalni Ombud-

[41] Dla jasności wywodu warto wskazać, iż Włochy podzielone są na regiony, prowincje oraz gminy. Zob. N. Posteraro, *La "reviviscenza" dell'istituto della difesa civica alla luce della legge Gelli-Bianco: il Difensore civico regionale quale garante del diritto alla salute*, „federalismi.it – Osservatorio di diritto sanitario", s. 5–6, https://www.consiglio.provincia.tn.it/presso-il-consiglio/difensore-civico/casitrattati/Documents/Il%20difensore%20civico%20quale%20garante%20del%20diritto%20alla%20salute.pdf (dostęp: 20.08.2022.).

[42] D. Borgonovo Re, *Il difensore civico regionale in Italia/The Ombudsman in Italy*, https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002022000300244&script=sci_arttext#fn22 (dostęp: 13.08.2022).

[43] D. Borgonovo Re, *Il Difensore civico nell'ordinamento italiano: origine ed evoluzione dell'istituto*, „Quaderni del Dipartimento di Scienze Giuridiche", Università di Trento 2010, s. 85.

smani są powoływani przez organ stanowiący każdego regionu, tj. Radę Regionalną większością kwalifikowaną, a więc musi zostać osiągnięty konsensus polityczny, co stanowi doniosłą gwarancję niezależności i bezstronności działania organu. Jak słusznie podkreśla D. Borgonovo Re, gwarancja autonomii regionalnych RPO rozciąga się na cały okres kadencji, która z reguły trwa pięć lat i najczęściej jest dodatkowo obwarowana zakazem ubiegania się o reelekcję. Podobne zasady mają zastosowanie w procedurze odwołania, która może mieć miejsce tylko z poważnych powodów, m.in. naruszeń prawa, i następuje za sprawą podjęcia uchwały kwalifikowaną większością głosów[44]. Niezwykle ważne jest również to, iż co do zasady w statucie każdego regionu dokonano zastrzeżenia, iż funkcji Ombudsmana nie można łączyć z wykonywaniem jakiejkolwiek innej działalności zawodowej, sprawowania innej funkcji czy wykonywania zawodu, a więc również w pewnym zakresie ma zastosowanie zasada *incompatibilitas*. Dodatkowo warto zwrócić uwagę na jakże ciekawe zainicjowanie procedury powołania RPO, które stanowi inicjatywę oddolną, bowiem kandydatury mogą być zgłaszane bezpośrednio do Prezydium Rady Regionalnej przez samych obywateli, stowarzyszenia, jak i inne organy publiczne[45].

Natomiast przechodząc na płaszczyznę głównych zadań i funkcji, należy zaakcentować, iż wszyscy mieszkańcy danego regionu mogą kontaktować się z regionalnym RPO w przypadku zaistnienia jakiegokolwiek problemu indywidualnego w zetknięciu z administracją publiczną, a ponadto włoskie prawo miejscowe przewiduje na ogół także możliwość zainicjowania interwencji Ombudsmana w interesie społecznym. W istocie lokalni RPO strzegą nie tylko praw i wolności obywatela, lecz także interesu publicznego, działając jako gwarant bezstronności i należytego wykonywania zadań publicznych zgodnie z zasadami demokratycznego państwa prawa i prawidłowej administracji, do których bez wątpienia należy zaliczyć legalność, przejrzystość, wydajność, skuteczność i uczciwość[46]. Ponadto, jak słusznie podkreśla R. Medda, szczególnym zadaniem regionalnych Ombudsmanów jest ochrona praw osób najsłabszych społecznie i bezbronnych, a w szer-

[44] R. Medda, *The Ombudsman in Italy between state and regions: the enduring absence of an integrated system of guarantee*, "Le Istituzioni del Federalismo" 2017, nr 4, s. 984.

[45] D. Borgonovo Re, *Il difensore civico regionale in Italia/The Ombudsman in Italy*, https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002022000300244&script=sci_arttext#fn22 (dostęp: 13.08.2022).

[46] Tamże.

szym kontekście pełnią oni więc funkcję gwaranta praw człowieka, które to zadanie równolegle wspiera pierwotną funkcję jako strażnika poprawnej administracji[47]. Należy także wskazać, iż lokalni Ombudsmani zobligowani są do opracowania sprawozdań rocznych ze swojej działalności, które jest przesyłane parlamentowi narodowemu, a więc niemal analogicznie jak ma to miejsce w Polsce[48]. Niezwykle istotny jest także ten aspekt, iż uzyskanie pomocy i interwencja ze strony regionalnego RPO są bezpłatne, nie ma też szczególnych wymogów w przedmiocie inicjacji, bowiem każdą sprawę można zgłosić pocztą elektroniczną, listownie, telefonicznie lub osobiście. Włoski ustawodawca wymaga jedynie uprawdopodobnienia faktu, iż nastąpiło naruszenie gwarantowanych praw jednostki w kontakcie z administracją publiczną, natomiast decyzja o kierunku działania i podejmowanych krokach prawnych należy do autonomicznej decyzji Ombudsmana[49].

