

BUDOWANIE POCZUCIA BEZPIECZEŃSTWA

W CZASACH PANDEMII

ORAZ ZAGROŻENIA

TERRORYZMEM

I WOJNĄ

Redakcja naukowa

Ewa Jasiuk

Anna Chochowska



**Budowanie
poczucia bezpieczeństwa
w czasach pandemii
oraz zagrożenia
terroryzmem i wojną**

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8

Budowanie poczucia bezpieczeństwa w czasach pandemii oraz zagrożenia terroryzmem i wojną

Redakcja naukowa

Ewa Jasiuk

Anna Chochowska



Warszawa 2023

*Budowanie poczucia bezpieczeństwa w czasach pandemii
oraz zagrożenia terroryzmem i wojną*

Redakcja naukowa:

Ewa Jasiuk (Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0000-0002-0918-7225)

Anna Chochowska (Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego
w Tarnobrzegu; ORCID: 0000-0002-4146-9951)

Recenzenci:

Dr hab. Krzysztof Chochowski (r. 1–11, 14–17)

Prof. dr hab. Andrii Dukhnevych (r. 1–15)

Dr Agata Marchwińska (r. 13, 16–17)

Dr Mateusz Osiecki (r. 12)

Redaktor prowadząca: Aleksandra Szudrowicz

Opracowanie redakcyjne: PanDawer

Korekta: Zuzanna Guty

Projekt okładki: Paweł Pietrzyk

Autorzy:

Agata Marchwińska (Uczelnia Łazarskiego; Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej; ORCID: 0000-0001-8811-136X)

Aleksander Surdej (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie; Stałe Przedstawicielstwo RP przy OECD;

ORCID: 0000-0001-5653-4261)

Dariusz Mongiało (Ministerstwo Rozwoju i Technologii; ORCID: 0009-0009-3667-3673)

Yuliia Fidria (Wołyński Narodowy Uniwersytet im. Łesi Ukrainki w Łucku, Ukraina; ORCID: 0000-0001-9703-9494)

Yuriy Hofman (Wołyński Narodowy Uniwersytet im. Łesi Ukrainki w Łucku, Ukraina; ORCID: 0000-0002-8200-7059)

Olha Yukhymyuk (Wołyński Narodowy Uniwersytet im. Łesi Ukrainki w Łucku, Ukraina; ORCID: 0000-0002-3803-4746)

Dagmara Syska (Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0009-0002-3752-1355)

Daniel Walczak (Centrum Projektów Polska Cyfrowa; Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0000-0001-8981-506X)

Monika Filipiuk (Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0009-0005-0996-3844)

Izabela Czartoryska (Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0009-0008-0094-1229)

Michał Walak (Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0000-0002-0143-8405)

Anna Maszkiewicz (Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0009-0009-2124-9589)

Ewa Jasiuk (Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0000-0002-0918-7225)

Anna Chochowska (Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu;

ORCID: 0000-0002-4146-9951)

Katarzyna Sobowiec (Państwowa Uczelnia Zawodowa im. prof. Stanisława Tarnowskiego w Tarnobrzegu;

ORCID: 0009-0004-0354-801X)

Marek Mieńkowski (Uczelnia Łazarskiego; ORCID: 0009-0005-5096-1613)

Sylwester Bębas (Uniwersytet Komisji Edukacji Narodowej w Krakowie; ORCID: 0000-0002-0659-0895)

Andrii Viktorovych Dukhnevych (Wołyński Narodowy Uniwersytet im. Łesi Ukrainki w Łucku, Ukraina;

ORCID: 0000-0001-8293-7646)

Natalia Karpinska (Wołyński Narodowy Uniwersytet im. Łesi Ukrainki w Łucku, Ukraina; Pomorska Szkoła Wyższa
w Starogardzie Gdańskim; ORCID: 0000-0001-9658-3623)

DOI: 10.26399/978-83-66723-65-8

ISBN wersji drukowanej: 978-83-66723-65-8

ISBN wersji elektronicznej: 978-83-66723-66-5

© Uczelnia Łazarskiego 2023



Wydanie 1

Oficyna Wydawnicza Uczelni Łazarskiego, Warszawa 2023

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
1. Rosja poza systemem Europejskiej konwencji praw człowieka – konsekwencje	
<i>Agata Marchwińska</i>	<i>9</i>
2. Funkcjonowanie i przyszłość G20 w erze geopolitycznych napięć początku XXI wieku	
<i>Aleksander Surdej, Dariusz Mongiało</i>	<i>22</i>
3. Skutki wprowadzenia ograniczeń praw i wolności człowieka na stan bezpieczeństwa w Ukrainie w czasie stanu wojennego	
<i>Yuliia Fidria, Yuriy Hofman.....</i>	<i>61</i>
4. Wpływ agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej w Ukrainie na dostęp do wymiaru sprawiedliwości – poszczególne zagadnienia	
<i>Olha Yukhymiuk</i>	<i>77</i>
5. Konstytucyjne podstawy obostrzeń covidowych – analiza porównawcza rozwiązań stosowanych w Polsce, Austrii i Niemczech	
<i>Dagmara Syska</i>	<i>89</i>
6. Budowanie poczucia bezpieczeństwa w czasach wojny i zagrożenia terroryzmem	
<i>Daniel Walczak</i>	<i>99</i>
7. Bezpieczeństwo wydatkowania środków publicznych z budżetu Unii Europejskiej	
<i>Monika Filipiuk, Izabela Czartoryska</i>	<i>116</i>
8. Znaczenie ubezpieczeń lotniczych w czasach pandemii oraz zagrożenia terroryzmem i wojną – wybrane aspekty prawne	
<i>Michał Walak</i>	<i>125</i>

9. Pomoc publiczna w czasie kryzysu wywołanego pandemią COVID-19 w lotnictwie cywilnym – zagadnienia prawne i ekonomiczne <i>Anna Maszkiewicz, Michał Walak</i>	134
10. Bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym ze szczególnym uwzględnieniem bezpieczeństwa finansowego w czasach kryzysu – wybrane zagadnienia <i>Ewa Jasiuk</i>	144
11. Obowiązek wykonywania zawodu pielęgniarki zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej jako istotny czynnik warunkujący bezpieczeństwo zdrowotne pacjentów. Rozważania na przykładzie obowiązującej w Polsce ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej <i>Anna Chochowska</i>	162
12. Terroryzm jako jedno z największych zagrożeń bezpieczeństwa współczesnego świata <i>Katarzyna Sobowiec</i>	177
13. Cyfrowe bezpieczeństwo, czyli etyczne algorytmy <i>Marek Mieńkowski</i>	188
14. Cyberzagrożenia a bezpieczne zachowania w Internecie <i>Sylwester Bębas</i>	200
15. Environmental Policy in Ukraine and EU Approaches Amid Modern Threats <i>Andrii Viktorovych Dukhnevych</i>	220
16. Organising pre-court investigations of terrorist crimes according to the legislation of Ukraine <i>Nataliia Karpinska</i>	241

WSTĘP

Z nieukrywaną satysfakcją przekazujemy Państwu publikację naukową dotyczącą kwestii budowania poczucia bezpieczeństwa w czasach pandemii i zagrożenia terroryzmem oraz wojną. Podpowiedzią do zainicjowania tematu monografii były wydarzenia takie jak pandemia COVID-19 i trwająca wojna w Ukrainie. Również terroryzm w obecnych czasach nie pozwala o sobie zapomnieć, między innymi za sprawą ataków w różnych częściach świata – chociażby Afganistan oraz Pakistan cały czas zmagają się z atakami terrorystycznymi kierowanymi przez członków Państwa Islamskiego. Dlatego też potrzeba prowadzenia badań dotyczących problematyki zarysowanej w tytule niniejszej publikacji ciągle jest ważna, a wobec ostatnich wydarzeń stała się wręcz konieczna. Podkreślenia wymaga także fakt, że wspomniane wydarzenia powodują, iż kwestie bezpieczeństwa powinny być rozpatrywane w ujęciu interdyscyplinarnym – i taki też charakter ma prezentowana monografia. Autorami poszczególnych opracowań składających się na niniejszy tom są przedstawiciele nauk o bezpieczeństwie, prawa, ekonomii, finansów, psychologii, filozofii, pedagogiki. Opracowania zawierają więc analizy i wyniki badań z różnych dyscyplin naukowych.

Mamy nadzieję, że ze względu na swój przedmiot i charakter monografia ta będzie stanowiła istotny wkład w dyskusję na temat bezpieczeństwa w tak trudnych czasach. To przekonanie wynika z faktu, że do zaprezentowania swoich poglądów zaprosiliśmy przedstawicieli nauki zarówno z Polski, jak i z Ukrainy – państwa ogarniętego wojną, doktorantów i studentów, mając na uwadze szerokie i wieloaspektowe podejście do tematu.

Niniejsza publikacja oczywiście nie wyczerpuje podjętej tu problematyki, dlatego też liczymy na to, że stanie się inspiracją dla innych autorów do rozpoczęcia bądź pogłębiania badań w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa. Problemy bezpieczeństwa w kontekście ostatnich wydarzeń pokazują, że istnieje ogromna potrzeba prowadzenia badań naukowych i wymiany doświadczeń w tym zakresie.

Ewa Jasiuk
Anna Chochowska

1. ROSJA POZA SYSTEMEM EUROPEJSKIEJ KONWENCJI PRAW CZŁOWIEKA – KONSEKWENCJE

AGATA MARCHWIŃSKA

ORCID 0000-0001-8811-136X

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/01/a.marchwinska

Rada Europy, nazywana „strażnikiem praw człowieka w Europie”, powstała w 1949 roku. Zgodnie ze statutem organizacji głównym jej celem jest osiągnięcie większej jedności między jej członkami, aby chronić i wcielać w życie ideały oraz zasady stanowiące ich wspólne dziedzictwo, a także by ułatwić ich postęp ekonomiczny i społeczny¹. Rada Europy zajmuje się przede wszystkim promocją i ochroną praw człowieka, demokracji² i współpracą państw członkowskich w dziedzinie kultury. Organizacja jest również bardzo zaangażowana w ochronę praw mniejszości narodowych, etnicznych, językowych, religijnych i kulturowych.

Członkostwo w Radzie Europy łączy się z obowiązkiem szybkiego ratyfikowania przez państwo akcesyjne Europejskiej konwencji praw człowieka³. Konwencja tworzy system ochrony praw człowieka oraz wyznacza standardy w sferze praw człowieka, które strony Konwencji zobowiązane są zapewnić jednostce. Ratyfikacja EKPC oznacza poddanie się jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, który stoi na straży przestrzegania konwencyjnych postanowień. A zatem przystąpienie do Rady Europy uruchamia procedurę poddania się kontroli zewnętrznej instytucji, do której obywatele państw członkowskich mogą składać skargę, jeśli uważają, że państwo naruszyło ich prawa wynikające z Konwencji.

¹ Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 roku, art. 1a (Dz.U.1994.118.565).

² Działalność Rady Europy przejawia się w wielu wiążących oraz niewiążących aktach prawotwórczych, które określają standardy funkcjonowania państwa demokratycznego, zobowiązanego do przestrzegania szeroko rozumianych praw człowieka (zarówno praw osobistych, mających charakter uniwersalny, jak i praw o charakterze ekonomicznym, socjalnym, a także praw obywatelskich i politycznych). Więcej na temat funkcjonowania Rady Europy zob. np. E. Jasiuk, D. Walczak, D. Mądry, D. Mereć, *Jednostka a dobra praktyka w administracji*, „Історико-правовий часопис” 2018, nr 2(12); A. Chochowska, *Dobry samorząd terytorialny w świetle standardów międzynarodowych* [w:] K. Małyś-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021.

³ Europejska konwencja praw człowieka (EKPC, Konwencja), właśc. konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19930610284> [dostęp: 2.08.2023].

Każdy członek Rady Europy ma obowiązek uznawać zasadę praworządności oraz – jak wspomniano powyżej – zasadę, że wszystkie osoby pozostające pod jego jurysdykcją korzystają z praw człowieka i podstawowych wolności. Musi też szczerze i wydatnie współpracować dla urzeczywistniania celu Rady⁴.

Zgodnie z art. 8 Statutu Rady Europy w konsekwencji poważnych naruszeń wymienionych wyżej postanowień każdy członek organizacji może zostać zawieszony w swym prawie reprezentacji i wezwany do wystąpienia z Rady. W przypadku niezastosowania się do takiego wezwania Komitet Ministrów Rady Europy może postanowić, że dane państwo przestało być członkiem organizacji.

Procedura wskazana powyżej została zastosowana wobec Rosji po inwazji na Ukrainę. W decyzji z dnia 25 lutego 2022 roku⁵ Komitet Ministrów Rady Europy potwierdził poważne naruszenie przez Rosję zobowiązań wynikających z art. 3 Statutu Rady. Konsekwencją było zawieszenie Rosji w prawach reprezentacji w Radzie Europy zgodnie z art. 8 Statutu Rady. Zawieszenie miało skutek natychmiastowy w odniesieniu do prawa reprezentacji w Komitecie Ministrów i Zgromadzeniu Parlamentarnym Rady Europy. Podjęta decyzja oznaczała, że Rosja pozostała członkiem Rady Europy oraz stroną jej ważnych konwencji, w tym Europejskiej konwencji praw człowieka. W decyzji z dnia 10 marca 2022 roku⁶ Komitet Ministrów ponownie potępił rosyjską agresję na suwerenne terytorium Ukrainy, przyznając, że Rosja jest odpowiedzialna za ogromne cierpienia ludności ukraińskiej, a działania Rosji stanowią naruszenie pokoju na nie-spotykaną dotąd skalę na kontynencie europejskim od czasu utworzenia Rady Europy. Komitet Ministrów wyraził głębokie zaniepokojenie losem ludności cywilnej będącej ofiarą rosyjskiej agresji na Ukrainę, w szczególności jednostek najbardziej narażonych, takich jak osoby starsze, niepełnosprawne oraz dzieci. Rosja została wezwana do podjęcia środków tymczasowych wskazanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w dniach 1 i 4 marca 2022 roku, w celu zapewnienia dostępu ludności cywilnej do bezpiecznych dróg ewakuacyjnych, a także zapewnienia szybkiego przejścia pomocy humanitarnej. Komitet Ministrów postanowił kontynuować współpracę ze Zgromadzeniem Parlamentarnym w sprawie dalszych środków (w tym zastosowania art. 8 Statutu Rady), które miałyby zostać podjęte w odpowiedzi na poważne naruszenia przez Rosję jej zobowiązań jako państwa członkowskiego Rady Europy.

⁴ Statut Rady Europy..., *op. cit.*, art. 3.

⁵ Ministers' Deputy Decision: Situation in Ukraine – measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe, 1426ter meeting, 25 February 2022 (CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3).

⁶ Ministers' Deputy Decision: Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine, 1428bis meeting, 10 March 2022 (CM/Del/Dec(2022)1428bis/2.3).

W wyniku kontynuacji przez Rosję inwazji na Ukrainę Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy podczas sesji nadzwyczajnej w dniu 15 marca 2022 roku zdecydowanie opowiedziało się za wykluczeniem tego państwa z organizacji. Rosja spodziewając się takiego przebiegu zdarzeń, kilka godzin wcześniej, za pośrednictwem Ministerstwa Spraw Zagranicznych, powiadomiła Sekretarza Generalnego Rady Europy o podjęciu decyzji o wystąpieniu z tej organizacji. Wiązało się to z wypowiedzeniem EKPC. Dnia 16 marca 2022 roku Komitet Ministrów Rady Europy przyjął jednogłośnie rezolucję o wykluczeniu Rosji z organizacji, powołując się na poważne naruszenia art. 3 Statutu Rady⁷.

Decyzja o wykluczeniu Rosji z Rady Europy ma liczne konsekwencje prawne oraz finansowe. Przede wszystkim Rosja nie może już rościć sobie żadnych praw ani być uważana za związaną jakimkolwiek obowiązkiem wynikającym ze Statutu Rady Europy lub z członkostwa w Radzie, z zastrzeżeniem jednak zobowiązań, które przyjęła na mocy tego Statutu w odniesieniu do wszelkich faktów przed ustaniem członkostwa w organizacji. Ponadto Rosja nie ma już praw do reprezentacji w Komitecie Ministrów oraz Zgromadzeniu Parlamentarnym ani też jego organach lub organach pomocniczych. Wszelki udział Rosji w działaniach i programach organizowanych przez Radę Europy jest odtąd regulowany przez obowiązujące przepisy lub praktyki mające zastosowanie do udziału państw niebędących członkami organizacji. Rosja przestaje być także członkiem wielu porozumień i umów częściowych. Pozostają jej jednak do spełnienia zobowiązania finansowe wynikające z członkostwa w Radzie Europy oraz z umów częściowych do dnia ustania członkostwa w organizacji (w tym składek za 2022 rok)⁸.

Spośród licznych konsekwencji związanych z wyjściem Rosji z Rady Europy warto zwrócić uwagę na te, które dotyczą ochrony praw człowieka w ramach EKPC. Wraz z wystąpieniem z organizacji Rosja niejako wypisuje się z systemu stworzonego przez Konwencję. Rosjanie nie będą mogli już występować przeciwko swojemu krajowi do Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a warto nadmienić, że 25% skarg wpływających dotychczas do Trybunału pochodziła właśnie z Rosji. Wraz z wypowiedzeniem Konwencji jej postanowienia nie będą musiały być przestrzegane na terenie tego państwa. Nie oznacza to jednak, że nie

⁷ Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 16 March 2022 at the 1428th meeting of the Ministers' Deputies [online:] <https://rm.coe.int/09000001680a5da51> [dostęp: 2.08.2023].

⁸ Resolution CM/Res(2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 23 March 2022 at the 1429th meeting of the Ministers' Deputies [online:] <https://rm.coe.int/resolution-cm-res-2022-3-legal-and-financial-conss-cessation-membershi/1680a5ee99> [dostęp: 2.08.2023].

będą respektowane, ponieważ Rosja ma wewnętrzne regulacje, które powinny nadal być zgodne z konwencyjnymi standardami. Niemniej wraz z wypowiedzeniem EKPC otwarta pozostaje droga do ustanawiania nowych przepisów, bez oglądania się na zgodność z Konwencją, co oznacza, że ponad 140 milionów obywateli rosyjskich może zostać pozbawionych ochrony gwarantowanej w Konwencji.

W tym przypadku najwięcej obaw budzi możliwość przywrócenia w Rosji kary śmierci. W Rosji oficjalnie nigdy nie zniesiono kary śmierci, jednak obowiązuje tam moratorium, które *de facto* zakazuje stosowania kary śmierci w tym kraju. Ostatni wyrok wykonano w Rosji we wrześniu 1996 roku⁹.

Rada Europy odegrała istotną rolę w walce o zniesienie kary śmierci, na którą nie ma miejsca w społeczeństwach demokratycznych¹⁰. W kwietniu 1983 roku przyjęła Protokół nr 6 do Konwencji znoszący karę śmierci. Protokół ten dopuszczał karę śmierci jedynie za czyny popełnione podczas wojny lub w okresie bezpośredniego zagrożenia wojną¹¹. Dziewiętnaście lat później, w maju 2002 roku, został przyjęty Protokół nr 13 będący ostatecznym krokiem w celu zniesienia kary śmierci we wszystkich okolicznościach. Rada Europy uczyniła zniesienie kary śmierci warunkiem wstępnym przystąpienia do organizacji. Od 1997 roku w żadnym z państw członkowskich nie przeprowadzono egzekucji¹². Warto podkreślić, że choć sama Konwencja dopuszcza w art. 15 możliwość czasowej derogacji jej standardów, to postanowienia Protokołu 13 nie mogą być uchylone na podstawie tego artykułu¹³. Artykuł 2 ust. 2 Konwencji dopuszcza pozbawienie życia innej osoby w trzech tylko sytuacjach: jeżeli następuje ono w wyniku bezwzględnie koniecznego użycia siły w obronie jakiegokolwiek osoby przed bezprawną przemocą; w celu wykonania zgodnego z prawem zatrzymania lub uniemożliwienia ucieczki osobie pozbawionej wolności zgodnie z prawem; w działaniach podjętych zgodnie z prawem w celu stłumienia zamieszek lub powstania¹⁴.

⁹ Zob. [online:] <https://lenta.ru/news/2009/11/19/death/> [dostęp: 2.08.2023].

¹⁰ Zob. [online:] <https://www.coe.int/en/web/about-us/achievements> [dostęp: 2.08.2023].

¹¹ Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 28 kwietnia 1983 roku, Strasbourg, art. 1–2 [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010230266> [dostęp: 2.08.2023].

¹² Zob. [online:] <https://www.coe.int/en/web/about-us/achievements> [dostęp: 2.08.2023].

¹³ Protokół nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 3 maja 2002 r., Wilno [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140001155> [dostęp: 2.08.2023].

¹⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., *op. cit.*, art. 2.

Artykuł 2 Konwencji, chroniący prawo do życia i określający okoliczności, w których pozbawienie życia może być usprawiedliwione, jest jednym z najbardziej fundamentalnych postanowień Konwencji i nie jest dozwolone żadne od niego odstępstwo. Państwa – strony Konwencji – muszą stosować się do jego treści.

Drugim obok art. 2, jednym z najważniejszych postanowień EKPC, jest art. 3, wprowadzający zakaz tortur. Konwencja również w tym przypadku nie dopuszcza derogacji¹⁵.

Artykuły 2 i 3 Konwencji stanowią najwyższą wartość społeczeństw demokratycznych tworzących Radę Europy¹⁶.

Jak wynika z powyższych rozważań, system ochrony praw człowieka stworzony w ramach Konwencji wyznacza wysokie standardy i jest przykładem dla innych regionalnych systemów. Ponadto bogate orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, stojącego na straży wykonywania postanowień EKPC, jest niezwykłym dorobkiem tej instytucji. Możemy znaleźć wiele przykładów ukazujących wpływ orzecznictwa Trybunału na porządki prawne państw stron Konwencji. Niezależnie od problemów związanych z nadmiarem prac, z jakimi zmagają się w ostatnich latach Trybunał, jego działalność niewątpliwie prowadzi do wzrostu poziomu ochrony praw człowieka w Europie¹⁷.

Rosja, będąc poza Radą Europy, przestaje być częścią tego unikatowego systemu ochrony praw człowieka w Europie. Pozostaje zatem poza kontrolą organów Rady Europy stojących na straży przestrzegania konwencyjnych standardów.

Zgodnie z postanowieniami Konwencji państwo, które ją wypowiada, zachowuje sześciomiesięczny okres wypowiedzenia. Powyższe wypowiedzenie nie zwalnia Rosji od zobowiązań wynikających z EKPC w odniesieniu do każdego działania, które mogąc naruszać te zobowiązania, byłoby podjęte przed upływem terminu, w którym wypowiedzenie stało się skuteczne¹⁸.

W nawiązaniu do powyższego sześć miesięcy po wykluczeniu z Rady Europy, dnia 16 września 2022 roku, Rosja przestała być stroną Europejskiej konwencji praw człowieka. Jednakże ma wiążący prawnie obowiązek wykonania wszystkich orzeczeń i decyzji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczących

¹⁵ *Ibidem*, art. 3 i 15.

¹⁶ *Case of Giuliani and Gaggio v. Italy*, application 23458/02, judgment, Strasbourg 24 March 2011.

¹⁷ A. Marchwińska, E. Jasiuk, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 7–35; E. Jasiuk, A. Konert, A. Detyniecka, E. Targońska, *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, t. 43, s. 113–118.

¹⁸ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności..., *op. cit.*, art. 58.

jej działań lub zaniechań zaistniałych do dnia 16 września 2022 roku¹⁹. Trybunał pozostaje zatem właściwy do rozpatrywania skarg skierowanych przeciwko Rosji w odniesieniu do działań mogących stanowić naruszenie Konwencji, pod warunkiem że wystąpiły one do wskazanej daty²⁰. Komitet Ministrów będzie nadzorował wykonanie przedmiotowych wyroków i ugód, a Rosja jest zobowiązana do ich wdrożenia. Państwo to nadal ma uczestniczyć w posiedzeniach Komitetu Ministrów, gdy ten nadzoruje wykonywanie orzeczeń, w celu dostarczania i otrzymywania informacji dotyczących orzeczeń, w przypadku gdy Rosja jest pozwany lub państwem wnioskującym, jednakże bez prawa uczestniczenia w przyjmowaniu decyzji przez Komitet ani głosowaniu²¹.

Obecnie ponad 2000 wyroków i decyzji nie zostało jeszcze w pełni wdrożonych przez Rosję i pozostaje w toku pod nadzorem Komitetu Ministrów Rady Europy²².

Na przestrzeni lat orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka miało swój wpływ na rosyjski porządek prawny. Rosja przystąpiła do Rady Europy w 1996 roku, natomiast w 1998 ratyfikowała Europejską konwencję praw człowieka²³. I choć nierzadko występują problemy ze skutecznością wykonywania przez Rosję wyroków Trybunału, to istnieje niemało przykładów reform dokonanych w Rosji pod wpływem orzeczeń strasburskiego Trybunału. Na skutek wyroku *Putintseva p. Rosji*²⁴ zmieniono przepisy dotyczące użycia broni palnej przez siły bezpieczeństwa. Dekretem Prezydenta z 2015 roku przepisy zezwalające na uznaniowe stosowanie śmiertelnej broni uniemożliwiające ucieczkę z jednostki wojskowej zostały uchylone i zastąpione nowymi regulacjami. W statucie żandarmerii wojskowej przewidziano użycie wszelkich możliwych środków alternatywnych przed użyciem broni palnej²⁵. Z kolei pod wpływem wyroku

¹⁹ Zob. [online:] <https://www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-party-to-the-european-convention-on-human-rights> [dostęp: 2.08.2023].

²⁰ Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights, 22 March 2022 [online:] https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG [dostęp: 2.08.2023].

²¹ Resolution CM/Res (2022)3..., *op. cit.*

²² Ministers' Deputies Strategy paper regarding the supervision of the execution of cases pending against the Russian Federation, 8 December 2022 (CM/Inf/DH(2022)25).

²³ Zob. [online:] <https://www.coe.int/en/web/execution/russian-federation> [dostęp: 2.08.2023].

²⁴ *Case of Putintseva v. Russia*, Application 33498/04, judgment, 10 May 2012, final 10/08/2012, Strasbourg.

²⁵ Russian Federation, Execution of the European Court of Human Rights judgments, main achievements in member states [online:] <https://rm.coe.int/ma-russia-eng/1680a186c0> [dostęp: 2.08.2023].

*Bednov p. Rosji*²⁶ oraz 12 innych podobnych spraw dokonano zmian w przepisach dotyczących tymczasowego aresztowania. Reformy legislacyjne i orzeczenia rosyjskich sądów konstytucyjnego i najwyższego w latach 2009 i 2013 zapewniły, że tymczasowe aresztowanie wymaga uzasadnionej decyzji sądu wydanej w określonym czasie, a rozprawy mają odbywać się w obecności oskarżonych oraz ich przedstawicieli. W wyniku orzeczenia *Arshinchokova p. Rosji*²⁷, odnoszącego się do naruszenia zasady pewności prawa i prawa skarżącego do sądu, zmieniono przepisy dotyczące postępowania kontrolnego (nadzoru) w sprawach handlowych. W ramach nowego systemu wiążące i wykonalne decyzje podlegają zaskarżeniu tylko raz przed najwyższą instancją sądową, na wniosek stron lub innych osób, których sprawa dotyczy, w oparciu o ściśle określone podstawy i terminy. Podobną reformę podjęto od 2002 roku w sprawach cywilnych, a od 2012 roku trwały przekształcenia „nadzoru” w normalną kasację apelacji. Jedynie rosyjski sąd najwyższy może wszcząć nadzwyczajny przegląd nadzorczy. Również pod wpływem 106 wyroków przeciwko Rosji²⁸ w sprawach dotyczących długości postępowań sądowych i środków odwoławczych w 2012 roku dokonano zmian w procedurze odwoławczej zarówno w sprawach cywilnych, jak i karnych. Odtąd instancja odwoławcza ma właściwość rozpoznania nowych dowodów i decydowania o meritum sprawy bezpośrednio, bez konieczności przekazywania sprawy do sądu niższej instancji. Skrócono również terminy rozpatrywania spraw przez sądy apelacyjne²⁹.

Pomimo pozytywnych przykładów wskazanych powyżej nie można zapominać, że nadal istnieje wiele wyroków Trybunału, z których wykonaniem Rosja ma duże trudności. Zdaniem Sekretarza Generalnej Rady Europy, Marii Pejćinović Burić, wraz z odejściem z systemu Europejskiej konwencji praw człowieka Rosja jeszcze bardziej odizoluje się od demokratycznego świata. Rada Europy będzie jednak nadal wspierać i współpracować z obrońcami praw człowieka, siłami demokratycznymi, wolnymi mediami i niezależnym społeczeństwem obywatelskim Rosji, żywiąc przy tym nadzieję, że pewnego dnia rosyjscy obywatele będą znów mogli cieszyć się ochroną wynikającą z Europejskiej konwencji praw człowieka³⁰.

²⁶ *Case of Bednov v. Russia*, Application 21153/02, judgment, 1 June 2006, Strasbourg.

²⁷ *Case Arshinchokova v. Russia*, Application 73043/01, judgment, 29 June 2007, Strasbourg.

²⁸ Resolution CM/Res(2017)168, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights 106 cases against the Russian Federation concerning length of domestic judicial proceedings and remedies thereof, adopted by the Committee of Ministers on 7 June 2017 at the 1288th meeting of the Ministers' Deputies [online:] <https://rm.coe.int/168059ddb0> [dostęp: 2.08.2023].

²⁹ Russian Federation, Execution of the European Court of Human Rights..., *op. cit.*

³⁰ Zob. [online:] https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a807f8 [dostęp: 2.08.2023].

Na swoim ostatnim kwartalnym posiedzeniu w 2022 roku, poświęconym wykonywaniu wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Komitet Ministrów zdecydował o wdrożeniu nowej strategii nadzoru nad sprawami dotyczącymi Rosji. Jak wyżej wspomniano, Rosja została wykluczona z Rady Europy w marcu 2022 roku, jednakże jest zobowiązana do wykonania wszystkich orzeczeń i decyzji Trybunału dotyczących jej działań lub zaniechań zaistniałych do dnia 16 września 2022 roku. Trybunał kontynuuje wydawanie orzeczeń dotyczących Rosji, a Komitet Ministrów nadal nadzoruje ich wykonanie³¹.

W tym kontekście bardzo niepokojący wydaje się fakt, że od dnia 3 marca 2022 roku Rosja zaprzestała wszelkiej komunikacji z Radą Europy w sprawie wykonywania wyroków. Zgodnie z paragrafem 7 Rezolucji CM/Res(2022)3 Rosja jest zobowiązana nadal uczestniczyć w posiedzeniach Komitetu Ministrów, gdy ten nadzoruje wykonywanie orzeczeń, w celu dostarczania i otrzymywania informacji dotyczących tych orzeczeń, w przypadku gdy Rosja jest pozwanym lub państwem wnioskującym, jednak bez prawa uczestniczenia w przyjmowaniu decyzji przez Komitet ani głosowaniu. Rosja nie uczestniczy w posiedzeniach Komitetu Ministrów ds. Praw Człowieka i niestety nic nie wskazuje, aby miało się to zmienić w najbliższej przyszłości³².

Warto zwrócić uwagę, że dnia 11 czerwca 2022 roku w Rosji weszła w życie nowa ustawa o wykonywaniu orzeczeń. Stwierdzono, że z powodu błędnego proceduralnie wykluczenia Rosji z Rady Europy Komitet Ministrów nie może narzucić Rosji zobowiązań wynikających z instrumentów prawnych Rady Europy, w konsekwencji czego orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, które uprawomocniły się po dniu 15 marca 2022 roku, nie podlegają wykonaniu ani nie są podstawą do wznowienia postępowania. Słuszne zadośćuczynienie można wypłacić do dnia 1 stycznia 2023 roku za wyroki, które uprawomocniły się przed dniem 15 marca 2022 roku³³.

W związku z zaistniałą sytuacją Komitet Ministrów przyjął decyzję w sprawie nowej strategii nadzoru nad wykonywaniem przez Rosję wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Komitet postanowił nawiązać bliższą współpracę ze społeczeństwem obywatelskim oraz innymi organizacjami międzynarodowymi. Wobec braku komunikacji ze strony władz Rosji informacje dostarczane przez

³¹ Council of Europe, Newsroom, *Secretary General urges the Russian Foreign Minister to implement ECHR judgments*, Strasbourg 12 December 2022 [online:] <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-urges-the-russian-foreign-minister-to-implement-echr-judgments> [dostęp: 2.08.2023].

³² *Strategy paper regarding the supervision of the execution of cases pending against the Russian Federation...*, op. cit.

³³ *Ibidem*.

organizacje pozarządowe pozostają istotnym źródłem umożliwiającym Komitetowi śledzenie na bieżąco sytuacji w Rosji. Istotny jest również fakt, że Rosja pozostaje członkiem Organizacji Narodów Zjednoczonych i stroną wielu podmiotów ONZ dotyczących ochrony praw człowieka, posiadających własne mechanizmy monitorowania. Niektóre z tych organów są zaangażowane w sprawy, które są przedmiotem zainteresowania Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i które oczekują na wykonanie. Komitet zwraca również uwagę, że wobec braku komunikacji ze strony rosyjskiej szczególnie ważne jest znalezienie skutecznych sposobów przekazywania informacji do opinii publicznej na temat procesu egzekucji orzeczeń w sprawach przeciwko Rosji oraz prowadzenie rejestru zaległych zobowiązań³⁴.

Komitet Ministrów poprosił Sekretarza Generalnego Rady Europy, aby po każdym spotkaniu pisemnie zwracał się do Ministra Spraw Zagranicznych Rosji w sprawie wykonania wyroków, informował o nierozstrzygniętych sprawach rosyjskich i wzywał władze do wypełnienia zobowiązań płynących z prawa międzynarodowego do pełnego przestrzegania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Komitet Ministrów rozważa również przyjęcie w przyszłości bardziej ogólnych decyzji dotyczących większej liczby spraw rosyjskich³⁵.

Problemy komunikacyjne z Rosją stanowią niemały problem w pracy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Współpraca ze strony państwa członkowskiego jest bowiem niezwykle ważnym elementem proceduralnym w procesach orzekania, ponieważ stanowi sedno zasady równości broni. Brak stanowiska państwa, brak wyjaśnień z jego strony utrudnia rozstrzygnięcie sprawy³⁶.

Na dzień 1 lutego 2023 roku przed organem decyzyjnym oczekiwało 16 730 skarg indywidualnych skierowanych przeciwko Rosji. W styczniu 2023 roku Trybunał wydał wyroki w sprawach: *Fedotova i Inni p. Rosji, Ukraina i Holandia p. Rosji, Kutayev p. Rosji* oraz *Svetova i inni p. Rosji*, w których zasadniczo wyjaśnił, że jest właściwy do rozpoznawania spraw dotyczących aktów lub zaniechań, które miały miejsce przed 16 września 2022 r., czyli dniem, w którym Rosja przestała być stroną EKPC. Urząd sędziego w stosunku do Rosji zakończył działanie, dlatego Trybunał postanowił wyznaczyć spośród składu orzekającego sędziego *ad hoc* do rozpoznania wniesionych spraw przeciwko Rosji w ramach swojej jurysdykcji³⁷. Pozwala na to art. 29 Regulaminu Trybunału, który stanowi,

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Council of Europe, Newsroom, *Secretary General urges the Russian Foreign...*, *op. cit.*

³⁶ Zob. [online:] <https://www.ejiltalk.org/the-withdrawal-mystery-solved-how-the-european-court-of-human-rights-decided-to-move-forward-with-the-cases-against-russia/> [dostęp: 2.08.2023].

³⁷ Latest rulings by the European Court set out the procedure for future processing of applications against Russia, ECHR 036 (2023) 03.02.2023 [online:] <https://www.echr.coe.int/w/future-processing-of-applications-against-the-russian-federation> [dostęp: 2.08.2023].

że: „Jeżeli sędzia wybrany z ramienia zainteresowanej Układającej się Strony jest niezdolny do zasiadania w Izbie, wyłącza się lub zostaje zwolniony albo jeżeli brak jest takiego sędziego, Przewodniczący Trybunału wybiera sędziego *ad hoc* uprawnionego do udziału w rozpatrywaniu sprawy”³⁸. Trybunał może przystąpić do rozpatrywania wniosków, jeżeli władze rosyjskie z nim nie współpracują. Brak skutecznego udziału pozwanego państwa w postępowaniu nie oznacza automatycznie uznania roszczeń wnioskodawcy. Jednakże dostępne dowody muszą przekonać Trybunał, że roszczenie jest uzasadnione pod względem faktycznym i prawnym³⁹.

Wystąpienie Rosji z Rady Europy jest sytuacją bez precedensu. Jest to ogromne wyzwanie dla instytucji i organizacji zajmujących się ochroną praw człowieka, bowiem jak mają one procedować przy braku współpracy Rosji, jednocześnie chcąc zapewnić obywatelom tego państwa ochronę? Warto zwrócić uwagę, że Trybunał poczynił starania, aby odnaleźć się w tej nowej sytuacji. Przede wszystkim rozwiązano kwestie proceduralne dotyczące orzekania w sprawach przeciwko Rosji. Nadal pozostaje jednak pytanie o skuteczność wyroków Trybunału, zwłaszcza w związku z decyzją Rosji o zaprzestaniu wykonywania orzeczeń tego organu.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Benoît-Rohmer F., Klebes H., *Prawo Rady Europy. W stronę ogólnoeuropejskiej przestrzeni prawnej*, przeł. M.A. Nowicki, Warszawa 2006.
2. Chochowska A., *Dobry samorząd terytorialny w świetle standardów międzynarodowych* [w:] K. Małysa-Sulińska, M. Stec (red.), *Prawo do dobrego samorządu – perspektywa obywatela i mieszkańca*, Warszawa 2021.
3. Izdebski H., Machińska H., *Dostęp obywateli do europejskiego wymiaru sprawiedliwości*, Warszawa 2005.
4. Jasiuk E., Konert A., Detyniecka A., Targońska E., *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, t. 43.

³⁸ Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, art. 29 (Dz.U.1993.61.284/1).

³⁹ Latest rulings by the European Court set out the procedure for future processing of applications..., *op. cit.*

5. Jasiuk E., Walczak D., Mądry D., Mereć D., *Jednostka a dobra praktyka w administracji*, „Історико-правовий часопис” 2018, nr 2(12).
6. Marchwińska A., Jasiuk E., *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
7. Nowicki M.A., *Wokół Konwencji Europejskiej. Krótki komentarz do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Warszawa 2006.
8. Redelbach A., *Natura praw człowieka. Strasburskie standardy ich ochrony*, Toruń 2001.
9. Redelbach A., *Prawa naturalne, prawa człowieka, wymiar sprawiedliwości. Polacy wobec Europejskiej Konwencji Praw Człowieka*, Toruń 2000.

Akty prawne i dokumenty urzędowe

1. *Case Arshinchokova v. Russia*, Application 73043/01, judgment 29 June 2007, Strasbourg.
2. *Case of Bednov v. Russia*, Application 21153/02, judgment, 1 June 2006, Strasbourg.
3. *Case of Giuliani and Gaggio v. Italy*, Application 23458/02, judgment, Strasbourg 24 March 2011.
4. *Case of Putintseva v. Russia*, Application 33498/04, judgment, 10 May 2012, final 10/08/2012, Strasbourg.
5. Council of Europe, Newsroom, *Secretary General urges the Russian Foreign Minister to implement ECHR judgments*, Strasbourg 12 December 2022, <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-urges-the-russian-foreign-minister-to-implement-echr-judgments> [dostęp: 2.08.2023].
6. Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19930610284> [dostęp: 2.08.2023].
7. Latest rulings by the European Court set out the procedure for future processing of applications against Russia, ECHR 036 (2023) 03.02.2023 [online:] <https://www.echr.coe.int/w/future-processing-of-applications-against-the-russian-federation> [dostęp: 2.08.2023].
8. Ministers’ Deputies: Strategy paper regarding the supervision of the execution of cases pending against the Russian Federation, 8 December 2022 (CM/Inf/DH(2022)25).
9. Ministers’ Deputy Decision: Consequences of the aggression of the Russian Federation against Ukraine, 1428bis meeting, 10 March 2022 (CM/Del/Dec(2022)1428bis/2.3).

10. Ministers' Deputy Decision: Situation in Ukraine – measures to be taken, including under Article 8 of the Statute of the Council of Europe, 1426th meeting, 25 February 2022 (CM/Del/Dec(2022)1426ter/2.3).
11. Protokół nr 6 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 28 kwietnia 1983 roku, Strasburg, art. 1–2 [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20010230266> [dostęp: 2.08.2023].
12. Protokół nr 13 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z dnia 3 maja 2002 roku, Wilno [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20140001155> [dostęp: 2.08.2023].
12. Regulamin Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, art. 29 (Dz.U.1993.61.284/1).
13. Resolution CM/Res(2017)168, Execution of the judgments of the European Court of Human Rights 106 cases against the Russian Federation concerning length of domestic judicial proceedings and remedies thereof, adopted by the Committee of Ministers on 7 June 2017 at the 1288th meeting of the Ministers' Deputies [online:] <https://rm.coe.int/168059ddb0> [dostęp: 2.08.2023].
14. Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 16 March 2022 at the 1428th meeting of the Ministers' Deputies [online:] <https://rm.coe.int/0900001680a5da51> [dostęp: 2.08.2023].
15. Resolution CM/Res(2022)3 on legal and financial consequences of the cessation of membership of the Russian Federation in the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 23 March 2022 at the 1429 bis meeting of the Ministers' Deputies [online:] <https://rm.coe.int/resolution-cm-res-2022-3-legal-and-financial-conss-cessation-membershi/1680a5ee99> [dostęp: 2.08.2023].
16. Resolution of the European Court of Human Rights on the consequences of the cessation of membership of the Russian Federation to the Council of Europe in light of Article 58 of the European Convention on Human Rights, 22 March 2022 [online:] https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Resolution_ECHR_cessation_membership_Russia_CoE_ENG [dostęp: 2.08.2023].
17. Russian Federation, Execution of the European Court of Human Rights judgments, main achievements in member states [online:] <https://rm.coe.int/ma-russia-eng/1680a186c0> [dostęp: 2.08.2023].
18. Statut Rady Europy przyjęty w Londynie dnia 5 maja 1949 roku, art. 1a (Dz.U.1994.118.565).

Źródła internetowe

1. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/secretary-general-urges-the-russian-foreign-minister-to-implement-echr-judgments> [dostęp: 2.08.2023].

2. https://search.coe.int/directorate_of_communications/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a807f8 [dostęp: 2.08.2023].
3. <https://www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-party-to-the-european-convention-on-human-rights> [dostęp: 2.08.2023].
4. <https://lenta.ru/news/2009/11/19/death/> [dostęp: 2.08.2023].
5. <https://www.coe.int/en/web/about-us/achievements> [dostęp: 2.08.2023].
6. <https://www.ejiltalk.org/the-withdrawal-mystery-solved-how-the-european-court-of-human-rights-decided-to-move-forward-with-the-cases-against-russia/> [dostęp: 2.08.2023].
7. <https://www.coe.int/en/web/execution/russian-federation> [dostęp: 8.02.2023].
8. https://www.echr.coe.int/documents/convention_pol.pdf [dostęp: 2.08.2023].

2. FUNKCJONOWANIE I PRZYSZŁOŚĆ G20 W ERZE GEOPOLITYCZNYCH NAPIĘĆ POCZĄTKU XXI WIEKU

ALEKSANDER SURDEJ

ORCID 0000-0001-5653-4261

DARIUSZ MONGIALO

ORCID 0009-0009-3667-3673

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/02/a.surdej/d.mongialo

Wstęp

Państwa były i są głównymi aktorami na scenie polityki międzynarodowej i podmiotami kształtującymi międzynarodowe transakcje gospodarcze, nawet gdy te w przeważającej mierze są realizowane przez przedsiębiorstwa prywatne.

Można sobie wyobrazić, że każde z państw inaczej kształtuje swoje relacje polityczne i gospodarcze z innymi państwami. Powstałaby wówczas duża liczba reguł i rozwiązań, które niezmiernie komplikowałyby działalność przedsiębiorstw i życie ludzi. Oczywiście tak w rzeczywistości nie jest, ponieważ państwa dostrzegają podobieństwa problemów i uwarunkowań, identyfikując zasady i mechanizmy, które pozwalają uprościć i ustabilizować przygotowanie i przebieg gospodarczych transakcji i politycznych relacji.

W wyniku wielu powtarzalnych interakcji mogą ukształtować się pewne początkowo nieformalne zasady i wzorce, które przynoszą stronom interakcji istotne oszczędności w kosztach transakcji. Ich formalizacja jest pierwszym etapem procesu, który prowadzić może do stworzenia ram i pełniejszej instytucjonalizacji reguł i form dwu- i wielostronnej interakcji państw i przedsiębiorstw. Jedną z form takiej instytucjonalizacji są międzyrządowe organizacje międzynarodowe, które różnią się kryteriami członkostwa (od powszechnego do selektywnego) czy też zakresem celów (od wielu szeroko ujętych celów po nieliczne, wąsko zdefiniowane cele)¹. Oprócz nich istnieje wiele innych form instytucjonalnych o charakterze mniej lub bardziej formalnym (od forów po kluby) i zróżnicowanej

¹ A. Surdej, *Multilateralizm i organizacje międzynarodowe: zasady i instrumenty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, t. 80, nr 4, s. 185–196.

trwałości. W rezultacie państwa i przedsiębiorstwa funkcjonują w archipelagu międzynarodowych instytucji, zasad i reguł prawnych.

W niniejszym opracowaniu przedstawione zostaną geneza, zasady funkcjonowania oraz źródła napięć i determinanty rozwoju Grupy Dwudziestu (G20) – specyficznej formy instytucjonalnej służącej wspólnemu definiowaniu problemów świata oraz opracowaniu kierunków ich rozwiązywania. Zarysowane zostaną również scenariusze możliwych przekształceń G20 w warunkach przemian gospodarki światowej i napięć geopolitycznych.