Konkludując, można pokusić się o wniosek, iż regionalni Ombudsmani we Włoszech, pomimo braku przymiotu organu centralnego, gwarantują równość ochrony praw wszystkim obywatelom włoskim zarówno na poziomie regionalnym, jak i państwowym. Generalnie rzecz ujmując, ich działalność można uznać za nieodłączną cechę demokracji uczestniczącej ze względu na to, iż występując na poziomie samorządowym, stanowią oni skuteczny pomost między społeczeństwem a administracją publiczną oraz są bliżej obywatela[50].

5. Wnioski końcowe

Konkludując, w pełni trafny wydaje się pogląd przedstawiony przez M. Kowalską, statuujący, iż współcześnie dość ciężko wskazać optymalny model organizacyjny instytucji RPO, gdyż występują oni zarówno na poziomie

[47] R. Medda, dz. cyt., s. 977.

[48] D. Borgonovo Re, *Il Difensore civico nell'ordinamento italiano*, s. 177.

[49] D. Borgonovo Re, *Il difensore civico regionale in Italia/The Ombudsman in Italy*, https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-52002022000300244&script=sci_arttext#fn22 (dostęp: 13.08.2022 r.).

[50] G. Guidi, *Serve una rinnovata cultura della partecipazione. Ripensando alla difesa civica*, federalismi.it, 2014, nr 10, s. 7.

centralnym, jak i lokalnym, posiadają kompetencje generalne lub sektorowe, przyjmują formę monokratyczną lub też kolegialną[51]. Zasadniczo niezmienny wydaje się fakt, iż instytucja Ombudsmana, co do zasady, cechuje się daleko posuniętą niezależnością, stanowiąc tzw. czwarty filar władzy, a której to motywów należy upatrywać przede wszystkim w zagwarantowaniu możliwie najszerszej efektywności działania na rzecz ochrony praw i wolności obywateli w przypadku ich naruszenia przez państwo. Należy także zaakcentować, iż urząd Rzecznika może być przewidziany w treści samej konstytucji danego państwa, a jego szczegółowa struktura i zadania – uregulowane przez ustawodawstwo zwykłe, jak również może mieć wyłącznie umocowanie ustawowe.

Niemniej jednak w dzisiejszych czasach instytucja RPO niezaprzeczalnie odgrywa niezwykle doniosłą i utylitarną rolę mającą w polu swojego działania zapewnienie w jak najszerszym zakresie praworządności oraz ochrony praw człowieka i obywatela, które mogą tak naprawdę w każdym momencie doznać naruszeń ze strony instytucji, organów i innych osób sprawujących funkcje publiczne. Jednocześnie w całości podzielić należy pogląd wyrażony przez M. Remaca, który trafnie zauważył, iż aktualnie w przeważającej większości państw działalność Ombudsmana ma przymiot tzw. *soft-law*, co w efekcie sprawia, iż rezultaty jego działalności mają, co do zasady, jedynie charakter niewiążących zaleceń lub też niedających się prawnie wyegzekwować roszczeń[52]. W rezultacie przeprowadzonej analizy komparatystycznej przepisów odnoszących się do instytucji Ombudsmana w wybranych systemach prawnych należy wskazać, iż odpowiedź na postawione na początku rozważań pytania nie jest prosta i jednoznaczna. Można więc uznać, iż uniwersalny model instytucji Ombudsmana w pewnym stopniu istnieje, jednak ulega on mniejszym czy większym modyfikacjom, które wynikają ze specyfikacji danego państwa oraz zastosowanych tam rozwiązań normatywnych, co zostało zobrazowane na przykładzie regulacji prawa polskiego, maltańskiego oraz włoskiego.

---

[51] M. Kowalska, *Instytucja Ombudsmana jako czynnik demokratyzacji systemów państwowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej i Południowej*, „Przegląd Politologiczny" 2014, nr 2, s. 168.

[52] M. Remac, *Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept?*, „Utrecht Law Review" 2013, t. 9, nr 3, s. 63.

Ośrodek Debaty Międzynarodowej
Lublin

INSTYTUT IM. GEN. WŁADYSŁAWA ANDERSA

Regionalny Ośrodek Debaty Międzynarodowej w Lublinie
ul. Rynek 18, 20-111 Lublin
www.rodm-lublin.pl
rodm@rodm-lublin.pl
tel. 81 721 44 50

„Biuletyn Regionalnego Ośrodka Debaty Międzynarodowej" kolejny raz ujrzał światło dzienne. Periodyk, który na stałe wpisał się w harmonogram działań Ośrodka, jest podsumowaniem niemal roku pracy naszego zespołu. Przez ostatnie dziesięć miesięcy zorganizowaliśmy kilkadziesiąt wydarzeń w postaci debat, konferencji, wykładów, warsztatów czy podcastów w naszym studio nagrań. Staraliśmy się zaproponować różne formy animacji regionalnej dyskusji o sprawach międzynarodowych, aby jak najlepiej zaktywizować lokalną społeczność wokół tej problematyki. W tym roku udało nam się dotrzeć z ofertą Ośrodka do różnych odbiorców zarówno w formule stacjonarnej, jak i w przestrzeni wirtualnej.

Bartosz Czajka, Fragment *Wprowadzenia*

Rzeczpospolita Polska
Ministerstwo
Spraw Zagranicznych

Zadanie dofinansowane ze środków
Ministerstwa Spraw Zagranicznych

werset®