G20 w ujęciu historycznym: geneza, cele i zasady działania grupy

Grupa Dwudziestu (G20) pojawiła się jako nieformalne forum ministrów finansów i prezesów banków centralnych reprezentujących ważne kraje rozwinięte i gospodarki wschodzące. Pierwszy krok w kierunku utworzenia G20 miał miejsce w dniu 25 września 1999 roku, kiedy ministrowie finansów i prezesi banków centralnych G7 ogłosili, że poszerzą dialog na temat kluczowych kwestii polityki gospodarczej i finansowej i zaproszą do współpracy „swoich odpowiedników z szeregu krajów o znaczeniu systemowym z regionów całego świata”². Inauguracyjne spotkanie G20 odbyło się kilka miesięcy później w Berlinie (15–16 grudnia 1999 roku). W komunikacie ministrowie finansów G20 i prezesi banków centralnych stwierdzili wówczas, że Grupa G20 została powołana dla dwóch celów:

- stworzenia **mechanizmu nieformalnego dialogu** w ramach systemu instytucjonalnego Bretton Woods i poszerzenia dyskusji o kluczowe kwestie polityki gospodarczej i finansowej między gospodarkami o znaczeniu systemowym;
- promowania współpracy w celu osiągnięcia stabilnego i zrównoważonego światowego wzrostu gospodarczego, który przynosi korzyści wszystkim.

Grupę Dwudziestu powołano przede wszystkim dla poprawy koordynacji globalnej polityki gospodarczej w odpowiedzi na kryzys finansowy lat 1997–1998³. W późniejszym okresie G20 silnie ewaluowała i zmieniła swój pierwotnie dość wąski zakres przedmiotowy. W historii jej funkcjonowania wyróżnić można dwa okresy. W latach 1999–2008 najważniejszymi wydarzeniami w ramach G20 były coroczne spotkania ministrów finansów i prezesów banków centralnych – nie

² Zob. [online:] <http://www.g7.utoronto.ca/finance/fm992509state.htm> [dostęp: 17.07.2023].

³ B. Liberska, *Działania grupy G-20 na rzecz nowej globalnej architektury finansowej* [w:] B. Lider-ska (red.), *Nowa globalna architektura finansowa: w stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, Kraków 2016, s. 23–24 [online:] <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/27612> [dostęp: 18.07.2023].

przyciągały one jednak większej uwagi opinii publicznej. Punktem zwrotnym stało się spotkanie G20 w Waszyngtonie w listopadzie 2008 roku, kiedy to na zaproszenie prezydenta USA George’a W. Busha spotkali się przywódcy państw członkowskich Grupy. Zdecydowano wtedy o zwoływaniu następnych spotkań już na poziomie liderów: głów państw lub szefów rządów. Począwszy od 2008 roku, znacznie poszerzony został zakres przedmiotowy prac G20. Oprócz spraw finansowych przedmiotem dyskusji stały się również takie tematy, jak: regionalna integracja, zmiany demograficzne, międzynarodowy handel, rynki pracy, polityka społeczna, ochrona środowiska, rolnictwo, zdrowie, edukacja, prawa człowieka i równouprawnienie płci.

Pracami G20 kieruje zawsze jedno z państw członkowskich. Jest to funkcja rotacyjna, która trwa 12 miesięcy i rozpoczyna się dnia 1 grudnia każdego roku. System ustalania kolejności prezydencji jest oparty na zasadzie równowagi regionalnej (zob. tabela 1)⁴. Prezydencję G20 wspiera mechanizm „troiki” – rodzaj sztafety złożonej z obecnego, poprzedniego i następnego w kolejności przewodniczącego. Forma ta została wprowadzona w 2002 roku dla zminimalizowania ryzyka utraty ciągłości prac Grupy. „Troika” przygotowuje propozycje tematów do dyskusji oraz zajmuje się kwestiami organizacyjnymi spotkań.

Tabela 1. Podział 19 państw G20 na grupy dla potrzeb rotacyjnej prezydencji ze wskazaniem dat pełnienia tej funkcji od momentu wprowadzenia tego systemu

Grupa 1	Grupa 2	Grupa 3	Grupa 4	Grupa 5
Australia (2014)	Indie (2023)	Argentyna (2018)	Francja (2011)	Chiny (2016)
Kanada (2010)	Rosja (2013)	Brazylia (2024)	Niemcy (2017)	Indonezja (2022)
Arabia Saudyjska (2020)	RPA (2025)	Meksyk (2012)	Włochy (2021)	Japonia (2019)
USA (2008)	Turcja (2015)		Wielka Brytania (2009)	Korea Płd. (2010)

Źródło: opracowanie na podstawie: <https://en.wikipedia.org/wiki/G20> [dostęp: 31.07.2022].

Grupa Dwudziestu nie ma stałych, charakterystycznych dla typowej organizacji międzynarodowej struktur (organizacyjnych). Zrezygnowano z utworzenia stałego sekretariatu, gdyż według założycieli Grupy mogłoby to nadmierne biurokratyzować jej działalność. W celu koordynowania prac i organizacji

⁴ Warto zaznaczyć, że przewodniczącym G20 nie może być Unia Europejska.

posiedzeń w ramach danej prezydencji kraj piastujący tę funkcję tworzy tymczasowy sekretariat G20. Bieżące dyskusje prowadzone są w ramach dwóch ścieżek, tj. (1) „ścieżki finansów” oraz (2) „ścieżki szerpów”⁵. Zadaniem Szerpów G20, którymi są wysokiej rangi urzędnicy państwowi i pracownicy organizacji międzynarodowych, jest przygotowanie spotkań liderów Grupy. Szerpowie odpowiadają m.in. za wynegocjowanie wersji roboczych dokumentów. Taka dwutorowość prac G20 jest związana z tym, że Grupa postawiła sobie dwa wspomniane już cele: pierwszy to dialog w obszarze współpracy finansowej, drugi – prace na rzecz wzrostu gospodarczego.

W ramach ścieżki finansowej organizowane są spotkania ministrów finansów i prezesów banków centralnych oraz zastępców ministrów i szerpów, a rozmowy koncentrują się na tematach związanych ze sprawami gospodarczymi, finansowymi, podatkowymi i polityki monetarnej, podczas gdy zakres tematyczny prac drugiej ścieżki jest dużo szerszy.

Kierunki prac G20 zmieniają się z roku na rok i w dużym stopniu odzwierciedlają priorytety kraju, który pełni funkcję przewodniczącego. Agenda spotkań liderów (głowy państw/ szefowie rządów i przedstawiciel UE) ustalana i omawiana jest na spotkaniach przygotowawczych. Decydenci G20 korzystają ze wsparcia krajowych ekspertów pracujących w ramach grup roboczych i zespołów zadaniowych. Spotkaniom grup roboczych często współprzewodniczy jedno państwo z grupy gospodarek rozwiniętych i jedno państwo z grup tzw. gospodarek wschodzących. O liczbie grup i ich zakresie merytorycznym decyduje kraj pełniący funkcję przewodniczącego, np. w ramach „indonezyjskiej prezydencji 2022” funkcjonuje łącznie 18 takich ciał⁶.

W strukturze G20 działają również grupy zaangażowania, określane zbiorczo jako „X20”, zrzeszające pozarządowych interesariuszy z różnych dziedzin. W 2022 roku takich grup było 10, przy czym jedna z nich (SAI20) została utworzona w trakcie obecnej prezydencji indonezyjskiej⁷.

⁵ Nazwa ta nawiązuje do koczowniczego ludu Nepalu, z którego pochodzą przewodnicy i tragarze wypraw w Himalaje.

⁶ Według informacji ze strony internetowej prezydencji indonezyjskiej: <https://g20.org/> [dostęp: 31.07.2022] utworzono 5 grup roboczych i 1 zespół zadaniowy w ramach ścieżki finansowej, a w przypadku ścieżki szerpów: 11 grup roboczych, 1 zespół zadaniowy i 1 inicjatywę.

⁷ Istniejące w G20 grupy zaangażowania: Business20 – B20 (reprezentująca przedsiębiorców); Labour20 – L20 (złożona ze związków zawodowych); Civil20 – C20 (jej członkowie to instytucje społeczeństwa obywatelskiego); Science20 – S20 (przedstawiciele świata nauki); Think20 – T20 (sieć ośrodków akademickich i think tanków); Women20 – W20 (organizacja zajmująca się ochroną praw kobiet); Urban20 – U20 (przedstawiciele miast); Youth20 – Y20 (organizacja reprezentująca młodzież); Parliamentary20 – P20 (przewodniczący parlamentów narodowych) i Supreme Audit Institutions20 – SAI20 (przedstawiciele krajowych najwyższych organów kontroli).

G20 w architekturze globalnego zarządzania

Grupę Dwudziestu uznać należy za ważnego „aktora” globalnego zarządzania, który uzupełnił jego struktury w tych obszarach i w tych okresach, które uwidaczniały niesprawności płynące z braku efektywności bilateralnej współpracy między państwami i funkcjonowania multilateralnych międzyrządowych organizacji. Grupa przyjęła rolę swoistego komitetu sterującego, który wpływa na inne podmioty poprzez perswazję, formę raczej „miękkiej” niż „twardej” mocy sprawczej. Swoje znaczenie jako ośrodek globalnego rządzenia wzmacnia poprzez ciągłą ewolucję, poszerzanie i intensyfikację wykorzystania sieci powiązań z innymi „aktorami” globalnego zarządzania.

Grupa Dwudziestu nie może być nazwana mianem organizacji międzynarodowej w formalnym rozumieniu tego terminu. Przyczyną jest to, że istnienie i funkcjonowanie G20 nie ma umocowania prawnego – nie ma aktu założycielskiego (konwencji, porozumienia, karty), zawierającego cele, zasady, prawa i obowiązki członków. Nie istnieją formalnie ustalone kryteria członkostwa ani procedury podejmowania decyzji. Z tego względu G20 ma atrybuty zamkniętego dobrowolnego, nieformalnego „klubu debat”, posiadającego pewne cechy forum rzecznictwa (*advocacy forum*), którego członkami są państwa dążące do realizacji uzgodnionych wspólnych celów, wspólnej agendy. Członkowie G20 dysponują jednak potencjalną dużą łączną mocą sprawczą, aby uzgodnione strategie i kierunki działań przeforsować następnie na innych forach, np.: ONZ, Banku Światowym, OECD czy Międzynarodowym Funduszu Walutowym. Pomimo że kraje zrzeszone w G20 wiele dzieli, względna spójność tej grupy przejawia się w umiejętności wypracowywania pożądanych decyzji w wielu istotnych dla gospodarki światowej obszarach, wykraczających poza zagadnienia systemu finansowego. Można dopatrzeć się tu analogii do procesu współdecydowania opartego na zasadzie deliberacji. Deliberacyjna ścieżka może być skuteczna, ale skuteczność ta zależy od rozwiązania kwestii analizowanych w koncepcji tzw. pułapki wspólnych decyzji (*joint-decision trap*)⁸. Skład G20 w miarę adekwatnie odzwierciedla globalny układ sił gospodarczych. Obejmuje kraje o różnych kulturowych, ekonomicznych i instytucjonalnych uwarunkowaniach, a dzięki tej różnorodności pozwala uwzględnić wielość perspektyw co do poruszanych w dyskusjach tematów. Wyjątkowość G20 polega na tym, że dzięki względnie małej liczbie jej członkowie są w stanie łatwiej osiągnąć konsensus i mogą wypracować wspólną

⁸ Zidentyfikowana pod koniec lat 80. XX wieku przez Fritza Scharpfa. Jej istotą jest stałe zagrożenie patem decyzyjnym. Por. J. Socha, *Współdecydowanie w polityce publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 4, s. 76.

strategię, będącą odpowiedzią na pojawiające się globalne wyzwania, dużo szybciej niż organizacje międzynarodowe o powszechnym członkostwie i formalnych strukturach, takie jak ONZ, WTO. Źródłem siły i przesłanką skuteczności G20 jest to, że w jednym miejscu i czasie udaje się zebrać liderów gospodarki światowej, co pozwala na konfrontację stanowisk narodowych oraz uzgodnienie i przyjęcie wytycznych, które następnie są realizowane przez poszczególne państwa i organizacje międzynarodowe. Przyjmowane na spotkaniach deklaracje są sygnowane przez przywódców państw i szefów rządów, co jest podstawą siły oddziaływania G20.

Grupę można postrzegać jako **układ sieciowy symetrycznie rozproszony**, gdzie nie występuje podmiot centralny odpowiedzialny za koordynację, ale koordynacja faktycznie się pojawia. Uczestnicy to niezależne równorzędne podmioty, które współpracują dobrowolnie dla osiągnięcia określonego celu w konkretnych obszarach, czyli tam, gdzie uważają, że doprowadzą do uzyskania wspólnych korzyści.

Grupa cechuje się dużą elastycznością, dającą możliwość szybkiej rekonfiguracji wewnętrznego układu powiązań. Poprzez utworzenie i rozwijanie interpersonalnych sieci między przedstawicielami administracji państw członkowskich (szczególnie dotyczy to szefów i ich zastępców) G20 oddziałuje na kraje trzecie i inne organizacje międzynarodowe. Grupa nie posiada sztywnych, czyli biurokratyzujących struktur, dzięki czemu łatwo jej dostosować się do zmian zachodzących w otoczeniu i reagować na nie szybciej, niż dzieje się to w przypadku innych podmiotów zaangażowanych w globalne zarządzanie.

Odwołując się do teorii Alexandra Wendta, uważanego za jednego z twórców paradygmatu konstruktywistycznego w teorii stosunków międzynarodowych, reguły i przepisy powstają wskutek złożonych interakcji, które w teorii w stosunkach międzynarodowych mogą mieć formę współpracy, obojętności lub rywalizacji⁹. Działania są determinowane przez więzi łączące poszczególnych aktorów, a nie przez ich racjonalne, logiczne wybory. W związku z powyższym tworzone przez G20 normy prawne są kształtowane po to, żeby wyrazić zbiorowe oczekiwanie właściwego zachowania, mogą też pełnić rolę współkształtującą, wpływać nie tylko na tożsamość Grupy i jej członków, ale też na innych aktorów globalnego zarządzania, z którymi G20 współpracuje, i ją konstruować.

⁹ N. Kohtamäki, *Pojęcie legitymizacji demokratycznej w interpretacji konstruktywistycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1, s. 14.

G20 jako koordynator „produkcji” globalnych dóbr publicznych

W systemie gospodarki światowej G20 pełni funkcję koordynatora „produkcji” globalnych dóbr publicznych. Globalne dobra publiczne (np. ochrona warstwy ozonowej, stan oceanów, przestrzeń kosmiczna, wiedza, reguły światowego handlu, internet, pokój światowy, stabilność finansowa, zdrowie publiczne) mają te same cechy, co ich krajowe odpowiedniki, ale globalny zasięg. Z dostępu do nich nie można nikogo wykluczyć, mogą być zatem konsumowane zarówno przez jednostki je finansujące, jak i te, które nie płacą za nie, ponadto dobra publiczne mają charakter nierywalizacyjny (konsumpcja przez jeden podmiot nie ogranicza możliwości konsumpcji przez inne podmioty). Warto pamiętać, że popyt na globalne dobra publiczne jest regionalnie zróżnicowany. Przykładowo, utrzymanie stabilności międzynarodowego systemu finansowego nie jest priorytetem dla krajów afrykańskich, które w mniejszym stopniu zintegrowane są z gospodarką światową. W pewnym momencie może jednak pojawić się „rywalizacja o dobra nierywalizacyjne”, a nadmierna konsumpcja może doprowadzić ostatecznie do ich zniszczenia („tragedia wspólnego pastwiska”). Atmosfera ziemska czy zasoby Arktyki mogą wkrótce utracić charakter globalnego dobra publicznego z uwagi na zanieczyszczenie albo na nadmierną eksploatację surowców przez niektóre państwa. Wyzwaniem dla produkcji globalnych dóbr publicznych jest niedostateczna podaż i niewłaściwa, budząca poczucie niesprawiedliwości ich dystrybucja. Nie istnieje ponadnarodowy rząd, który w imieniu państw lub na ich zlecenie mógłby podjąć się ustalenia zasad produkcji, finansowania i dostarczania danego globalnego dobra publicznego użytkownikom oraz ewentualnej ochrony publicznych zasobów¹⁰.

Brak rządu ponadnarodowego może być rekompensowany przez koordynację podaży dóbr publicznych przez rządy narodowe. W przestrzeni międzynarodowej rolę takiego koordynującego podmiotu przypisać można G20, która ma łączne zasoby i potencjalną zdolność działania oraz kompetencje, aby uzgodnić, ile dóbr publicznych „wyprodukować”, które z nich są priorytetowe, jak je chronić oraz określić zasady ich finansowania.

¹⁰ A. Surdej, J. Brzozowski (red.), *Terytorializacja lub funkcjonalizacja. Dylematy ugrupowań integracyjnych*, Toruń 2013, s. 10–12.

Strategia intensyfikacji zewnętrznego oddziaływania G20 jako instrument zwiększania wpływu grupy na system międzynarodowy

Stosowana przez G20 strategia intensyfikacji zewnętrznego oddziaływania (*outreach*) polega na tym, że G20 realizuje praktykę zapraszania do włączenia się w prace Grupy wybranych wyspecjalizowanych organizacji międzynarodowych, państw nieczłonkowskich oraz interesariuszy pozarządowych. W spotkaniach przygotowujących do szczytów bardzo często biorą udział: Przewodniczący Rady Stabilności Finansowej, Dyrektorzy ILO, Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Sekretarz Generalny OECD, ONZ, Prezes Banku Światowego i Dyrektor Generalny WTO. W zależności od decyzji prezydencji G20 osoby te obecne są też na spotkaniach przywódców (szczytach). Poza przedstawicielami organizacji międzynarodowych zaproszenia na spotkania liderów G20 otrzymują pojedyncze państwa trzecie. Podczas pierwszych pięciu szczytów nie obowiązywały żadne reguły dotyczące tego, kogo zapraszać i ilu może być zaproszonych gości. Zmieniło się to w 2010 roku, kiedy na szczycie w Seulu ustalono, że na spotkaniach liderów obecnych może być nie więcej niż pięć państw trzecich, z czego przynajmniej dwa muszą pochodzić z Afryki¹¹. Ten drugi warunek jest spełniany dzięki temu, że przy stole obrad zasiadają przewodniczący dwóch afrykańskich ugrupowań regionalnych: Unii Afrykańskiej i Nowego Partnerstwa dla Rozwoju Afryki (NEPAD). Dodatkowe zaproszenie kierowane jest do kraju azjatyckiego sprawującego w danym roku przewodnictwo w ASEAN. W obradach G20 tradycyjnie bierze udział Hiszpania, która jako jedyna spoza G20 ma status „stałego gościa” G20¹². W latach 2010–2021 na spotkaniach liderów nieprzerwanie obecny był Singapur (z wyjątkiem kiedy w 2012 roku zaproszone zostało Chile). Wynika to z faktu, że państwo to jest globalnym centrum finansowym, a co jeszcze ważniejsze – z jego inicjatywy w 2009 roku w ramach ONZ powstała nieformalna Grupa ds.

¹¹ Zob. [online:] <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html> [dostęp: 31.07.2022].

¹² W żadnym z dokumentów Grupy nie zdefiniowano kategorii „stały gość”. Ta uprzywilejowana pozycja Hiszpanii jest efektem nietypowych okoliczności. Reprezentant Hiszpanii miał możliwość po raz pierwszy wzięcia udziału w szczycie G20 w 2008 roku dzięki uprzejmości prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego, który zgodził się na odstąpienie jednego z dwóch miejsc przyznanych Francji (dodatkowe miejsce wynikało z objęcia przez Francję rotacyjnej prezydentury UE) – zob. The GLI team at the G20 – 30 November 2018, *Spain’s Relationship Status with the G20. It’s Complicated* [online:] <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/30/11/2018/spains-relationship-status-g20-its-complicated> [dostęp: 31.07.2022]. G20 nie podjęła później żadnych wiążących uzgodnień w sprawie „dopraszania” Hiszpanii na kolejne szczyty. Decyzja leży w gestii każdej prezydencji, ale jak dotychczas żaden z członków G20 nie zakwestionował prawa Hiszpanii do udziału w spotkaniach liderów.

Zarządzania Globalnego (*Global Governance Group* – 3G), składająca się z 30 małych i średniej wielkości państw, która ma być pośrednikiem łączącym G20 i ONZ oraz ułatwiać dialog między tymi forami¹³. Wydaje się, że Singapur jako reprezentant interesów 3G uzyskał status *quasi* stałego gościa Grupy Dwudziestu, prawie identyczny z tym, który posiada Hiszpania.

Wspomniana reguła dotycząca maksymalnej liczby państw trzecich zapraszanych w charakterze gości na szczyty G20 nie zawsze jest w praktyce przestrzegana (zob. tabela 2). Liczba uczestników waha się w zależności od decyzji prezydencji, np. w spotkaniu w Rijadzie w 2020 roku obecnych było łącznie aż 18 podmiotów-gości: przedstawiciele reprezentujących państwa trzecie i organizacje międzynarodowe.

Dążenie do wzmocnienia siły oddziaływania i globalnej pozycji G20 wyraża się także w tym, że przedstawiciele funkcjonujących przy G20 grup zaangażowania, zrzeszających interesariuszy pozarządowych, mają możliwość prezentowania opinii, stanowisk i komentarzy na tematy znajdujące się na agendzie danej prezydencji i wywierania wpływu na ostateczny kształt przyjmowanych politycznych zobowiązań.

Wykres 1. Mechanizm szerokiego zewnętrznego oddziaływania (*outreach*) G20



Źródło: opracowanie własne.

¹³ Zob. [online:] https://en.wikipedia.org/wiki/Global_Governance_Group [dostęp: 31.07.2022]. To, co jest istotne dla państw członkowskich 3G, to to, że ich przedstawiciel prezentuje wspólną opinię jej członków na tematy znajdujące się na agendzie G20. W ten sposób państwa te mają większą szansę na to, iż ich stanowiska w odniesieniu do konkretnych dyskutowanych tematów zostaną dostrzeżone i uwzględnione przez Grupę Dwudziestu. Pojawienie się inicjatywy 3G ma osłabić argumenty krytyków G20, że Grupa charakteryzuje się niskim stopniem inkluzywności i nie jest uprawniona do podejmowania działań o znaczeniu dla całego świata.

Tabela 2. Wykaz zaproszonych państw i organizacji międzynarodowych na spotkania liderów w latach 2008–2022
(stan na dzień 8 czerwca 2022 roku)

Data i miejsce spotkania	Zaproszeni goście			
	Liczba państw	Nazwa państwa	Liczba organizacji	Nazwa organizacji międzynarodowej
14–15.11.2008 r. Waszyngton	2	Niderlandy, Hiszpania	4	Forum Stabilności Finansowej, MFW, ONZ, Bank Światowy
2.04.2009 r. Londyn	4	Niderlandy, Hiszpania, Etiopia (przewodniczący NEPAD), Tajlandia (przewodniczący ASEAN)	5	ONZ, Bank Światowy, MFW, WTO, Forum Stabilności Finansowej
24–25.09.2009 r. Pittsburgh	4	Niderlandy, Hiszpania, Etiopia (przewodniczący NEPAD), Tajlandia (przewodniczący ASEAN)	6	Rada Stabilności Finansowej, Współpraca Gospodarcza Azji i Pacyfiku (APEC), MFW, ONZ, Bank Światowy, WTO
26–27.06.2010 r. Toronto	5 ^a	Niderlandy, Hiszpania, Etiopia (przewodniczący NEPAD), Malawi (przewodniczący Unii Afrykańskiej), Wietnam (przewodniczący ASEAN)	7	Rada Stabilności Finansowej, ILO, OECD, MFW, ONZ, Bank Światowy, WTO
11–12.11.2010 r. Seul	5	Hiszpania, Singapur (przewodniczący 3G), Etiopia (przewodniczący NEPAD), Malawi (przewodniczący Unii Afrykańskiej), Wietnam (przewodniczący ASEAN)	7	ILO, ONZ, MFW, Bank Światowy, OECD, WTO, Rada Stabilności Finansowej

Data i miejsce spotkania	Zaproszeni goście			
	Liczba państw	Nazwa państwa	Liczba organizacji	Nazwa organizacji międzynarodowej
3–4.11.2011 r. Cannes	5	Hiszpania, Singapur (przewodniczący 3G), Etiopia (przewodniczący NEPAD), ZEA (przewodniczący Rady Współpracy Państw Zatoki Perskiej), Gwinea Równikowa (przewodnicząca Unii Afrykańskiej)	8	Komitet Bazylejski Nadzoru Bankowego, Rada Stabilności Finansowej, ILO, MFW, OECD, ONZ, Bank Światowy
18–19.06.2012 r. Los Cabos	6	Benin, Kambodża, Chile, Kolumbia, Etiopia, Hiszpania	8	MFW, Rada Stabilności Finansowej, FAO, ILO, OECD, WTO, ONZ, Bank Światowy
5–6.09.2013 r. Saint Petersburg	7 ^b	Kazachstan, Hiszpania, Szwajcaria, Singapur (przewodniczący 3G), Brunei Darussalam (przewodniczący ASEAN), Etiopia (przewodnicząca Unii Afrykańskiej), Senegal (przewodniczący NEPAD)	7	Rada Stabilności Finansowej, ILO, MFW, OECD, ONZ, Bank Światowy, WTO
15–16.11.2014 r. Brisbane	6	Hiszpania, Singapur, Nowa Zelandia, Mauretania (przewodnicząca Unii Afrykańskiej), Mjanma (przewodniczący ASEAN), Senegal (przewodniczący NEPAD)	7	Rada Stabilności Finansowej, ILO, MFW, OECD, ONZ, Bank Światowy, WTO
15–16.11.2015 r. Antalya	6	Azerbejdżan, Singapur, Hiszpania, Malezja (przewodniczący ASEAN), Senegal (przewodniczący NEPAD), Zimbabwe (przewodniczący Unii Afrykańskiej)	7	Rada Stabilności Finansowej, ILO, MFW, OECD, ONZ, Bank Światowy, WTO

Data i miejsce spotkania	Zaproszeni goście			
	Liczba państw	Nazwa państwa	Liczba organizacji	Nazwa organizacji międzynarodowej
4-5.09.2016 r. Hangzhou	8	Egipt, Kazachstan, Singapur, Tajlandia, Hiszpania, Czad (przewodniczący Unii Afrykańskiej), Senegal (przewodniczący NEPAD), Laos (przewodniczący ASEAN)	7	Bank Światowy, MFW, Rada Stabilności Finansowej, ONZ, ILO, WTO, OECD
7-8.07.2017 r. Hamburg	8	Niderlandy, Norwegia, Szwajcaria, Hiszpania, Singapur, Gwinea (przewodniczący Unii Afrykańskiej), Senegal (przewodniczący NEPAD), Wietnam (przewodniczący APEC)	9	Bank Światowy, Rada Stabilności Finansowej, MFW, ONZ, FAO, ILO, WTO, OECD, WHO
30.11-1.12.2018 r. Buenos Aires	7	Chile, Niderlandy, Hiszpania, Jamajka (przewodniczący CARICOM), Rwanda (przewodniczący Unii Afrykańskiej), Senegal (przewodniczący NEPAD), Singapur (w podwójnej roli jako przewodniczący ASEAN i Grupy 3G)	2	Międzypamerykański Bank Rozwoju, Bank Rozwoju Ameryki Łacińskiej
21-22.11.2020 r. Rijad	7 ^c	Jordania, Szwajcaria, Hiszpania, Singapur, Rwanda (przewodniczący NEPAD), Wietnam (przewodniczący ASEAN), ZEA (przewodniczący Rady Współpracy Zatoki Perskiej), Przewodniczący Unii Afrykańskiej (RPA)	11	FAO, Rada Stabilności Finansowej, ILO, MFW, OECD, ONZ, Bank Światowy, WHO, WTO, Arabski Fundusz Walutowy, Islamski Bank Rozwoju
30-31.10.2021 r. Rzym	6	Niderlandy, Hiszpania, Singapur, Kongo (przewodniczący Unii Afrykańskiej), Rwanda (przewodniczący NEPAD), Brunei Darussalam (przewodniczący ASEAN)	9	Rada Stabilności Finansowej, WHO, Bank Światowy, WTO, ILO, MFW, FAO, OECD, ONZ

Data i miejsce spotkania	Zaproszeni goście			
	Liczba państw	Nazwa państwa	Liczba organizacji	Nazwa organizacji międzynarodowej
15–16.11.2022 r. Bali	10	Niderlandy, Ukraina, Singapur, Hiszpania, ZEA, Surinam (przewodniczący CARICOM), Senegal (przewodniczący Unii Afrykańskiej), Rwanda (przewodnicząca NEPAD), Kambodża (przewodniczący ASEAN), Fidżi (Przewodniczący Forum Wysp Pacyfiku)		brak informacji
^a Według jednego ze źródeł internetowych zaproszenie otrzymała również Nigeria – zob. [online:] https://en.wikipedia.org/wiki/2010_G20_Toronto_summit [dostęp: 31.07.2022]. ^b Według jednego ze źródeł Szwajcaria nie była obecna na szczycie – zob. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, The European Union's Role in <i>International Economic Fora Paper 1: The G20, 2015 r.</i>, s. 19 [online:] https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOI_STU(2015)542207 [dostęp: 31.07.2022]. ^c W szczycie w Rijadzie Unię Afrykańską reprezentowała RPA, która pełniła wówczas funkcję przewodniczącej tej organizacji. RPA jest jednocześnie członkiem G20, stąd liczba zaproszonych państw trzecich wyniosła 7.				

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <https://en.wikipedia.org/wiki/G20> oraz <http://www.g20.utoronto.ca/summits/index.html>; European Parliament, Directorate General for Internal Policies, The European Union's Role in International Economic Fora Paper 1: The G20, 2015, s. 18 [online:] https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2360995 [dostęp: 31.07.2022].

W wyniku przekształceń wokół G20 uformowana została struktura sieciowa obejmująca następujące kręgi: (1) urzędników i polityków z państw członkowskich (szerypów, ministrów finansów i ich zastępcy oraz eksperci krajowi); (2) przedstawicieli organizacji i instytucji międzynarodowych oraz regionalnych; (3) interesariuszy pozarządowych, bez których G20 nie odgrywałaby istotnej roli we współczesnym świecie. Dialog i konsultacje z innymi niż administracja rządowa partnerami pozwalają na wyjście poza sztywne ramy typowych negocjacji dyplomatycznych. Takie podejście ułatwia budowanie szerokiego konsensusu politycznego. Pośrednio ma też pomóc we wzmocnieniu percepcji, że G20 jest reprezentatywnym globalnym forum, w którym uczestniczy wystarczająco duża liczba podmiotów zaangażowanych w globalne zarządzanie. Ponadto decyzje podejmowane przez G20 nie dotyczą wyłącznie członków tej Grupy, ale wyznaczają światowe standardy i kierunki polityk, które mają wpływ na politykę innych krajów i praktyki międzynarodowych organizacji. Włączenie ich przedstawicieli w prace przygotowawcze i umożliwienie im wyrażenia opinii i komentarzy jest zatem sposobem na osłabienie ewentualnych późniejszych prób podważania znaczenia deklaracji G20.

Podstawy oceny efektywności i skuteczności G20

Najważniejszym wydarzeniem w funkcjonowaniu G20 są spotkania liderów (szefów rządów / głów państw oraz przedstawiciela UE), które od 2011 roku odbywają się raz w roku w państwie sprawującym prezydencję (wcześniej w latach 2009–2010 odbywały się dwa razy w roku). Decyzje na szczytach G20 podejmowane są na zasadzie konsensusu. Ponadto zwoływane są sektorowe spotkania ministerialne, np. spotkania ministrów G20 ds. pracy i zatrudnienia, spotkania ministrów handlu G20, spotkania ministrów rolnictwa G20 oraz nieformalne spotkania ministrów spraw zagranicznych G20. Po każdym spotkaniu ministerialnym wydawane są zazwyczaj komunikaty (*communiqué*) lub deklaracje odnoszące się do konkretnego obszaru tematycznego, który był omawiany w czasie szczytu.

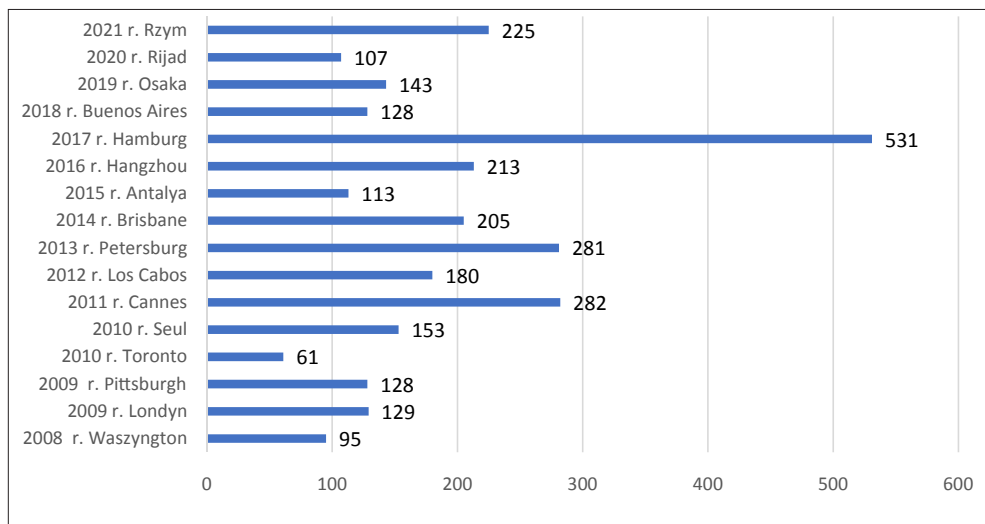
Głównym „produktem” G20 są dokumenty publikowane po spotkaniach liderów. Przyjmowane na koniec danej prezydencji, przybierają formę strategicznych deklaracji (lub rzadziej: oświadczeń), które podsumowują zobowiązania członków G20, opisując cel, sposoby jego osiągnięcia i plan działania. Projekty wypracowywane są w procesie konsultacji na szczeblu ministrów finansów, ich zastępców, w czasie spotkań szerypów i posiedzeń grup roboczych. Jak pokazuje wykres 2, najwięcej zobowiązań politycznych uczestnicy szczytu przyjęli podczas spotkania w 2017 roku, a najmniej pojawiło się w końcowych dokumentach

po rozmowach w Waszyngtonie (2008 rok) i Toronto (2010 rok). W ciągu 23 lat istnienia G20 liczba deklarowanych uzgodnionych działań zmieniała się w sposób nieregularny, co wynika ze złożoności i skali tematów, które pojawiały się na agendzie prac G20.

Liczyby na wykresie 2 wskazują całkowitą liczbę zapisów w deklaracjach mówiących o podjęciu przez G20 działań w obszarach tematycznych. W przypadku gdy sformułowanie wskazuje na wiele instrumentów lub celów, dzieli się je na odpowiednią liczbę części¹⁴.

W analizowanym okresie, między rokiem 2008 a rokiem 2015, zdecydowanie najwięcej zobowiązań G20 odnosiło się do polityki makroekonomicznej (zob. tabela 3). Drugim najważniejszym obszarem zaangażowania Grupy było funkcjonowanie sektora finansowego. Ważnym tematem są również kwestie rozwojowe. Odnotować można też względnie dużą liczbę zobowiązań przyjętych w odniesieniu do reform międzynarodowych instytucji finansowych. Relatywnie najniższa we wskazanym okresie aktywność charakteryzowała G20 w odniesieniu do handlu międzynarodowego, sektora energii oraz zatrudnienia i rynku pracy.

Wykres 2. Liczba zobowiązań politycznych podjętych na spotkaniach liderów (lata 2008–2021)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z: G20 Information Centre, G20 Research Group, University of Toronto [online:] <http://www.g20.utoronto.ca/about.html> [dostęp: 31.07.2022].

¹⁴ Zob. [online:] <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/commitments.html> [dostęp: 31.07.2022].

Tematyka	RAZEM	2008 r. Waszyngton	2009 r. Londyn	2009 r. Pittsburgh	2010 r. Toronto	2010 r. Seul	2011 r. Cannes	2012 r. Los Cabos	2013 r. St. Peters- burg	2014 r. Brisbane	2015 r. Antalya
Żywność, rolnictwo i żywienie	61	0	0	3	2	2	36	4	11	0	3
Zdrowie	35	0	0	0	0	0	0	0	0	33	2
Edukacja	4	0	0	3	0	0	1	0	0	0	0
Równouprawnienie płci	6	0	0	0	0	0	0	2	0	4	0
Przestępstwa i korupcja	71	3	0	3	3	9	5	7	33	4	4
Terroryzm	13	0	0	0	0	0	0	0	1	0	12
Rozliczalność	75	4	3	15	3	4	5	13	9	17	2
Zarządzanie G8/G20	32	0	0	3	0	2	12	3	12	0	0
ŁĄCZNIE	1627	95	129	128	61	153	282	180	281	205	113

Źródło: Centrum Informacyjne G20 [online:] <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/commitments.html#table> [dostęp: 31.07.2022].

Cele G20 nie są i nie mogą być precyzyjnie i jednoznacznie określone. Zmieniają się w zależności od priorytetów danej prezydencji oraz warunków, w odpowiedzi na które G20 podejmuje działania.

Ocena efektywności prac G20 nie jest zadaniem prostym i wymaga stworzenia specjalnej metody badawczej. Grupa Badawcza G20 na Uniwersytecie w Toronto (Centrum Informacyjne G20) zaproponowała porównanie stopnia, w jakim członkowie G20 dostosowali swoje regulacje do treści podjętych zobowiązań politycznych, które znalazły się w komunikatach przywódców. Zgodnie z formułą zastosowaną przez tych badaczy jeden punkt jest przydzielany, gdy ma miejsce pełna lub prawie całkowita zgodność działania administracji danego kraju z zobowiązaniem; „0” oznacza, że zobowiązanie nie zostało zrealizowane lub trwają prace nad jego wdrożeniem; natomiast „-1” świadczy o braku lub prawie całkowitym niepowodzeniu w dostosowaniu się do zobowiązania. Przeprowadzona przez badaczy z Toronto analiza dotyczy okresu między rokiem 2013 a 2020, a jej wyniki zostały zaprezentowane w tabeli 4.

Z analizy tej wynika, że średnia ocena zgodności działań z przyjętymi wytycznymi dla całego ugrupowania G20 w latach 2013–2020 wynosi od 42% (szczyt w 2014 roku) do 87% (spotkanie liderów w 2018 roku), co wskazuje na względną „skuteczność” Grupy. Widoczna w tabeli zmienność dotyczy wszystkich państw, niezależnie od poziomu rozwoju gospodarczo-społecznego. Zauważyć jednak warto, że niską pozycję wszędzie zajmują: RPA, Arabia Saudyjska i Turcja. Istotne różnice można też zaobserwować co do stopnia wdrożenia zobowiązań w poszczególnych obszarach (tabela 5). Grupa G20 okazała się skuteczna we wprowadzeniu w życie rekomendowanych rozwiązań w dziedzinie polityk makro- i mikroekonomicznych oraz walki z bezrobociem i staraniami o poprawę warunków pracy. Najslabiej radziły sobie kraje z realizacją postanowień dotyczących „walki z korupcją” i w obszarze handlu międzynarodowego. W przypadku systemów finansowych słabo wypadła skuteczność G20 w tworzeniu regulacji finansowych, dużo lepiej natomiast we wdrażaniu zobowiązań dotyczących reform instytucji finansowych. W literaturze przedmiotu spotkać się można z opinią, że większość z 1482 zobowiązań podjętych podczas siedmiu szczytów w latach 2013–2019 to tylko powtórzenie deklaracji sformułowanych na poprzednich posiedzeniach lub na innych międzynarodowych spotkaniach¹⁵. Co więcej, te polityczne zapisy rzadko przekładały się na konkretne działania. Podkreślić należy, że agendę poszerzono o tematy wykraczające poza typowe zagadnienia makroekonomiczne. Członkowie G20 stopniowo dodawali nowe priorytety w nowych dziedzinach, takich jak: rolnictwo, kwestie

¹⁵ IAI Research Studies, *Global Governance at a turning point: the role of the G20*, [s.l.] 2021, s. 28.

bezpieczeństwa żywności, efektywność energetyczna, zmiany klimatu i finansowanie infrastruktury. Ostatecznie wiele zainicjowanych prac nie przyniosło wymiernych rezultatów i dyskusje nie doprowadziły do wypracowania nowych rozwiązań instytucjonalnych.

Analiza tabel 4 i 5 pozwala zauważyć silne wewnętrzne zróżnicowanie Grupy pod względem stopnia odzwierciedlenia w politykach krajowych ustaleń podejmowanych na spotkaniach, co z kolei przekłada się na zróżnicowanie stopnia skuteczności wypracowywanych na tym forum zobowiązań politycznych. Ponadto rezultaty analizy wskazują, że G20 cechuje się umiarkowaną skutecznością oddziaływania na swoich członków.

Tabela 4. Stopień wdrożenia podjętych politycznych zobowiązań (szczyty w latach 2013–2020)

Członek G20/miejsce spotkania liderów	Petersburg 2013 r.	Brisbane 2014 r.	Antalya 2015 r.	Hangzhou 2016 r.	Hamburg 2017 r.	Buenos Aires 2018 r.	Osaka 2019 r.	Rijad 2020 r.
Argentyna	+0,06	+0,06	+0,53	+0,63	+0,82	+0,75	+0,53	+0,60
Australia	+0,63	+0,59	+0,65	+0,79	+0,71	+0,80	+0,74	+0,90
Brazylia	+0,31	+0,12	+0,53	+0,58	+0,82	+0,70	+0,47	+0,65
Kanada	+0,44	+0,71	+0,65	+0,84	+0,94	+0,75	+0,79	+0,85
Chiny	+0,19	+0,59	+0,59	+0,74	+0,76	+0,75	+0,42	+0,70
Francja	+0,69	+0,63	+0,71	+0,63	+0,94	+1,00	+0,71	+0,90
Niemcy	+0,75	+0,69	+0,71	+0,79	+0,88	+0,65	+0,88	+1,00
Indie	+0,63	+0,59	+0,65	+0,63	+0,82	+0,75	+0,58	+0,35
Indonezja	+0,50	+0,12	+0,18	+0,53	+0,94	+0,45	+0,32	+0,55
Włochy	+0,44	+0,13	+0,71	+0,32	+0,76	+0,35	+0,65	+0,63
Japonia	+0,31	+0,65	+0,35	+0,68	+0,76	+0,55	+0,58	+0,75
Korea Płd.	+0,38	+0,65	+0,53	+0,68	+0,71	+0,60	+0,42	+0,95
Meksyk	+0,38	+0,47	+0,53	+0,53	+0,65	+0,60	+0,53	+0,40
Rosja	+0,44	+0,47	+0,47	+0,68	+0,65	+0,35	+0,47	+0,55
Arabia Saudyjska	+0,06	-0,24	+0,35	+0,42	+0,59	+0,45	+0,42	+0,65
RPA	+0,25	-0,12	+0,24	+0,37	+0,65	+0,45	+0,37	+0,45

Członek G20/miejsce spotkania liderów	Petersburg 2013 r.	Brisbane 2014 r.	Antalya 2015 r.	Hangzhou 2016 r.	Hamburg 2017 r.	Buenos Aires 2018 r.	Osaka 2019 r.	Rijad 2020 r.
Turcja	+0,25	0,00	+0,41	+0,37	+0,29	+0,05	+0,42	+0,70
Wielka Brytania	+0,75	+0,76	+0,71	+0,47	+0,94	+0,25	+0,74	+0,95
USA	+0,69	+0,76	+0,71	+0,42	+0,35	+0,75	+0,42	+0,85
UE	+0,63	+0,75	+0,81	+0,84	0,94	+0,37	+1,00	+0,95
ŚREDNIO	+0,44	+0,42	+0,55	+0,60	0,75	+0,57	+0,57	+0,72

Źródło: Centrum Informacyjne G20 [online:] <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2020riyadh-final/> [dostęp: 31.07.2022].

Tabela 5. Stopień wdrożenia podjętych zobowiązań politycznych z podziałem na obszary tematyczne (szczegóły metodologii – zob. [online:] http://www.g7.utoronto.ca/compliance/Compliance_Coding_Manual_2020.pdf)

Tematyka	2008 r. Waszyngton	2009 r. Londyn	2009 r. Pittsburgh	2010 r. Toronto	2010 r. Seul	2011 r. Cannes	2012 r. Los Cabos	2013 r. Petersburg
Polityka makroekonomiczna	0,62	0,35	0,70	0,75	0,70	0,44	0,58	0,67
Mikroekonomia	1,00							1,00
Regulacje finansowe	0,20	-0,05	0,15	0,10	0,61	0,71	0,36	0,35
Handel	0,27	0,50	0,83	0,15	-0,05	0,25	0,25	-0,35

Tematyka	2008 r. Waszyngton	2009 r. Londyn	2009 r. Pittsburgh	2010 r. Toronto	2010 r. Seul	2011 r. Cannes	2012 r. Los Cabos	2013 r. Petersburg
Reforma międzynarodowych instytucji finansowych	0,48		0,05	0,90		0,50		
Zatrudnienie i praca	0,74					0,70	0,76	0,77
Zmiany klimatyczne	0,33	-0,10	0,86	0,41	0,36	0,61	0,38	-0,20
Sektor energii	0,50		0,43	0,45	0,51		0,58	0,55
Kwestie prorozwojowe	0,44	0,30	0,26	0,55	0,30	0,33	0,78	0,17
Żywność, rolnictwo	0,48			0,20		0,55	0,35	0,80
Przestępstwa i korupcja	0,13		0,25	-0,20	0,45		-0,10	0,15
Inwestycje	0,48						0,95	
Współpraca z partnerami	0,30				0,05	0,25		
Średnio	0,65	0,20	0,44	0,37	0,37	0,48	0,50	0,39

Źródło: własne obliczenia na podstawie danych z Centrum Informacyjnego G20 [online:] <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/dataset.html> [dostęp: 31.07.2022].

Zarys reformy G20 w celu wzmocnienia globalnego znaczenia tego forum

Pomimo posiadania wielu czynników siły oddziaływania, G20 cechuje się kilkoma słabymi stronami. Krytycy wskazują na fakt, że grupa ma ekskluzywny charakter, nieprzewidujący możliwości przyjęcia żadnego nowego członka. W rezultacie ponad 170 krajów świata nie ma możliwości udziału w wypracowywaniu treści deklaracji i decyzji Grupy. Z tego powodu niektórzy badacze wskazują na takie wykluczenie jako dowód na to, że G20 nie posiada legitymizacji do proponowania rozwiązań o skali globalnej, które wpływałyby na politykę państw nieczłonkowskich i wytyczały kierunki prac innych organizacji międzynarodowych¹⁶.

A zatem czy G20 jest adekwatnie wewnętrznie regionalnie zróżnicowana? Wnioski mogą być odmienne w zależności od tego, jak zdefiniujemy pojęcie „region” (kryteria polityczne/geograficzne). Biorąc pod uwagę klasyfikację państw według części świata, stosowaną przez ONZ, w G20 jest 5 państw europejskich (zalicza się do nich Rosję), 5 krajów z Ameryki, po 1 z Afryki oraz z regionu Australii i Oceanii oraz aż 7 krajów azjatyckich. Z tej perspektywy można mówić o „nadreprezentacji” Azji i „niedoreprezentacji” Afryki.

Wspomniana „nieformalność” G20 przyczynia się do nieprzejrzystości procesu negocjacyjnego (spotkania w wąskim gronie, w formule zamkniętej, przy niskiej dostępności dokumentów). Co więcej, pozbawienie państw nieczłonkowskich prawa do udziału w debatach, do wyrażenia opinii na temat proponowanych kierunków rozwiązań skutkuje tym, że partnerzy ci nie są przekonani co do korzyści płynących z wdrożenia proponowanych przez G20 rekomendacji lub też przejawiają daleko idącą ostrożność co do sugerowanych rozwiązań. Trudno nie zgodzić się z głosami krytyki, jakie padają ze strony niektórych państw nieczłonkowskich twierdzących, że narzucone zostają im zobowiązania, które nie były z nimi wcześniej w żaden sposób konsultowane.

Krytycy G20 zwracają również uwagę na niewystarczającą przejrzystość procesu podejmowania decyzji oraz brak rozliczalności Grupy jako instytucji i niski stopień egzekwowania podjętych ustaleń.

¹⁶ J. Vestergaard, *The G20 and beyond. Towards effective global economic governance*, s. 24–25, DIIS Report 2011:04 [online:] https://www.diis.dk/files/media/publications/import/extra/rp2011-04-g20-and-beyond_web_0.pdf [dostęp: 31.07.2022]; J. Jokela, *The G-20: a pathway to effective multilateralism?*, European Union Institute for Security Studies, kwiecień 2011, s. 6 i 48 [online:] https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/The_G20_a_pathway_to_effective_multilateralism.pdf [dostęp: 31.07.2022].

G20 powinna się zmieniać, aby lepiej dostosować się do przyszłych wyzwań. Przyszłość G20 zależy od tego, jakie reformy wdrożą członkowie tego forum, uwzględniając zarówno szanse, jak i pojawiające się zagrożenia.

Tabela 6. Szanse i zagrożenia dla kontynuowania działalności przez G20

SZANSE	ZAGROŻENIA
• Sformalizowanie prac G20 poprzez utworzenie stałego sekretariatu, przyjęcie statutu i formalne określenie zasad działania, tworzenie stałych grup roboczych • Zwiększenie legitymizacji G20 poprzez: (a) ustalenie zasad zapraszania gości i (b) dla uzyskania równowagi geograficznej: rozszerzenie klubu lub wprowadzenie reguły rotacyjnego członkostwa • Skoncentrowanie prac na obszarach niezagospodarowanych przez innych aktorów zarządzania globalnego	• Pojawienie się nadmiernych oczekiwań wobec G20 • Przesadna proceduralizacja jako zagrożenie dla skuteczności • Niska ocena w oczach zewnętrznych odbiorców przydatności G20 w okresach niekryzysowych • Paraliż prac wskutek braku możliwości pogodzenia interesów jej członków • Ryzyko fragmentacji i rozpadu

Źródło: opracowanie własne.

Jednym z czynników stabilizacji i rozwoju G20 powinno być doprowadzenie do sformalizowania jej działalności. Przydatne byłoby ustanowienie stałego sekretariatu lub przyjęcie konwencji określającej cele i statut. Należałoby wzmocnić legitymizację i rozliczalność G20. Jej członkowie powinni być w stanie wykazać i udokumentować, w jaki sposób zrealizowali postawione zadania. W szerszym rozumieniu „rozliczenie się” obejmuje odpowiedź na pytania o skuteczność, oszczędność, legalność, terminowość i adekwatność podjętych działań oraz ich efektów w stosunku do celów i potrzeb.

Grupa Dwudziestu powinna również rozpocząć dyskusję na temat tego, czy nie poszerzyć swojego składu, aby zrównoważyć wspomnianą, „niedoreprezentację” geograficzną, poprzez przyjęcie do swojego grona nowych państw, które również są lub stały się „systemowo znaczącymi graczami”.

Warto zauważyć, że od 1999 roku, od czasu powołania G20, zmieniała się waga różnych komponent międzynarodowego systemu. Niektóre państwa, będące poza G20, zwiększyły swoje znaczenie gospodarcze i wpływ na gospodarkę światową, zyskując uzasadnienie dla aspiracji do tego, aby współuczestniczyć w zarządzaniu globalnym na równych prawach, co obecni członkowie G20.

Jeżeli opcja poszerzenia składu grupy okazałaby się niemożliwa do realizacji, to warto przynajmniej rozważyć scenariusz przyznawania wybranym państwom statusu tymczasowego członka G20. Taki system funkcjonuje już np. podczas

wyboru reprezentanta konstytuancy Banku Światowego, z tą jednak różnicą, że w przypadku G20 mówimy o rotacji między krajami nienależącymi do G20. Tworząc przejrzyste i egzekwowalne zasady współpracy, więcej krajów trzecich oraz innych interesariuszy będzie skłonnych zaakceptować rolę, jaką G20 chce odgrywać w obszarze gospodarczego zarządzania globalnego.

Jako szansę dla G20 należy uznać dalsze rozszerzenie tematyczne agendy prac, pod warunkiem że nie nastąpi to kosztem spadku stopnia efektywności i nie spowoduje obniżenia jakości prac i produktów Grupy. Na wzmocnienie legitymizacji G20 w oczach państw nieczłonkowskich może wpłynąć zwiększenie stopnia i zakresu współpracy z 3G. Dobrym rozwiązaniem może być zapraszanie wybranych państw nieczłonkowskich do udziału w dyskusji na tematy, które dotyczą ich bezpośrednio lub kiedy ich opinie mogą być pomocne w identyfikacji metod rozwiązywania danych problemów.

Grupie Dwudziestu brakuje również mechanizmu pozwalającego zwiększyć stopień kontynuacji tematów i prac. Kraj, który przejmuje rolę przewodniczącego, sam ustala listę tematów („agendę”), którymi Grupa zajmie się przez dany rok. Może, ale nie musi, kontynuować prace rozpoczęte przez poprzednika.

Dużą szansą dla G20 jest również skoncentrowanie się na tematach niepojęmowanych przez organizacje międzynarodowe i inne fora globalne czy też regionalne. Takimi obszarami przykładowo wydają się być:

- rozwój i promocja instrumentów współpracy międzynarodowej w walce z COVID-19, w tym wymiana rzetelnych informacji o postępach w walce ze skutkami pandemii, stosowanych narzędziach i strategiach, dostosowaniu działań do potrzeb władz lokalnych i regionalnych, koordynacji pomocy dla biednych krajów, wspieraniu procesu cyfryzacji w krajach członkowskich i nieczłonkowskich;
- współpraca z WTO na rzecz utrzymania ciągłości globalnych łańcuchów wartości dodanej;
- we współpracy z MFW poprowadzenie prac na rzecz przyjęcia nowych środków redukcji zadłużenia, w tym tworzących warunki bezpośredniego umorzenia długów, a wspólnie z Radą Stabilności Finansowej monitorowanie stanu globalnego rynku finansowego i utrzymanie jego stabilności;
- redukcja szoków cenowych na światowym rynku energii w związku z polityką klimatyczną i konfliktami zbrojnymi;
- kontynuowanie wraz z ONZ prac na rzecz walki ze zmianami klimatycznymi: chociaż G20 zobowiązało się do zaprzestania finansowania energetyki węglowej za granicą, nie ustalono harmonogramu stopniowego jej wycofywania w krajach członkowskich i złagodzone zobowiązanie do zmniejszenia emisji silnego gazu cieplarnianego, jakim jest metan;

- zminimalizowanie skutków społecznych i ekonomicznych związanych z agresją Rosji na Ukrainę.

Zagrożeniem dla skuteczności G20 byłaby pośpieszna i źle zaprojektowana instytucjonalizacja funkcjonowania Grupy. Zreformowana G20 może nie być zdolna w szybkim czasie i w elastyczny sposób dochodzić do konsensusu. Innym zagrożeniem jest to, że G20 straci na znaczeniu w okresie, gdy nie ma sytuacji kryzysowych, tj. gdy nie pojawia się potrzeba wypracowania globalnych rozwiązań. W oczach opinii publicznej G20 byłaby postrzegana jako miejsce, gdzie jedynie ogólnie rozmawia się o jakiś tematach, ale rozmowy nie prowadzą do wypracowania decyzji o podjęciu działań (*talk-shop*). Przed członkami Grupy stoją też takie wyzwania, jak: ryzyko rozpadu klubu na frakcje, grupujące państwa o wspólnych interesach, przy czym podziały te mogą mieć charakter tak stały, jak i zmienny, wynikające z realizacji konkretnych chwilowych interesów narodowych. Różnice te mogą doprowadzić do impasu w negocjacjach lub do przyjmowania bardzo ogólnych i w istocie pustych zobowiązań.

Grupa Dwudziestu nie jest „klubem podobnie myślących”, jak G7, ale raczej forum skupiającym państwa, które:

- biorą odpowiedzialność za wypracowywanie najlepszych ich zdaniem rozwiązań dla problemów gospodarki światowej;
- same dostosowują się do proponowanych rozwiązań;
- oczekują, że inne państwa również dopasują swoje polityki i ustawodawstwo do tych decyzji.

Uzasadnieniem dla dalszego istnienia G20 jest niewątpliwie przyczynianie się do dostarczania globalnych dóbr publicznych, do poprawy zarządzania w skali globalnej i wspierania partnerów w reagowaniu na wyzwania, np. w walce z dyskryminacjami handlowymi czy z adaptacją do zmian klimatycznych.

Zagrożenie dla Grupy pojawi się wtedy, gdy sformułowane wobec niej zostaną nadmierne oczekiwania, w szczególności, aby zajęła się wszystkimi problemami współczesnej gospodarki. Już w 2017 roku zasugerowano, aby państwa G20 podjęły temat, jak złagodzić skutki kryzysu migracyjnego. Zaproponowano też, aby Grupa kładła w swoich pracach większy nacisk na równouprawnienie płci¹⁷.

¹⁷ S.M. Khasru, K.M. Mahmud, A. Nahreen, *The G20 countries should assume leadership of the forced migration crisis and mitigate the deficiencies of the existing Governance System*, luty 2017 [online:] https://www.g20-insights.org/policy_briefs/g20-countries-assume-leadership-forced-migration-crisis-mitigate-deficiencies-existing-governance-system/ [dostęp: 31.07.2022]; S. Wakefield, *The G20 and gender equality. How the G20 can advance women's rights in employment, social protection and fiscal policies*, Oxfam briefing paper, lipiec 2014 [online:] <https://policy-practice.oxfam.org/resources/the-g20-and-gender-equality-how-the-g20-can-advance-women-s-rights-in-employment-322808/> [dostęp: 31.07.2022]; J. Kulik, *G20 performance on gender*

Grupa Dwudziestu ma na swoim koncie sukcesy (reformy regulacyjne sektora finansowego), ale i porażki. Pilnym wyzwaniem jest osiągnięcie globalnego porozumienia dotyczącego ochrony klimatu. Należy także oczekiwać od G20 przejścia inicjatywy w walce z rosnącymi nierównościami społecznymi, przy równoczesnym zaangażowaniu się na rzecz utrzymania zasad wolnego handlu, wspierając tym samym działania WTO.

Należy podkreślić, że G20 wypełniła lukę w strukturze zarządzania światowym systemem gospodarczym i finansowym oraz była katalizatorem działań w wielu obszarach. Stała się i jest forum przydatnym dla debat nad kwestiami gospodarczymi i finansowymi współczesnej gospodarki światowej. Dalsze osiągnięcia G20 zależą od chęci jej członków do kontynuacji współpracy w kwestiach o krytycznym znaczeniu dla globalnego wzrostu gospodarczego i stabilności systemów finansowych.

Dwadzieścia trzy lata od momentu powstania G20 staje zatem przed fundamentalnymi pytaniami o korzyści, jakie oferuje swoim członkom i światowej gospodarce. Agresja Rosji na Ukrainę wymusza radykalną zmianę dotychczasowej agendy prac Grupy Dwudziestu i przeorientowanie priorytetów. Sposób, w jaki G20 reaguje na to wydarzenie, i oczywiście szybkość tych reakcji, to swego rodzaju testy dla przydatności tego forum. W połowie 2022 roku można było zaobserwować, jeśli chodzi o postawę G20 wobec Rosji, dużą polaryzację wśród członków tego klubu. Przedstawiciele USA, Wielkiej Brytanii i Kanady otwarcie wypowiadali się, aby Rosję pozbawić praw członkowskich, nie precyzując, czy chodzi o wykluczenie na stałe, czy zawieszenie (wykluczenie czasowe). Krytyczne, ale na razie nie do końca aż tak radykalne i zdecydowane stanowisko w tej sprawie zajmują pozostałe państwa G7 (Niemcy, Francja, Włochy oraz Japonia). Deklarowaną intencją G7 jest doprowadzenie do pełnej izolacji Rosji (a także Białorusi) w systemie gospodarki światowej¹⁸. Inni, spoza G7, członkowie G20 sprzeciwiają się wykluczeniu Rosji lub przyjmują stanowisko neutralne. Według Chin Rosja jest ważnym członkiem G20 i pozbawienie jej członkostwa nie pomoże w rozwiązywaniu globalnych problemów gospodarczych i finansowych świata, bowiem G20 to forum dla dyskusji na tematy ekonomiczne, a nie miejsce politycznych dyskusji. W podobnym duchu wypowiada się Argentyna, zdaniem której G20 powinno pozostać jako forum dialogu z Rosją. Indonezja, pełniąca w 2022 roku funkcję przewodniczącego

equality [online:] https://www.g20-insights.org/policy_briefs/g20-performance-gender-equality/ [dostęp: 31.07.2022].

¹⁸ Komunikat ze spotkania ministrów finansów i prezesów banków centralnych G7, które miało miejsce w Petersburgu dnia 22 maja 2022 r. – zob. G7 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué [online:] <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0797> [dostęp: 31.07.2022].

Grupy, zdecydowała się zaprosić na szczyt w Bali zarówno Prezydenta Rosji, jak i Ukrainy (w charakterze państwa-gościa). Warto przypomnieć w tym miejscu, że liczna grupa państw G20 (Turcja, Meksyk, Indie, Arabia Saudyjska, Chiny, Brazylia, Argentyna i Indonezja) nie nałożyła sankcji ekonomicznych na Rosję¹⁹. W rezultacie nie jest pewne, jak ostatecznie agresja Rosji na Ukrainę wpłynie na G20. Jednym z najgorszych scenariuszy byłby brak reakcji ze strony Grupy oraz kontynuowanie prac i realizacja agendy, tak jakby nic się nie stało. Możliwy jest też całkowity rozpad formacji i powołanie nowego forum, ale już bez obecności Rosji, przy czym wówczas pod dużym znakiem zapytania stanie dalsza obecność w takim klubie Chin. Podsumowując, należy zaznaczyć, że G20 staje przed decyzją dotyczącą swojego składu i natury swojego mandatu: czy zachowa jedność, czy też jej założyciele dojdą do wniosku, że przyjęta w 1999 roku formuła współpracy wyczerpała się i konieczne jest poszukanie innych rozwiązań oraz zainicjowanie procesu głębokiego przemodelowania tego forum. Niezależnie od obranego przez założycieli G20 kierunku zmian, jedną z kwestii, która z pewnością pojawi się w dyskusji, jest to, kto zachowa prawo bycia dalej członkiem tego klubu, kogo należy dodatkowo zaprosić i na podstawie jakich kryteriów wyselekcjonować potencjalnych kandydatów.

Scenariusze ewolucji G20 w kierunku G20 plus

Założyciele G20 nie przewidywali rozszerzenia składu Grupy. Jednak wraz z transformacjami gospodarczymi pojawia się pytanie, czy pierwotny skład tego klubu jest optymalny z punktu widzenia zadań, jakie przed sobą stawia. Impulsem do zmian w G20 mogą stać się również głosy o konieczności wykluczenia z grona G20 Rosji. Jaki kierunek przybrać mogą przekształcenia dotychczasowego G20? W celu odpowiedzi na to pytanie warto najpierw przyjrzeć się procesowi formowania się obecnego składu Grupy.

Członkami G20 stały się automatycznie wszystkie państwa G7 (Kanada, Francja, Niemcy, Włochy, Japonia, Wielka Brytania, USA). W literaturze przedmiotu spotkać się można ze stwierdzeniem, że przy wyborze pozostałych kandydatów kierowano się następującymi kryteriami, jednak nie zostały one nigdzie sformalizowane²⁰:

¹⁹ S&P Global Market Intelligence, *G20 members' views on Russia diverge, making expulsion unlikely* [online:] <https://ihsmarkit.com/research-analysis/g20-members-views-on-russia-diverge-making-expulsion-unlikely.html> [dostęp: 31.07.2022].

²⁰ European Parliament, Directorate General for Internal Policies, *The European Union's Role in International Economic Fora Paper 1: The G20*, 2015, s. 17. [online:] <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/working-groups/working-group-on-international-economic-fora/papers/paper-1-the-g20>

- państwo musi być ważne systemowo, co można rozumieć w ten sposób, że niestabilność gospodarcza tego właśnie państwa mogłaby negatywnie wpłynąć na funkcjonowanie globalnego systemu gospodarczego;
- być zdolnym do przyczynienia się do globalnej stabilności gospodarczej i finansowej;
- grupa jako całość powinna być w wysokim stopniu reprezentatywna dla światowej gospodarki;
- skład grupy powinien być zrównoważony regionalnie;
- grupa powinna być względnie mała, aby rozwijać bliską współpracę i podnosić poziom zaufania wśród swoich członków.

W pierwszej dwudziestce krajów o największej w 1998 roku mierzonej łącznym PKB gospodarce (poza krajami z G7 i Rosją) znalazły się: Chiny, Brazylia, Meksyk, Indie, Australia, Korea Płd. i Argentyna. Państwa te bez sprzeciwu ze strony innych otrzymały status członka w nowo powstałej G20²¹.

Uzyskanie członkostwa nie zależało jednak wyłącznie od mierników ekonomicznych. Pod uwagę wzięto także geopolityczny aspekt: potrzebę obecności w Grupie przedstawicieli różnych regionów świata. Przyjęcie Turcji i Indonezji uzasadniano chęcią motywowania tych państw do przeprowadzenia koniecznych reform i wspierania ich w tym przedsięwzięciu. Arabia Saudyjska z kolei pełniła wiodącą rolę w OPEC i dysponowała również znaczną liczbą głosów w MFW. W stosunku do Indonezji podnoszono wątpliwości ze względu na niestabilność jej ówczesnego systemu politycznego. Zadawano wówczas pytanie, czy kraj ten będzie w stanie aktywnie działać w Grupie. Jednak ostatecznie obawy te zostały rozwiązane przed pierwszym spotkaniem ministerialnym G20 w Berlinie, w grudniu 1999 roku. Najbardziej problematyczny okazał się wybór przedstawicieli kontynentu afrykańskiego. Członkostwo zaproponowano RPA, przy czym argumentem było to, że państwo to ma systemowe znaczenie w skali regionalnej i globalnej.

Na liście dwudziestu największych gospodarek w 1998 roku znajdowały się również: Hiszpania, Niderlandy i Szwecja. Nie weszły one jednak w skład G20, gdyż postanowiono zaprosić całą Unię Europejską jako reprezentanta wszystkich ówczesnych 15 państw członkowskich. W ten sposób z jednej strony członkiem G20 jest zarówno cała Unia Europejska, jak i jej państwa członkowskie: Włochy, Francja i Niemcy. Te trzy państwa unijne (wcześniej, przed brexitem, także

europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/542207/IPOL_STU(2015)542207_EN.pdf [dostęp: 17.07.2023].

²¹ S. Para, *G20 jako instrument sterowania gospodarką światową*, s. 44 [online:] <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-82680e18-847b-4fa7-b886-a8bc77b6e966> [dostęp: 3.09.2022].

Wielka Brytania) są zatem podwójnie reprezentowane: indywidualnie i przez przedstawiciela UE.

Hiszpania, która jako jedyna spośród państw spoza G20 posiada specjalny status „stałego gościa”, do tej pory nie zażądała zmiany swojego statusu, chociaż biorąc pod uwagę wcześniejsze i obecne dane dotyczące GDP według parytetu siły nabywczej (PPP) oraz udział w światowym eksporcie, kraj ten zajmuje wyższe miejsce w rankingu niż np. obecni członkowie G20: Argentyna i RPA. W przeciwieństwie do Hiszpanii zamiar dołączenia do G20, poza Polską²², wyraziły w przeszłości Niderlandy²³ oraz Norwegia²⁴. W publicznej argumentacji kandydaci powołują się na fakt, że ich gospodarki są podobnej wielkości lub mają większe znaczenie w skali globalnej niż gospodarki niektórych obecnych państw Grupy, co uzasadniałoby prawo do dołączenia do G20.

Dokonanie zmian w składzie G20 wymaga jednak jednomyslności jej członków, a tej na razie nie ma i prawdopodobnie nie będzie, jeśli zmiana miałaby polegać na zastąpieniu jednego państwa członkowskiego innym. Dlatego postulaty mówiące o wymianie jakiegoś członka przez kandydata, który posiada silniejszą pozycję w gospodarczych rankingach światowych, wydają się nie do zrealizowania. Wyrzucenie kogoś z tego klubu, nawet wtedy gdy narusza elementarne zasady prawa międzynarodowego i jest agresorem, nie jest rozwiązaniem akceptowalnym przez niektórych członków G20. Porażką okazała się próba czasowego wykluczenia Rosji z udziału w spotkaniu liderów w 2014 roku. Minister spraw zagranicznych Australii, która wówczas pełniła funkcję przewodniczącego Grupy, zasugerował, że Rosja nie otrzyma zaproszenia na szczyt w Brisbane z uwagi na dokonanie przez Federację Rosyjską aneksji Krymu. W reakcji przedstawiciele BRICS przypomnieli, że decyzje w G20 podejmują wszyscy jej członkowie na równych prawach i nikt nie może w pojedynkę decydować o jej składzie

²² Po raz pierwszy publicznie kwestia ta została podniesiona w 2010 r. przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego – zob. K. Wronowska, *Polska w G-20 – warto się bić?*, *dziennik.pl* [online:] <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/110121,polska-w-g-20-warto-sie-bic.html> [dostęp: 31.07.2022]. Ponownie do tematu powrócono w 2017 r. – zob. Morawiecki wśród ministrów finansów G20, „Rzeczpospolita” [online:] <https://www.rp.pl/gospodarka/art10575241-morawiecki-wsrod-ministrow-finansow-g20#ap-1> [dostęp: 31.07.2022].

²³ Wypowiedź holenderskiego ministra gospodarki w 2017 r., *Netherlands pushing for permanent G20 position* [online:] <https://nltimes.nl/2017/04/07/netherlands-pushing-permanent-g20-position> [dostęp: 31.08.2022].

²⁴ Wypowiedź norweskiego ministra spraw zagranicznych w 2010 r., *Norway takes aim at G-20 'One of the greatest setbacks since World War II'*, *Der Spiegel* [online:] <https://www.spiegel.de/international/europe/norway-takes-aim-at-g-20-one-of-the-greatest-setbacks-since-world-war-ii-a-702104.html> [dostęp: 31.07.2022].

i naturze. Temat dalszego udziału Rosji w pracach G20 powrócił w 2022 roku, po agresji militarnej Rosji na Ukrainę.

Zakładając, że status Rosji zostanie utrzymany i G20 w dotychczasowym kształcie się nie rozpadnie, możliwe są różne scenariusze jej poszerzenia. Przedstawiamy analizę dwóch możliwości:

- **scenariusz nr 1:** G20 zostaje poszerzona o nowych członków (odrębną kwestią jest to, czy uda się wyeliminować z jej składu Rosję, czy też jedynie czasowo izolować i zaprzestać współpracy z Federacją Rosyjską do momentu zmiany reżimu);
- **scenariusz nr 2:** wprowadzona zostaje zasada rotacyjnego członkostwa dla krajów trzecich.

Jeśli G20 przeobraziłaby się w G20 Plus, ta nowa formacja obejmowałaby, poza obecnymi członkami G20, albo kilka nowych państw (scenariusz 1), albo dodatkowo jednego członka na zasadzie rotacji (scenariusz 2). W przypadku scenariusza 1 liczba członków nowej grupy powinna być niewiele większa od obecnej (można przyjąć, że maksymalnie do 25).

Wskazane scenariusze mają większe szanse na realizację niż perspektywa zastąpienia jakiegoś obecnego członka. Rozszerzeniu składu może też towarzyszyć przemodelowanie zasad funkcjonowania tego forum. W dalszej części analizy rozważane są zmiany w składzie członków przy założeniu, że do G20 dołącza pięć państw.

W tabeli poniżej (zob. tabela 7) przedstawiono informację, z jakich 24 państw składałoby się nowe forum – roboczo nazwane G25 – zrzeszające 25 członków (przyjęto, że Unia Europejska, podobnie jak w przypadku utworzenia G20, również i w G25 będzie obecna). W zależności od przyjętego miernika skład nowego podmiotu byłby bardziej lub mniej identyczny z G20. Nie wszyscy obecni członkowie G20 są najważniejszymi gospodarkami z punktu widzenia wielkości PKB, liczby ludności czy udziału w handlu światowym.

Tabela 7. Lista 30 najważniejszych gospodarek według wybranych kryteriów ekonomicznych (kolumny 1–3) i kryterium demograficznego (kolumna 4)

Lp.	Według PKB nominalnego (Bank Światowy, 2020 r.)	Według PKB liczonego jako parytet siły nabywczej PPP (Bank Światowy, 2020 r.)	Według udziału w światowym eksporcie dóbr i usług (Bank Światowy, 2019 r.)	Według ludności (ONZ, 2019 r.)
1.	USA	Chiny	Chiny	Chiny
2.	Chiny	USA	USA	Indie
3.	Japonia	Indie	Niemcy	USA
4.	Niemcy	Japonia	Japonia	Indonezja
5.	Indie	Niemcy	Wielka Brytania	Pakistan
6.	Wielka Brytania	Rosja	Francja	Brazylia
7.	Francja	Indonezja	Niderlandy	Nigeria
8.	Kanada	Wielka Brytania	Indie	Bangladesz
9.	Włochy	Brazylia	Hongkong	Rosja
10.	Brazylia	Francja	Korea Płd.	Meksyk
11.	Rosja	Turcja	Singapur	Japonia
12.	Korea Płd.	Włochy	Irlandia	Etiopia
13.	Australia	Meksyk	Włochy	Filipiny
14.	Iran	Korea Płd.	Kanada	Egipt
15.	Hiszpania	Kanada	Szwajcaria	Wietnam
16.	Meksyk	Hiszpania	Meksyk	Kongo
17.	Indonezja	Arabia Saudyjska	Belgia	Niemcy
18.	Arabia Saudyjska	Australia	Hiszpania	Turcja
19.	Niderlandy	Tajwan	Rosja	Iran
20.	Szwajcaria	Polska	Polska	Tajlandia
21.	Tajwan	Iran	Iran	Wielka Brytania
22.	Polska	Egipt	Australia	Francja
23.	Turcja	Tajlandia	Wietnam	Włochy

Lp.	Według PKB nominalnego (Bank Światowy, 2020 r.)	Według PKB liczonego jako parytet siły nabywczej PPP (Bank Światowy, 2020 r.)	Według udziału w światowym eksporcie dóbr i usług (Bank Światowy, 2019 r.)	Według ludności (ONZ, 2019 r.)
24.	Szwecja	Pakistan	Tajlandia	RPA
25.	Belgia	Wietnam	Szwecja	Tanzania
26.	Argentyna	Nigeria	Brazylia	Mjanma
27.	Norwegia	Niderlandy	Turcja	Kenia
28.	Tajlandia	Argentyna	Austria	Korea Płd.
29.	Izrael	Filipiny	Malezja	Kolumbia
30.	Irlandia	Bangladesz	Dania	Hiszpania
Objaśnienie: kolorem żółtym zaznaczono państwa nienależące do G20				

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ONZ i Banku Światowego.

We wskazanych w tabeli 7 wymiarach na liście 24 najważniejszych gospodarek świata, które nie są członkami G20, najczęściej pojawia się Iran (4 razy), następnie *ex aequo* Polska, Hiszpania i Tajlandia, a dwukrotnie Wietnam i Niderlandy. Zauważyć można, że w porównaniu z innymi regionami kryteria te marginalizują kontynent afrykański, jeśli weźmiemy pod uwagę tylko PKB i udział w handlu światowym. Jedynie Egipt zajmuje dość wysoką pozycję w rankingu PKB według PPP. Relatywnie najsłabiej spośród obecnych członków G20 (tabela 8) wypadają Argentyna i RPA, które mogłyby nie zachować swojego miejsca w G20, a nawet G25 w przypadku rekonfiguracji.

Jeżeli Grupa Dwudziestu miała być poszerzona o nowe państwa, to od kandydata na członka G20 Plus oczekiwać należy, że dowiedzie, iż posiada potencjał wzmacniający jej moc sprawczą, ma cechy co najmniej regionalnego lidera, charakteryzuje się zdolnością do budowania międzynarodowych koalicji, potrafi bardziej łączyć konflikt interesów, niż akcentować różnice, jest wiarygodny i daje gwarancję, że gotów byłby przyjąć na siebie odpowiedzialność za podejmowane zobowiązania polityczne. Szanse kandydatury osłabiałoby natomiast, gdyby działania danego państwa przyczyniały się do destabilizacji sytuacji w regionie i podważały podstawowe zasady prawa międzynarodowego. Jeżeli takie właśnie byłyby kryteria akcesyjne, to z pewnością na członkostwo w nowym

Tabela 8. Obecni członkowie G20, którzy nie zostaliby zakwalifikowani do nowej G25 według kryteriów zamieszczonych w tabeli 9

Kryterium	Państwo wypadające
Według PKB nominalnego (Bank Światowy, 2020 r.)	Argentyna, RPA
Według PKB liczonego jako parytet siły nabywczej PPP (Bank Światowy, 2020 r.)	Argentyna, RPA
Według ludności (ONZ, 2019 r.)	Argentyna, Wielka Brytania, Kanada, Korea Płd., Arabia Saudyjska
Według udziału w światowym eksporcie dóbr i usług (Bank Światowy, 2019 r.)	Brazylia, Turcja, Arabia Saudyjska, Indonezja, RPA, Argentyna

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ONZ, MFW i Banku Światowego.

klubie nie mogłaby liczyć Rosja. Gdyby Rosja zachowała jednak swój status, to jej głos będzie liczył się przy podejmowaniu ewentualnej decyzji o tym, kto z krajów trzecich uzyska prawo zasiadania w G20 jako pełnoprawny nowy członek. O kształcie G20 decydują bowiem wszyscy jej obecni członkowie. Rosja miałaby zatem możliwość zawetowania propozycji przyjęcia do grona G20 każdego państwa trzeciego. Byłby to z pewnością najmniej korzystny scenariusz dla transformacji samej Grupy.

W scenariuszu przeobrażenia G20 np. w G25 konieczne staje się stworzenie listy państw, które mogłyby otrzymać zgodę na dołączenie do nowego klubu, o ile same wyrażą zainteresowanie. Naturalnym kandydatem jest Hiszpania. Mając na uwadze „niedoreprezentację” regionu Afryki, nowy skład powinien obejmować, poza RPA, także co najmniej dwa kraje afrykańskie. Najlepszymi kandydatami z tego regionu byłyby Egipt i Nigeria. Wybór Nigerii może wydawać się nie do końca uzasadniony, jednak jest to duży kraj afrykański, który zajmuje 26. miejsce w rankingu pod względem PKB PPP (31. według PKB nominalnego – dane Banku Światowego 2020 roku).

Do G25, na podstawie wskaźników ekonomicznych, można byłoby dołączyć zatem następujące nowe państwa: Hiszpania, Polska, Tajlandia, Egipt i Nigeria. Czasowo należy pominąć Iran z uwagi na aktualne napięte relacje amerykańsko-irańskie i nałożone przez USA na ten kraj sankcje. W celu osłabienia krytyki o ekskluzywnym charakterze nowej G25, prawo do członkostwa powinno być zaproponowane Singapurowi, gdyż przewodniczy wspomnianej 3G. Już teraz Singapur otrzymuje zaproszenia do udziału w szczytach G20 jako gość. Ostatecznie zatem G25 objęłaby obecnych dwudziestu członków G20 (w pierwszym scenariuszu zakłada się, że Rosja nie zostanie wykluczona z tej

Grupy – tak wynika z analizy wypowiedzi przedstawicieli G20) oraz: Hiszpanię, Polskę, Egipt, Nigerię i Singapur. Alternatywnie, gdyby ostatecznie liderzy G19 zdecydowali o zamrożeniu wszelkich kontaktów z Rosją i pozbawieniu jej praw członkowskich, w miejsce Rosji do G25 mogłyby dołączyć Niderlandy. W tabeli 9 przedstawiamy hipotetyczny skład G25, z uwzględnieniem obu tych sytuacji.

Tabela 9. Członkowie G25

Wariant 1	Wariant 2
20 obecnych członków G20 oraz: 1. Hiszpania 2. Polska 3. Egipt 4. Nigeria 5. Singapur	19 obecnych członków G20 (tj. G19 bez Rosji) oraz: 1. Hiszpania 2. Polska 3. Egipt 4. Nigeria 5. Singapur 6. Niderlandy

Źródło: opracowanie własne.

Taka konfiguracja krajów dołączanych w procesie rozszerzania i transformacji G20 w G25 posiada następujące zalety:

- skład taki jest zróżnicowany geograficznie;
- lista obejmuje gospodarki zajmujące obecnie wysokie miejsca w rankingu według PKB i według udziału w handlu światowym;
- kraje afrykańskie wzmacniają swoją obecność w nowym klubie;
- małe kraje lub kraje o średniej wielkości zyskują pośrednio prawo do udziału w dyskusjach G20 poprzez Singapur – przedstawiciela 3G.

Alternatywą do koncepcji poszerzenia składu grupy i doproszenia konkretnych członków z pominięciem innych zainteresowanych jest opcja, w której państwo trzecie otrzymuje status tymczasowego członka G20 na rok, tj. na okres danej prezydentury. Byłby to system rotacyjny – podobny do zasady, która już obowiązuje w odniesieniu do funkcji przewodniczącego Grupy. Na podstawie PKB oraz biorąc pod uwagę potrzebę odzwierciedlenia w jak najwyższym stopniu zasady równowagi geograficznej, rotacyjne członkostwo mogłoby zostać zaproponowane następującym dziewięciu państwom: Hiszpania, Polska, Niderlandy, Singapur, Wietnam, Tajlandia, Egipt i Nigeria. Kraje te zostałyby podzielone na trzy grupy regionalne (zob. tabela 10). Każda z nich, według ustalonej kolejności, miałaby możliwość wskazania ze swojego grona kandydata na członka rotacyjnego G20, przy czym nie może on pochodzić z tego samego regionu co państwo pełniące w tym czasie rolę przewodniczącego Grupy. Oznacza to, że np. od dnia 1 grudnia 2022 roku do dnia 30 listopada 2023 roku (kiedy trwać będzie

prezydencja indyjska) prawo do udziału w spotkaniach otrzymuje reprezentant z Europy lub Afryki. Po wprowadzeniu systemu członka rotacyjnego G20 staje się faktycznie G21 (o ile nadal Rosja byłaby jej członkiem) lub utrzymuje swoją obecną liczebność (Rosja zastąpiona jest wówczas przez państwo dopraszane w mechanizmie rotacji).

Tabela 10. Podział kandydatów na członka rotacyjnego G20 Plus

Grupa 1 (Europa)	Grupa 2 (Azja)	Grupa 3 (Afryka)
Polska Hiszpania Niderlandy	Singapur Wietnam Tajlandia	Egipt Nigeria

Źródło: opracowanie własne.

Teoretycznie wskazać można „podwarianty” będące mieszanką proponowanych dwóch podstawowych scenariuszy. Jest to jednak temat wart poruszenia w ramach odrębnej analizy, wykraczającej poza zakres niniejszego artykułu.

W obu zaproponowanych scenariuszach wskazywane są: Hiszpania, Polska oraz Niderlandy, których zaproszenie do Grupy Dwudziestu może wywołać pewne wątpliwości z uwagi na to, że są to państwa członkowskie UE. Już obecnie w dyskusjach w G20 uczestniczy przedstawiciel Unii Europejskiej, która według idei leżącej u podstaw przyznania UE statusu członka G20, ma reprezentować interesy całego ugrupowania, chociaż Francja, Włochy i Niemcy zachowały prawo do posiadania własnego delegata. Takie specyficzne potraktowanie tych trzech krajów (wcześniej również Wielkiej Brytanii) wynika z tego, że wszystkie państwa należące do G7 automatycznie zostały włączone do G20. Jako dodatkowy argument wskazać można fakt, że stanowisko prezentowane przez UE zawiera tylko te elementy, na które zgodziły się wszystkie państwa unijne. Niektóre kwestie o charakterze specyficznym są pomijane w wystąpieniach przedstawiciela UE podczas debat w G20. Wyjaśnia to fakt przystąpienia Finlandii, Luksemburga i Słowenii do 3G, chociaż są to państwa członkowskie UE.

Skuteczność działań przekształcających G20 w G20 Plus zależy od zdolności do stworzenia koalicji państw mających aspiracje członkowskie. Nie do końca jest też jasne, jakie stanowisko wobec pojawienia się inicjatywy poszerzenia G20 zająłby ASEAN. Przewodniczący tego ugrupowania regionalnego (funkcja pełniona rotacyjnie) jest corocznie zapraszany do udziału w spotkaniu liderów G20. Do tej pory ASEAN nie formułował publicznie postulatu wzmocnienia swojej obecności w pracach G20, np. poprzez uzyskanie statusu pełnego członka na wzór UE. Tajlandia również nie przejawiała zainteresowania dołączeniem do G20. Jednak taki

sygnał w przeszłości wysyłał Wietnam. Trudno również stwierdzić, jakie podejście do koncepcji utworzenia G25 będzie miała Unia Afrykańska i NEPAD.

Podkreślić należy, że rozszerzeniu G20 powinna towarzyszyć reforma reguł zarządzania tym klubem, ukierunkowana na zwiększenie efektywności i skuteczności działania. Samo doproszenie nowych państw nie wystarczy, aby zminimalizować ryzyka dla G20 Plus. Nie jest bowiem ważna liczba członków, lecz to, czy kraje potrafią ze sobą współpracować mimo dzielących je różnic interesów i odmiennych wartości.

Podsumowanie

Grupa Dwudziestu stanowi obecnie główne forum zarządzania gospodarką światową, jest koordynatorem procesu produkcji globalnych dóbr publicznych i –mimo swoich wewnętrznych słabości – dobrze pełni funkcje jej swoistego komitetu sterującego. Evolucja G20 to przykład naturalnego procesu. Założyciele nie przewidywali, że G20 aż tak bardzo zmieni swoją rolę, co z kolei wyjaśnia, dlaczego na samym początku nie uregulowano wszystkich kluczowych kwestii prawno-organizacyjnych związanych z funkcjonowaniem tego forum oraz z jego ewentualnym poszerzeniem.

Skala przeobrażeń G20 i ich kierunek zależy od wizji obecnych członków tej Grupy. W niniejszym opracowaniu wskazano kierunki zmian, które w najwyższym stopniu mogą się przyczynić do poprawy reprezentatywności składu grupy i obszarów jej prac, a także zwiększenia skuteczności proponowanych rozwiązań oraz przyjmowanych decyzji.

Chociaż inicjatorzy G20 nie przewidywali powiększenia liczby jej członków, to presja na takie zmiany istnieje. Z pewnością nie będzie to poszerzenie o jedno państwo, lecz raczej o kilka państw, które przystępując razem, zwiększą legitymizację całej grupy w odbiorze niektórych regionów świata.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Centrum Informacyjne G20 [online:] <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/dataset.html> [dostęp: 31.07.2022].
2. European Parliament, Directorate General for Internal Policies, *The European Union's role in international economic fora paper 1. The G20*, 2015 [online:] [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU\(2015\)542207](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_STU(2015)542207) [dostęp: 31.07.2022].

3. IAI Research Studies, *Global Governance at a turning point: the role of the G20*, [s.l.] 2021.
4. Jokela J., *The G-20: a pathway to effective multilateralism?*, European Union Institute for Security Studies, kwiecień 2011 r. [online:] https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/The_G20_a_pathway_to_effective_multilateralism.pdf [dostęp: 31.07.2022].
5. Kohtamäki N., *Pojęcie legitymizacji demokratycznej w interpretacji konstruktywistycznej*, „Przegląd Sejmowy” 2018, nr 1.
6. Khasru S.M., Mahmud K.M., Nahreen A., *The G20 countries should assume leadership of the forced migration crisis and mitigate the deficiencies of the existing Governance System*, February 2017 [online:] https://www.g20-insights.org/policy_briefs/g20-countries-assume-leadership-forced-migration-crisis-mitigate-deficiencies-existing-governance-system [dostęp: 31.07.2022].
7. Kulik J., *G20 performance on gender equality* [online:] https://www.g20-insights.org/policy_briefs/g20-performance-gender-equality [dostęp: 31.07.2022].
8. Morawiecki wśród ministrów finansów G20, „Rzeczpospolita” [online:] <https://www.rp.pl/gospodarka/art10575241-morawiecki-wsrod-ministrow-finansow-g20#ap-1> [dostęp: 31.07.2022].
9. Liberska B., *Działania grupy G-20 na rzecz nowej globalnej architektury finansowej* [w:] B. Liberska (red.), *Nowa globalna architektura finansowa: w stronę bezpieczniejszego sektora bankowego*, Kraków 2016 [online:] <https://ruj.uj.edu.pl/xmlui/handle/item/27612> [dostęp: 18.07.2023].
10. *Netherlands pushing for permanent G20 position* [online:] <https://nltimes.nl/2017/04/07/netherlands-pushing-permanent-g20-position> [dostęp: 31.07.2022].
11. *Norway takes aim at G-20 ‘One of the greatest setbacks since World War II*, „Der Spiegel” [online:] <https://www.spiegel.de/international/europe/norway-takes-aim-at-g-20-one-of-the-greatest-setbacks-since-world-war-ii-a-702104.html> [dostęp: 31.07.2022].
12. S&P Global Market Intelligence, *G20 members’ views on Russia diverge, making expulsion unlikely* [online:] <https://ihsmarkit.com/research-analysis/g20-members-views-on-russia-diverge-making-expulsion-unlikely.html> [dostęp: 31.07.2022].
13. The GLI team at the G20 – 30 November 2018, *Spain’s relationship status with the G20: It’s complicated* [online:] <https://www.globalpolicyjournal.com/blog/30/11/2018/spains-relationship-status-g20-its-complicated> [dostęp: 31.07.2022].
14. Para S., *G20 jako instrument sterowania gospodarką światową* [online:] <http://cejsh.icm.edu.pl/cejsh/element/bwmeta1.element.desklight-82680e18-847b-4fa7-b-886-a8bc77b6e966> [dostęp: 31.07.2022].
15. Socha J., *Współdecydowanie w polityce publicznej*, „Przegląd Sejmowy” 2019, nr 4.

16. Surdej A., Brzozowski J. (red.), *Terytorializacja lub funkcjonalizacja. Dylematy ugrupowań integracyjnych*, Toruń 2013.
17. Surdej A., *Multilateralizm i organizacje międzynarodowe: zasady i instrumenty*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, t. 80, nr 4.
18. Vestergaard J., *The G20 and beyond. Towards effective global economic governance*, DIIS Report 2011:04 [online:] https://www.diis.dk/files/media/publications/import-extra/rp2011-04-g20-and-beyond_web_0.pdf [dostęp: 31.07.2022].
19. Wakefield S., *The G20 and gender equality. How the G20 can advance women's rights in employment, social protection and fiscal policies*, July 2014 [online:] <https://policy-practice.oxfam.org/resources/the-g20-and-gender-equality-how-the-g20-can-advance-womens-rights-in-employment-322808> [dostęp: 31.07.2022].
20. Wronowska K., *Polska w G-20 – warto się bić?*, *dziennik.pl* [online:] <https://gospodarka.dziennik.pl/news/artykuly/110121,polska-w-g-20-warto-sie-bic.html> [dostęp: 31.07.2022].

Źródła internetowe

1. G7 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting Communiqué, <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0797> [dostęp: 31.07.2022].
2. <http://www.g20.utoronto.ca/2010/g20seoul-doc.html> [dostęp: 31.07.2022].
3. <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/2020riyadh-final> [dostęp: 31.07.2022].
4. <http://www.g20.utoronto.ca/compliance/commitments.html> [dostęp: 31.07.2022].
5. <http://www.g20.utoronto.ca/summits/index.html> [dostęp: 31.07.2022].
6. https://en.wikipedia.org/wiki/2010_G20_Toronto_summit [dostęp: 31.07.2022].
7. https://en.wikipedia.org/wiki/Global_Governance_Group [dostęp: 31.07.2022].
8. <https://en.wikipedia.org/wiki/G20> [dostęp: 31.07.2022].
9. <https://g20.org> [dostęp: 31.07.2022].

3. SKUTKI WPROWADZENIA OGRANICZEŃ PRAW I WOLNOŚCI CZŁOWIEKA NA STAN BEZPIECZEŃSTWA W UKRAINIE W CZASIE STANU WOJENNEGO

YULIIA FIDRIA

ORCID 0000-0001-9703-9494

YURIY HOFMAN

ORCID 0000-0002-8200-7059

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/03/y.fidria/y.hofman

Wstęp

We współczesnym świecie prawa i wolności człowieka i obywatela mają szczególne znaczenie, gdyż stopień ich przestrzegania, ochrony i gwarancji realizacji jest ważnym wskaźnikiem rozwoju demokratycznego państwa prawnego. Prawa człowieka są wartością i kategorią społeczno-prawną nierozzerwalnie związaną z postępowym, nowoczesnym społeczeństwem, które charakteryzuje się wysokim stopniem uzależnienia od czynników społeczno-ekonomicznych i polityczno-prawnych, ale pozostaje wartością uniwersalną, także w warunkach wojny.

Dnia 24 lutego 2022 roku w wyniku zbrojnej agresji Federacji Rosyjskiej Ukraina stanęła przed nowymi wyzwaniami i po raz pierwszy znalazła się w stanie wojennym. Spowodowało to istotne zmiany w mechanizmie realizacji praw człowieka, a ustawodawca uchwalił szereg aktów prawnych, które ograniczają prawa i podstawowe wolności człowieka w czasie wojny.

Prawa i wolności człowieka w warunkach stanu wojennego ulegają istotnym negatywnym przemianom z przyczyn obiektywnych. Podstawowym zadaniem państwa w czasie wojny jest obrona suwerenności, niepodległości i integralności terytorialnej. Na pierwszy plan wysuwają się środki bezpieczeństwa, obrony oraz potrzeby militarne, których często nie da się połączyć z przestrzeganiem i realizacją wszystkich praw i wolności osób znajdujących się na terytorium działań wojennych. Jednocześnie nawet w czasie stanu wojennego prawa człowieka nie tracą na znaczeniu, a ich przestrzeganie jest nie tylko dowodem wysokiego poziomu demokracji w państwie i stopnia rozwoju społeczeństwa, ale także wskaźnikiem uznania człowieka jako najwyższej wartości społecznej, jako priorytetu narodowego. Niedopuszczalne jest przeciwstawienie interesu publicznego

(państwowego), odpowiednich wartości konstytucyjnych z jednej strony, a poszanowania praw człowieka z drugiej strony. Całkiem słusznie zauważa się w badaniach naukowych, że „niezwykle skomplikowane jest spełnienie wymagań zarówno dotyczących praw człowieka, jak i ochrony interesu publicznego. Zawsze istnieje ryzyko, że jeżeli damy pierwszeństwo kwestiom bezpieczeństwa, może dojść do wielu nadużyć”¹. W związku z tym zachowanie równowagi między potrzebą zachowania podstaw bezpieczeństwa narodowego a funkcjonowaniem podstawowych instytucji demokratycznych służących zapewnieniu i ochronie praw człowieka jest zadaniem niezwykle ważnym i trudnym.

Geneza problemu, przegląd i analiza literatury oraz prawodawstwa

Zapewnienie konstytucyjnych praw i wolności obywateli oraz bezpieczeństwa osobistego jest jednym z zasadniczych zadań Ukrainy. Artykuł 3 Konstytucji Ukrainy stanowi, że prawa i wolności człowieka oraz ich gwarancje określają treść i kierunek działalności państwa. Państwo ponosi odpowiedzialność przed narodem za swoje działania. Ustalenie i zapewnianie praw i wolności człowieka jest zasadniczym obowiązkiem państwa².

Zadanie zapewnienia praw i wolności obywatelskich nabiera pierwszorzędного znaczenia w okresie funkcjonowania szczególnych ustrojów prawnych – różnych sytuacji o charakterze nadzwyczajnym, kiedy normalne funkcjonowanie społeczeństwa i państwa staje się niemożliwe z różnych przyczyn, w szczególności w warunkach wprowadzenia stanu wojennego.

W takich warunkach równowaga między władzą państwa a prawami i wolnościami człowieka zostaje naruszona na korzyść państwa, ponieważ państwo ma większe możliwości kontrolowania zachowania ludzi poprzez ustanawianie ograniczeń w realizacji niektórych konstytucyjnie zapewnionych praw i wolności. Z innej strony trzeba zrozumieć, że jest to obiektywnie wymuszona konieczność państwa, jeśli wymaga tego ochrona jego interesu publicznego.

Nie ulega wątpliwości, że większość ludności cywilnej nie posiada nawet podstawowych umiejętności do realizacji działań niezbędnych do przeciwstawienia się agresorowi, a ich opinie opierają się głównie na subiektywnych poglądach,

¹ E. Jasiuk, A. Marchwińska, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 31.

² Конституція України (Konstytucja Ukrainy) від 28 червня 1996 року [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [dostęp: 28.12.2022].

indywidualnych interesach lub własnych obserwacjach, co może być sprzeczne ze strategią i taktyką prowadzenia działań wojskowych. To właśnie uzasadnia konieczność ograniczenia praw obywateli w poszczególnych aspektach.

Jak widzimy, organizacja interakcji między państwem a obywatelami może ulegać transformacji pod wpływem światowych trendów społeczno-gospodarczych, czynników zewnętrznych lub zmian wewnętrznych, w tym procesu wprowadzenia stanu wojennego. Jednak Konstytucja Ukrainy, jako ustawa zasadnicza, z jednej strony nadaje priorytet prawom człowieka przed potrzebami czy interesami państwa, a z drugiej strony zakłada możliwość ich ograniczenia. Zgodnie z art. 64 Konstytucji Ukrainy konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela nie mogą być ograniczane, z wyjątkiem przypadków przewidzianych w Konstytucji Ukrainy. W warunkach stanu wojennego lub stanu wyjątkowego mogą być ustanowione poszczególne ograniczenia praw i wolności ze wskazaniem okresu obowiązywania tych ograniczeń. Nie podlegają ograniczeniom prawa i wolności, o których mowa w artykułach: 24, 25, 27, 28, 29, 40, 47, 51, 52, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63 Konstytucji Ukrainy. Przytoczone postanowienia konstytucyjne są dowodem modyfikacji relacji pomiędzy państwem a obywatelem oraz potwierdzają wyprowadzenie mechanizmu realizacji praw człowieka na jakościowo nowy poziom, z uwzględnieniem współczesnych warunków.

Ograniczenie praw człowieka to ingerencja w prawa i wolności człowieka i obywatela dozwolona przez przepisy ustawodawstwa krajowego i przepisy prawa międzynarodowego – to ich zawężenie proporcjonalne do czynników wywierających negatywny wpływ na pełną realizację praw i wolności przez osobę. Innymi słowy, ograniczenie praw człowieka to zawężenie zakresu praw człowieka, a także czynniki, które uniemożliwiają lub utrudniają podmiotowi realizację praw i wolności³.

Proces ograniczania praw człowieka może odbywać się za pomocą bezpośrednich zakazów, usuwania uprawnień z treści określonego prawa lub ustanowienia specjalnej procedury i warunków realizacji określonego prawa. Ponadto rozróżnia się bezpośrednie ograniczenie praw (czasowe pozbawienie właściciela części uprawnień lub części określonego prawa) oraz ograniczenia w realizacji praw (całkowite lub częściowe uniemożliwienie realizacji określonego prawa lub poszczególnych praw).

W zależności od gatunku wyróżnia się następujące formy ograniczania praw człowieka:

- dobrowolne – ma miejsce, gdy osoba rezygnuje ze skorzystania z prawa;

³ Л. Васечко, *Обмеження прав людини в умовах глобалізації: проблеми теорії і практики*, „Юридична Україна” 2013, nr 1, s. 4–8.

- wymuszone – odbywa się z uwzględnieniem zewnętrznych, w większości przypadków nieprzewidzianych okoliczności. Przykładem wymuszonego ograniczenia jest ograniczenie ze względu na wprowadzenie stanu wyjątkowego lub stanu wojennego, czyli okoliczności niezależnych od woli konkretnej osoby, a nawet w pewnym stopniu od woli władz państwa. Takie ograniczenie powinno być określone w przepisach⁴.

Ponadto niektórzy naukowcy wyróżniają ograniczenia znacznej liczby praw i wolności, a także ograniczenia poszczególnych praw człowieka. Pierwszy rodzaj ograniczeń może zostać zastosowany w szczególnych warunkach, które znacząco odbiegają od ustalonego trybu funkcjonowania społeczeństwa – jest to np. stan wyjątkowy, stan wojenny. Jednocześnie wprowadzenie takiego stanu nie powoduje automatycznie ograniczenia praw człowieka. Biorąc pod uwagę znaczący wpływ takiego stanu na realizację praw człowieka, do ograniczeń tych ostatnich stawiane są zwiększone wymagania. Zasady ograniczenia praw przysługujących w drugim przypadku powinny być określone w treści odpowiedniego aktu prawnego lub Konstytucji Ukrainy w tej części, w której to prawo jest zagwarantowane. Zatem Konstytucja Ukrainy, określając prawa i wolności człowieka, zawiera wykaz ewentualnych okoliczności, w których dopuszcza się ograniczenie tego prawa⁵.

W literaturze prawniczej wyróżnia się cechy ograniczeń stosowanych w warunkach stanu wojennego. Zastanówmy się nad najważniejszymi z nich.

Po pierwsze, ograniczenia stanowią określone skutki prawne i faktyczne w postaci „niedogodnych” warunków realizacji interesów prawnych odpowiednich podmiotów (osób fizycznych i prawnych), prawa i wolności których są ograniczane, przy jednoczesnym zaspokojeniu „interesów prawnych” podmiotu władzy państwowej, który wprowadził takie ograniczenia, lub interesów osoby trzeciej zainteresowanej wprowadzeniem takich ograniczeń.

Po drugie, w każdym przypadku ograniczenia zawsze skutkują zawężeniem dozwolonych przepisami prawa czynności (działań). Na przykład w czasie stanu

⁴ А.М. Мерник, В.О. Кузьміна, Б.М. Бурлаков, *Обмеження прав і свобод людини в сучасних умовах: теоретичний і практичний аспект*, „Юридичний науковий електронний журнал” [online:] http://lsei.org.ua/2_2020/11.pdf [dostęp: 3.01.2023].

⁵ Podobne rozwiązania funkcjonują w wielu innych państwach. Dla przykładu w Polsce ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela mogą być ustanawiane aktami rangi ustawowej w przypadkach wyraźnie wskazanych w Konstytucji RP (m.in. w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób). O ograniczeniach konstytucyjnych praw i wolności w RP zob. np.: A. Chochowska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela w Konstytucji RP* [w:] W. Gizicki, A. Podraza (red.), *Jednostka – Społeczeństwo – Państwo. Księga Pamiątkowa ku czci śp. Profesora Jerzego Rebety*, Lublin 2019, s. 69–71.

wojennego mogą zostać wprowadzone pewne ograniczenia, takie jak specjalny reżim dostępu, ograniczenia swobody przemieszczania się, zakaz zgromadzeń masowych (spotkań, demonstracji), wprowadzenie godziny policyjnej.

Po trzecie, ograniczenia mają określone przepisami prawa czynniki ich realizacji. Wyróżnia się czynniki przestrzenne, które są wprowadzane na danym terytorium, co ma być określone w odpowiednim akcie prawnym (np. dekret prezydenta, zarządzenie parlamentu kraju, rządu), oraz czynniki tymczasowe, które są wprowadzane w warunkach stanu wyjątkowego lub wojennego, które muszą mieć określony termin obowiązywania⁶.

Zgodnie z art. 1 Ustawy Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego” z dnia 12 maja 2015 roku nr 389-VIII, stan wojenny jest szczególnym reżimem prawnym wprowadzonym w Ukrainie lub w niektórych jej miejscowościach w przypadku agresji zbrojnej lub zagrożenia niepodległości państwowej Ukrainy, jej integralności terytorialnej, i przewiduje nadanie właściwym władzom państwowym, dowództwu wojskowemu, administracji wojskowej i organom samorządu terytorialnego uprawnień niezbędnych do zapobieżenia zagrożeniu, odparcia napaści zbrojnej i zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, usunięcia zagrożenia dla niepodległości państwowej Ukrainy, jej integralności terytorialnej, a także czasowego, ze względu na zagrożenie, ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela oraz praw i interesów prawnych osób prawnych, ze wskazaniem okresu obowiązywania tych ograniczeń⁷.

Tryb wprowadzenia stanu wojennego określa art. 5 tej ustawy i stanowi on pewną sekwencję działań poprzedzających wprowadzenie stanu wojennego oraz ograniczenie praw i wolności jednostki. Wraz z rozpoczęciem inwazji Prezydent Ukrainy Dekretem nr 64/2022 wprowadził stan wojenny w Ukrainie od godziny 5:30 w dniu 24 lutego 2022 roku⁸. Zgodnie z wymogami Konstytucji Ukrainy tego samego dnia dekret został uchwalony przez Radę Najwyższą Ukrainy (Ustawa Ukrainy nr 2102-IX z dnia 24 lutego 2022 roku)⁹. Później okres obo-

⁶ Р.І. Мельник, Т.П. Чубко, *Проблеми обмеження прав і свобод людини в умовах дії спеціального правового режиму*, „Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка” 2016, т. 1, s. 126.

⁷ Про правовий режим воєнного стану, Закон України від 12 травень 2015 року, nr 389-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [dostęp: 14.01.2023].

⁸ Про введення воєнного стану в Україні, Указ Президента України від 24 лютого 2022 року, nr 64 [online:] <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> [dostęp: 14.01.2023].

⁹ Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» Закон України від 24 лютого 2022 року, nr 2102-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> [dostęp: 14.01.2023].

wiązywania tego dekretu był kilkakrotnie prolongowany, a stan wojenny w Ukrainie trwa do dziś.

Jak wskazano w definicji pojęcia stanu wojennego, ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela oraz praw i interesów prawnych osób prawnych jest integralną częścią funkcjonowania tego szczególnego reżimu prawnego.

Zgodnie z pkt 5 ust. 1 art. 5 Ustawy Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego” dekret Prezydenta Ukrainy o wprowadzeniu stanu wojennego musi zawierać wyczerpujący wykaz konstytucyjnych praw i wolności osoby i obywatela czasowo ograniczonych w związku z wprowadzeniem stanu wojennego, ze wskazaniem okresu obowiązywania tych ograniczeń, a także czasowych ograniczeń praw i interesów prawnych osób prawnych, ze wskazaniem okresu obowiązywania tych ograniczeń.

Tym samym, powołując się na Dekret Prezydenta Ukrainy nr 64/2022 z dnia 24 lutego 2022 roku „O wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie”, można stwierdzić, że „konstytucyjne prawa i wolności człowieka i obywatela, o których mowa w art. 30–34, 38, 39, 41–44, 53 Konstytucji Ukrainy, a także wprowadzać czasowe ograniczenia praw i interesów prawnych osób prawnych w granicach i w zakresie niezbędnym do zapewnienia możliwości wprowadzenia i wykonania środków reżimu prawnego stanu wojennego”¹⁰.

W odniesieniu do osób fizycznych możemy stwierdzić, że obecnie mogą zostać ograniczone następujące prawa i wolności:

- prawo do nienaruszalności mieszkania;
- prawo do poufności korespondencji, rozmów telefonicznych, korespondencji telegraficznej i innej;
- prawo do nieingerencji w życie osobiste i rodzinne;
- swoboda przemieszczania się, swobodny wybór miejsca zamieszkania, prawo do swobodnego opuszczania terytorium Ukrainy;
- prawo do wolności myśli i słowa, do swobodnego wyrażania swoich poglądów i przekonań;
- prawo do udziału w zarządzaniu sprawami państwa, w ogólnoukraińskim i lokalnych referendach, do swobodnego wybierania i bycia wybieranym do organów władz państwowych i samorządowych;
- prawo do pokojowych zgromadzeń, bez broni, zgromadzeń, wieców, pochodów i demonstracji;
- prawo do posiadania, używania i rozporządzania swoją własnością, wynikami własnej działalności intelektualnej i twórczej;

¹⁰ Про введення воєнного стану в Україні..., *op. cit.* [dostęp: 14.01.2023].

- prawo do działalności przedsiębiorczej;
- prawo do pracy;
- prawo do strajku;
- prawo do nauki.

Warunki stanu wojennego powodują określone ograniczenia aktywności życiowej obywateli, ale w żaden sposób nie dotyczą zniesienia takich praw konstytucyjnych, jak:

- równość obywateli w zakresie konstytucyjnych praw i wolności oraz równość wobec prawa (art. 24 Konstytucji Ukrainy);
- zakaz pozbawienia obywatelstwa, prawo do zmiany obywatelstwa (art. 25 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do życia (art. 27 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do poszanowania godności człowieka (art. 28 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do wolności i nietykalności osobistej (art. 29 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do wysyłania indywidualnych/zbiorowych pisemnych odwołań lub osobistego zwracania się do władz państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz urzędników/funkcjonariuszy tych organów (art. 40 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do mieszkania (art. 47 Konstytucji Ukrainy);
- równe prawa i obowiązki małżonków w małżeństwie i rodzinie; równe prawa dzieci (art. 51, 52 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do ochrony sądowej (art. 55 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do odszkodowania za koszt organów państwowych lub samorządowych za szkody materialne i moralne spowodowane bezprawnymi decyzjami, działaniami lub zaniechaniem organów państwowych, organów samorządu terytorialnego, ich urzędników i urzędników w wykonywaniu ich uprawnień (art. 56 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do poznania swoich praw i obowiązków (art. 57 Konstytucji Ukrainy);
- nieodwracalność obowiązywania w czasie ustaw, aktów wykonawczych (art. 58 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do profesjonalnej pomocy prawnej (art. 59 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do niewykonywania przestępczych rozkazów (art. 60 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do tego, by nie być dwukrotnie pociągniętym do tego samego rodzaju odpowiedzialności prawnej za to samo przestępstwo (art. 61 Konstytucji Ukrainy);
- domniemanie niewinności (art. 62 Konstytucji Ukrainy);
- prawo do odmowy składania zeznań lub wyjaśnień (art. 63 Konstytucji Ukrainy).

Badanie i analiza ustawodawstwa konstytucyjnego innych państw w zakresie ograniczania praw i wolności człowieka w warunkach wojny lub stanu wyjątkowego pozwala dojść do wniosku, że istnieją trzy modele konstytucyjnej regulacji tych ograniczeń. Zgodnie z pierwszym z nich konstytucja państwa ustanawia wykaz tylko tych praw, które mogą zostać ograniczone. Według drugiego – przeciwnie – konstytucja wymienia tylko te prawa, których w żadnym wypadku nie można ograniczyć. Trzeci model regulacji polega na tym, że konstytucja przewiduje ograniczenie praw człowieka w stanie wojny lub stanu wyjątkowego, nie precyzuje jakie, lecz odwołuje się do przypisów ustawy szczególnej. Uważa się, że pierwszy model regulacji ograniczeń jest optymalny i spełniający wymogi praworządności. W Ukrainie funkcjonuje jednak drugi model konstytucyjnego uregulowania ograniczeń praw i wolności człowieka w czasie wojny lub stanu wyjątkowego, który naszym zdaniem nie do końca odpowiada wymogom państwa prawnego, choć Ukraina generalnie wykazuje zgodność przepisów krajowych z wymaganiami przepisów prawa międzynarodowego.

Analiza regulacji legislacyjnej ograniczenia praw i wolności człowieka w związku z wprowadzeniem stanu wojennego w Ukrainie pozwala na podkreślenie i uogólnienie zasad praworządności takich ograniczeń:

- ograniczenie praw i wolności człowieka w warunkach stanu wojennego spowodowane jest tym, że realizacja tych praw może prowadzić do wzrostu napięć społecznych i stwarzać przeszkody dla organów władzy państwa uprawnionych do utrzymania i przywracania konstytucyjnego porządku prawnego;
- obywatele muszą być poinformowani, że na terytorium, na którym mieszkają lub przebywają, został wprowadzony stan wojenny oraz jakie prawa i wolności zostaną w związku z tym ograniczone;
- ograniczenie praw i wolności człowieka w stanie wojennym powinno mieć charakter czasowy;
- poszczególne prawa człowieka nie mogą być ograniczane nawet w warunkach stanu wojennego;
- ograniczeniom praw i wolności człowieka nie powinna towarzyszyć dyskryminacja ze względu na rasę, kolor skóry, język, płeć, religię¹¹;
- ograniczenia praw i wolności człowieka w stanie wojennym muszą być przeprowadzane pod kontrolą parlamentu, tj. wprowadzenie stanu wojennego musi być uchwalone przez parlament;

¹¹ А.С. Славко, *Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект*, „Науковий вісник Ужгородського національного університету”, seria „Право” 2016, t. 41, nr 2, s. 74–78.

- wprowadzenie stanu wojennego nie wstrzymuje działalności organów wymiaru sprawiedliwości, w związku z czym obywatele zachowują prawo do występowania do sądu o ochronę ich praw i wolności, jak również do kwestionowania bezprawnych ograniczeń tych praw.

W tym przypadku, naszym zdaniem, należy mieć jasną świadomość niezbędnego stopnia ograniczeń praw człowieka, które zaspokoilyby wszystkie niezbędne potrzeby sił zbrojnych i innych instytucji państwowych w wykonywaniu funkcji i zadań im powierzonych w celu ochrony państwa i ludności.

Dziś spośród wszystkich środków, które można zastosować w ramach czasowych ograniczeń przewidzianych dekretem Prezydenta Ukrainy, najważniejsze są przepisy, które dotyczą osób fizycznych. To prawo organów władz państwowych do:

1. Wprowadzania obowiązku pracy dla niektórych kategorii osób zdolnych do pracy, które nie są zaangażowane do robót w dziedzinie zapewnienia aktywności życiowej ludności, w sektorze obronnym i nie są zarezerwowane dla przedsiębiorstw, instytucji i organizacji.
2. Wprowadzania godziny policyjnej.
3. Ustanawiania specjalnego systemu wjazdu i wyjazdu, ograniczania swobody przemieszczania się obywateli, cudzoziemców i bezpaństwowców, oraz ruchu transportu.
4. Sprawdzania dokumentów obywateli, a w przypadku potrzeby przeprowadzania rewizji rzeczy, pojazdów, bagaży, pomieszczeń biurowych i mieszkań obywateli, z wyjątkiem ograniczeń przewidzianych przepisami Konstytucji Ukrainy.
5. Ustanawiania zakazu lub ograniczenia w wyborze miejsca pobytu lub miejsca zamieszkania osób na terytorium obowiązywania stanu wojennego.
6. Zakazu obrotu napojami alkoholowymi i substancjami wytwarzanymi na bazie alkoholu, a także bronią, mocno działającymi substancjami chemicznymi i trującymi.
7. Wprowadzenia w razie potrzeby ujednoliconego zaopatrzenia ludności w podstawowe produkty żywnościowe i nieżywnościowe.
8. Ustanowienia dla osób fizycznych i prawnych obowiązku zakwaterowania wojskowych, pracowników organów ścigania, personelu służby obrony cywilnej, ewakuowanej ludności oraz zakwaterowania jednostek wojskowych, oddziałów i instytucji.
9. Ewakuowania ludności w przypadku zagrożenia życia lub zdrowia, a także wartości materialnych i kulturalnych, w przypadku zagrożenia ich uszkodzeniem lub zniszczeniem, zgodnie z wykazem zatwierdzonym przez Gabinet Ministrów Ukrainy.

10. Zakazu organizowania pokojowych zgromadzeń, wieców, pochodów i demonstracji, innych masowych przedsięwzięć.

W przypadku osób prawnych w stanie wojennym uprawnione organy mogą:

- a) wykorzystywać zdolności i zasoby pracy przedsiębiorstw, instytucji i organizacji wszelkich form własności dla potrzeb obronności, zmieniać sposób ich funkcjonowania, dokonywać innych zmian w działalności produkcyjnej, a także warunków pracy zgodnie z prawem pracy;
- b) w przypadku naruszenia wymagań lub niedotrzymania reżimu stanu wojennego konfiskaty sprzętu łączności elektronicznej, sprzętu telewizyjnego, audiowizualnego, komputerów, a także w razie potrzeby innych technicznych środków łączności od przedsiębiorstw, instytucji i organizacji wszystkich form własności lub obywateli;
- c) przymusowego wywłaszczania mienia, w tym będącego własnością prywatną lub komunalną, zajmowania mienia przedsiębiorstw państwowych na potrzeby państwa w warunkach reżimu stanu wojennego w trybie określonym w ustawie oraz wydawania w tym celu odpowiednich dokumentów.

Jednocześnie warto zauważyć, że ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela powinno odbywać się nie tylko zgodnie z obowiązującym ustawodawstwem Ukrainy, ale także zgodnie z międzynarodowymi przepisami prawnymi, a szczególnie z przestrzeganiem przepisów międzynarodowego prawa humanitarnego, gdyż ono nabiera szczególnego znaczenia w kontekście rosyjskiej zbrojnej agresji na Ukrainę.

Ogólnie rzecz biorąc, środki stosowane w związku z wprowadzeniem stanu wojennego muszą uwzględniać przepisy prawa międzynarodowego dotyczące ochrony praw człowieka oraz zasady prowadzenia wojny, w tym takie dokumenty/akty prawne, jak: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 roku, Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku, IV konwencja dotycząca praw i zwyczajów wojny lądowej wraz z załącznikiem (Haga, 1907 rok), protokół genewski dotyczący zakazu używania na wojnie gazów duszących, trujących lub podobnych oraz środków bakteriologicznych z 1925 roku, konwencja genewska dotycząca traktowania jeńców wojennych z 1929 roku, konwencja genewska o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu, konwencja genewska o traktowaniu jeńców wojennych, konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny (1949 rok), konwencja haska o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego z 1954 roku, konwencja o zakazie prowadzenia badań, produkcji i gromadzenia broni bakteriologicznej (biologicznej) i toksycznej oraz o ich zniszczeniu (1971 rok), konwencja o zakazie używania technicznych środków

oddziaływania na środowisko w celach militarnych lub jakichkolwiek innych celach wrogich z 1976 roku, konwencja o zakazie lub ograniczeniu użycia pewnych broni konwencjonalnych, które mogą być uważane za powodujące nadmierne cierpienia lub mające niekontrolowane skutki (1981 rok).

Artykuł 29 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka stanowi, że „przy korzystaniu ze swoich praw i wolności każda osoba powinna podlegać tylko takim ograniczeniom, jakie są ustanowione przez ustawę, wyłącznie w celu zapewnienia właściwego uznania i poszanowania praw i wolności innych oraz zapewnienia godziwych wymagań moralności i porządku publicznego oraz ogólnego dobrobytu w społeczeństwie demokratycznym”¹². Jednak Powszechna Deklaracja Praw Człowieka nie precyzuje dokładnie, które prawa człowieka mogą być ograniczane i w jakim stopniu.

Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 roku (EKPC) reguluje kwestie dotyczące uchylecia zobowiązań w sytuacji nadzwyczajnej. Zgodnie z art. 15: „W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z Wysokich Układających się Stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z niniejszej Konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”¹³. Jednocześnie państwo musi w pełni poinformować Sekretarza Generalnego Rady Europy o ograniczeniach i przyczynach nałożonych ograniczeń, a także poinformować o czasie, kiedy ograniczenia przestały być stosowane. Jak zauważyły A. Marchwińska i E. Jasiuk, EKPC narzuca więc bardzo wysokie standardy ochrony praw człowieka, jednakże dopuszcza pewną swobodę państw w tym względzie. Każde odstępstwo czy ograniczanie stosowania zobowiązań wynikających z Konwencji powinno jednak mieć miejsce w okolicznościach wyjątkowych¹⁴.

Zgodnie z postanowieniami art. 4 Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych: „W przypadku gdy wyjątkowe niebezpieczeństwo publiczne zagraża istnieniu narodu i zostało ono urzędowo ogłoszone, Państwa-Strony niniejszego Paktu mogą podjąć kroki mające na celu zawieszenie stosowania zobowiązań wynikających z niniejszego Paktu w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że kroki te nie są sprzeczne z innymi ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego i nie pociągają za sobą dyskryminacji wyłącznie z powodu rasy, koloru skóry, płci,

¹² Zob. [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text [dostęp: 20.01.2023].

¹³ Zob. [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text [dostęp: 20.01.2023].

¹⁴ E. Jasiuk, A. Marchwińska, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki...*, op. cit., s. 28.

języka, religii lub pochodzenia społecznego”¹⁵. Jednakże prawo do życia, prawo do wolności myśli, sumienia i wyznania, istnieje zakaz samowolnej ingerencji w życie prywatne, domniemanie niewinności, bezprawne pozbawienie wolności, zakaz tortur i niewolnictwa.

Wykaz praw człowieka przewidzianych Konstytucją Ukrainy (art. 64), których nie można ograniczać w czasie stanu wojennego lub stanu wyjątkowego, jest dość szeroki w porównaniu z tym, co przewidują międzynarodowe akty o ochronie praw człowieka. Ponadto Sąd Konstytucyjny Ukrainy podjął ważne kroki w realizacji ochrony konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela. W Postanowieniu Nr 26-pn/2009 z dnia 19 października 2009 r. Sąd Konstytucyjny zauważył, że ograniczenie praw i wolności człowieka i obywatela jest dopuszczalne tylko pod warunkiem, że takie ograniczenie jest uzasadnione (proporcjonalne) i społecznie konieczne (ust. 6 podczęść 3.3 ust. 3 części motywacyjnej). Ponadto Sąd uzasadnił wyrażoną opinię w Postanowieniu Nr 3-pn/2015 z dnia 8 maja 2015 roku, wskazując, że „ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności musi mieć uzasadniony cel, być uwarunkowane społeczną koniecznością osiągnięcia odpowiadającego mu celu, proporcjonalność i racjonalność; [...] ograniczając określone prawa, ustawodawca musi wprowadzić regulację prawną, która umożliwi osiągnięcie uprawnionego celu przy minimalnej ingerencji w realizację określonego prawa, nie naruszając przy tym jego istotnej treści”¹⁶.

Należy podkreślić, że do legalności ograniczeń praw i wolności człowieka w stanie wojennym należy zastosować trójstopniowy test proporcjonalności.

Po pierwsze, ograniczenie praw człowieka musi mieć podstawę prawną (legalność ingerencji w dziedzinę praw człowieka). Podkreślamy, że istnienie samego tekstu aktu prawnego, nawet o tej samej nazwie „Ustawa”, nie oznacza automatycznego postrzegania ograniczenia jako dokonanego „zgodnie z prawem”. W praktyce Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wymóg ten wyznacza inne obowiązki wobec samego prawa. Przede wszystkim konieczne jest, aby kwestionowany wyczyn miał określoną podstawę w ustawodawstwie krajowym. Ponadto dotyczy to jakości danego prawa: musi ono być dostępne dla odpowiedniej osoby, która musi być w stanie przewidzieć jego konsekwencje dla siebie.

Po drugie, istotne jest istnienie uzasadnionego celu. W aspekcie naszych badań cel ten przewiduje Ustawa Ukrainy „O reżimie stanu wojennego”, a mianowicie: zażegnanie zagrożenia, odparcie agresji zbrojnej i zapewnienie bezpieczeństwa narodowego, wyeliminowanie zagrożenia niebezpieczeństwa dla niepodległości państwa Ukraina, jej integralności terytorialnej.

¹⁵ Zob. [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text [dostęp: 20.01.2023].

¹⁶ Zob. [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text> [dostęp: 2.02.2023].

Po trzecie, ważna jest konieczność (racjonalność, proporcjonalność) ograniczania praw i wolności człowieka w społeczeństwie demokratycznym. Władze publiczne, wprowadzając stan wojenny, są zobowiązane do klarownego określenia praw, które mogą zostać ograniczone w tych szczególnych warunkach i za pomocą jakich środków. Jak stwierdzono w Postanowieniu Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z dnia 6 kwietnia 2022 roku nr 1-p(II)/2022, związek między celem a środkami jego osiągnięcia musi spełniać wymogi zasady proporcjonalności, która zapewnia sprawiedliwą równowagę między wymogami ochrony interesu ogólnego a potrzebą zapewnienia indywidualnych praw osób, zgodnie z którą cele ograniczeń praw człowieka muszą być istotne, a środki ich osiągnięcia uzasadnione i minimalnie uciążliwe dla osób, których prawa są ograniczone¹⁷.

Ustawodawstwo Ukrainy przewiduje możliwość ograniczenia praw i wolności obywateli w okresie stanu wojennego tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne dla zapewnienia obronności kraju i bezpieczeństwa państwa oraz w zakresie wymagań odnoszących się do konkretnej sytuacji. Wdrażanie takich ograniczeń powinno podlegać kontroli sądowej.

W istocie nie ma innej metody konstytucyjnej kontroli sądowej ograniczenia praw i wolności człowieka na czas szczególnie, która różniłaby się od metody takiej kontroli w czasie pokoju. Jednak, jak wskazuje sędzia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy W. Lemak, ograniczenia praw człowieka w czasie wojny są celowe i liczne, dlatego też w warunkach konstytucyjnego reżimu osobliwego – stanu wojennego – podstawy jego uzasadnienia są inne niż w czasie pokoju. Problem oceny takich ograniczeń według tradycyjnych schematów testu proporcjonalności wiąże się między innymi z faktem, że w czasie wojny władze publiczne, w związku z realizacją celów obronnych państwa, mogą preferować argumenty, które uzasadniają wzmocnienie zdolności obronnych (potrzeb obronnych), a nie inne argumenty, które na przykład podkreślają prawa jednostki. W każdym przypadku sądy (nie tylko Sąd Konstytucyjny) muszą oceniać ingerencję państwa w prawa i wolności człowieka nie tylko według tego samego algorytmu testu proporcjonalności (adekwatny cel, adekwatne środki, jak najmniej intensywne środki, uwzględniając racjonalne powiązanie każdego elementu ze stanem narodu broniącego jego istnienia), ale także poprzez podtest proporcjonalności w wąskim znaczeniu (*sensu stricto*), kiedy zawężaniu podlegają podstawowe wartości konstytucyjne (jednym z nich jest obrona państwa, czyli ochrona porządku konstytucyjnego w ogóle), z wartościami chroniącymi indywidualne prawa i wolności człowieka¹⁸.

¹⁷ Zob. [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text> [dostęp: 2.02.2023].

¹⁸ Zob. [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na01d710-22#n2> [dostęp: 5.02.2023].

Wnioski

Wprowadzenie stanu wojennego na całym terytorium niepodległej Ukrainy jest środkiem bezprecedensowym, który powoduje trudności w organizacji ochrony praw człowieka, w szczególności z uwzględnieniem konieczności przeciwstawienia się wrogowi w warunkach, kiedy napastnik całkowicie lekceważy wszelkie międzynarodowe zwyczaje i porządki prowadzenia działań wojennych.

Dzisiejsza sytuacja w Ukrainie pokazuje, że demokratyczne społeczeństwo nie może istnieć bez przymusowego ograniczania konstytucyjnych praw i wolności człowieka i obywatela w poszczególnych reżimach prawnych (np. w stanie wojennym). Głównym celem takich ograniczeń jest ustanowienie równowagi interesów między jednostką, społeczeństwem i państwem. Prawa człowieka mogą być ograniczane z jednoczesnym przestrzeganiem zasad praworządności, klarowności przepisów prawa i proporcjonalności. Ponadto ograniczenia praw człowieka muszą odpowiadać uzasadnionemu celowi, to znaczy ma zaistnieć konieczność określenia granic realizacji prawa podmiotowego, z uwzględnieniem interesów innych osób.

Podczas ograniczania praw i wolności człowieka w reżimie stanu wojennego możliwe są nadużycia. Jednym ze sposobów rozwiązania tego problemu może być legislacyjne ustanowienie zasad ograniczeń praw i wolności człowieka, które będą jednocześnie specyficzną gwarancją przed nadużyciami ze strony państwa dla realizacji własnych interesów ekonomicznych i politycznych. Uważamy, że takie zasady powinny znaleźć się w ustawie Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego”, do których zalicza się:

- zakaz prewencyjnego ograniczania praw i wolności;
- wprowadzanie ograniczeń praw i wolności tylko w przypadku realnego zagrożenia bezpieczeństwa społeczeństwa, państwa i konieczności ochrony;
- klarowność ustalonych ograniczeń i niedopuszczalność ich arbitralnej interpretacji;
- ogólny charakter ograniczeń (ograniczenia nie powinny mieć zindywidualizowanego charakteru, ich skutek powinien dotyczyć wszystkich w ramach obowiązującego ustawodawstwa Ukrainy);
- niedopuszczalność dyskryminacji.

Podsumowując niniejsze rozważania, można stwierdzić, że prawa i wolności człowieka i obywatela powinny pozostać priorytetem dla państwa, nawet w warunkach wprowadzenia stanu wojennego na całym terytorium Ukrainy, co jest zjawiskiem bezprecedensowym dla naszego państwa i oczywiście powoduje trudności w funkcjonowaniu mechanizmu ochrony i ochrony konstytucyjnych praw i wolności. Również w takich okolicznościach państwo powinno działać

w sposób skoordynowany na rzecz poprawy i wzmocnienia organizacji ochrony praw obywateli, kontroli ograniczania praw obywateli, proporcjonalności stosowania takiego ograniczenia oraz jego zgodności z obowiązującym ustawodawstwem Ukrainy i przepisami prawa międzynarodowego.

Bibliografia

1. Васечко Л., *Обмеження прав людини в умовах глобалізації: проблеми теорії і практики*, «Юридична Україна» 2013, nr 1.
2. Chochowska A., *Wolności i prawa człowieka i obywatela w Konstytucji RP* [w:] W. Gizicki, A. Podraza (red.), *Jednostka – Społeczeństwo – Państwo. Księga Pamiątkowa ku czci śp. Profesora Jerzego Rebety*, Lublin 2019.
3. Jasiuk E., Marchwińska A., *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagrożonej w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
4. Конституція України від 28 червня 1996 року [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [dostęp: 28.12.2022].
5. Мерник А.М., Кузьміна В.О., Бурлаков Б.М., *Обмеження прав і свобод людини в сучасних умовах: теоретичний і практичний аспект*, «Юридичний науковий електронний журнал» [online:] http://lsej.org.ua/2_2020/11.pdf [dostęp: 3.01.2023].
6. Мельник Р.І., Чубко Т.П., *Проблеми обмеження прав і свобод людини в умовах дії спеціального правового режиму*, «Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка», t. 1, Луганськ 2016.
7. Про правовий режим воєнного стану, Закон України від 12 травень 2015 року, nr 389-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [dostęp: 14.01.2023].
8. Про введення воєнного стану в Україні, Указ Президента України від 12 травень 2015 року, nr 64 [online:] <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> [dostęp: 14.01.2023].
9. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» Закон України від 24 лютого 2022 року, nr 2102-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> [dostęp: 14.01.2023].
10. Славко А.С., *Обмеження прав і свобод людини і громадянина за умов дії режиму воєнного стану: порівняльно-правовий аспект*, «Науковий вісник Ужгородського національного університету», seria «Право» 2016, vol. 41, nr 2.
11. Загальна декларація прав людини. Прийнята і проголошена резолюцією 217 A (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудень 1948 року [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_015#Text [dostęp: 20.01.2023].

12. Європейська конвенція з прав людини. Конвенцію ратифіковано Законом nr 475/97-ВР від 17 липень 1997 року [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text [dostęp: 20.01.2023].
13. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. Міжнародний пакт ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР N 2148-VIII (2148-08) від 19 жовтня 1973 року [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_043#Text [dostęp: 20.01.2023].
14. Рішення Конституційного Суду України від 19 жовтня 2009 року, nr 26-рп/2009 у справі за конституційними поданнями Президента України та 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про вибори Президента України», «Про Державний реєстр виборців», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України» та Кодексу адміністративного судочинства України (справа про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виборів Президента України) [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v026p710-09#Text> [dostęp: 2.02.2023].
15. Рішення Конституційного Суду України від 6 квітня 2022 року, nr 1-р(II)/2022 у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-22#Text> [dostęp: 5.02.2023].
16. Окрема думка (збіжна) судді Конституційного Суду України Лемака В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Поліщука Сергія Олексійовича щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 статті 16-3 Закону України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» (справа про посилений соціальний захист військовослужбовців) від 6 квітня 2022 року, nr 1-р(II)/2022 [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/na01d710-22#n2> [dostęp: 5.02.2023].

4. WPŁYW AGRESJI WOJSKOWEJ FEDERACJI ROSYJSKIEJ W UKRAINIE NA DOSTĘP DO WYMIARU SPRAWIEDLIWOŚCI – POSZCZEGÓLNE ZAGADNIENIA

OLHA YUKHYMIUK

ORCID 0000-0002-3803-4746

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/04/o.yukhymiuk

Wstęp

W warunkach agresji militarnej (konfliktu zbrojnego) realizacja, ochrona i gwarantowanie praw i wolności człowieka i obywatela jest istotnym wyzwaniem nie tylko dla państwa, które stało się ofiarą agresji, ale także dla całej wspólnoty światowej, która tworzy i uznaje prawa i wolności człowieka i obywatela. Oczywiście priorytetowym zadaniem jest zapewnienie podstawowych praw, które mają na celu zagwarantowanie indywidualnej autonomii i wolności osoby (prawo do życia, poszanowanie godności). Jednak nie mniej ważna jest możliwość realizacji innych praw o charakterze gospodarczym, społecznym i humanitarnym, ponieważ pozwala to człowiekowi odczuć pewną stabilność stosunków społeczno-prawnych oraz daje możliwość ochrony siebie, swojej rodziny i własności. Jest to również zestaw uprawnień dających możliwość dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Wprowadzenie stanu wojennego

Warto przypomnieć, że w 1945 roku na mocy ust. 4 art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych zakazano użycia siły i stosowania groźby użycia siły, co skutkowało wygaśnięciem obowiązku wypowiedzenia wojny i dało początek erze konfliktów zbrojnych bez ich wypowiedzenia lub uznania przez państwo agresora, bez zerwania między nimi stosunków dyplomatycznych, bez zerwania umów dwustronnych, czyli bez wszystkich atrybutów wojny charakterystycznych dla klasycznego prawa międzynarodowego. Z tego powodu w konwencjach genewskich o ochronie ofiar konfliktów zbrojnych z 1949 roku autorzy postanowili użyć terminu „konflikt zbrojny” zamiast „wojna”, aby zapobiec sytuacji, w której jedno lub więcej wojujących państw zaprzeczy istnieniu wojny z ich udziałem i w związku z tym uznają za niezastrzeżone przepisy międzynarodowego prawa

humanitarnego, które mają zastosowanie tylko podczas konfliktów zbrojnych. Natomiast stosowanie norm międzynarodowego prawa humanitarnego zależy od rzeczywistych okoliczności zaistnienia konfliktu zbrojnego, a nie od uznania czy deklaracji¹.

Na początku agresji wojskowej Federacji Rosyjskiej w Ukrainie Rada Narodowa Ukrainy zatwierdziła Dekret (Ukaz) Prezydenta Ukrainy z dnia 24 lutego 2022 roku „O wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie”², sankcjonujący odpowiedni stan prawny od godziny 5:30 w dniu 24 lutego 2022 roku przez okres 30 dni. Stan ten był wielokrotnie przedłużany dekretemi (ukazami) Prezydenta Ukrainy, zatwierdzonymi uchwaleniem odpowiednich ustaw przez Radę Narodową Ukrainy³.

Ten tryb wprowadzenia i kontynuacji stanu wojennego w Ukrainie jest przewidziany ust. 31 art. 85 Konstytucji Ukrainy, który stanowi, że do kompetencji Rady Narodowej Ukrainy należy zatwierdzenie w ciągu dwóch dni od odwołania Prezydenta Ukrainy dekretów (ukazów) o wprowadzeniu stanu wojennego lub stanu wyjątkowego w Ukrainie lub niektórych jej miejscowościach, o ogólnej lub częściowej mobilizacji⁴. Ponadto zgodnie z art. 2 Ustawy Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego” podstawą prawną wprowadzenia stanu wojennego jest Konstytucja Ukrainy, rzeczona ustawa oraz Dekret (Ukaz) Prezydenta Ukrainy o wprowadzeniu stanu wojennego w Ukrainie lub w niektórych miejscowościach, zatwierdzony przez Radę Narodową Ukrainy⁵.

Wprowadzenie stanu wojennego spowodowało nie tylko faktyczne zmiany w stosunkach społecznych, ale także konieczność ujednolicenia wszystkich elementów mechanizmu regulacji prawnej, w tym praw i wolności człowieka i obywatela.

¹ О.В. Сенаторова, *Права людини і збройні конфлікти*, Київ 2018, s. 123.

² Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», Закон України від 24 лютого 2022 року, nr 2102-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> [dostęp: 18.10.2022].

³ Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні»; Закон України від 15 березня 2022 року, nr 2119-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2119-20#Text> [dostęp: 18.10.2022]; Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні» Закон України від 21 квітня 2022 року, nr 2212-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2212-20#Text> [dostęp: 18.10.2022]; Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», Закон України від 22 травня 2022 року, nr 2263-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-20#Text> [dostęp: 18.10.2022].

⁴ W chwili przygotowywania niniejszego opracowania stan wojenny w Ukrainie został przedłużony do dnia 16 listopada 2022 roku.

⁵ Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12 травня 2015 року, nr 389-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [dostęp: 18.10.2022].

Treść dostępu do wymiaru sprawiedliwości

Zasadniczo zgodnie z międzynarodowym i europejskim prawem dotyczącym praw człowieka koncepcja dostępu do wymiaru sprawiedliwości zobowiązuje państwa do zagwarantowania prawa każdej osobie do zwrócenia się do sądu (w pewnych okolicznościach do organu alternatywnego rozstrzygania sporów) w celu uzyskania ochrony prawnej w przypadku naruszenia praw tej osoby. Dostęp do wymiaru sprawiedliwości obejmuje wiele praw człowieka, a mianowicie prawo do rzetelnego procesu sądowego na podstawie art. 6 Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz prawo do skutecznego środka odwoławczego na podstawie art. 13 EKPC i art. 47 Karty. Prawa dostępu do wymiaru sprawiedliwości zawarte w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej mogą odpowiadać prawom przewidzianym w EKPC. Dlatego orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) jest ważne dla interpretacji praw Karty, chociaż zgodność z EKPC i Kartą regulują różne systemy. W obu dokumentach podkreśla się, że prawa do skutecznego środka odwoławczego i rzetelnego procesu sądowego muszą być zapewnione przede wszystkim na poziomie krajowym⁶.

Aby prawo dostępu do sądu było „praktyczne i skuteczne”, a nie „teoretyczne czy iluzoryczne”, ETPC opracował następujące elementy strukturalne: dostęp do sądu poprzez możliwość wniesienia pozwu i uzyskania w nim orzeczenia sądowego; ostateczność orzeczeń sądowych; terminowe wykonanie prawomocnych orzeczeń sądowych. Po pierwsze ust. 1 art. 6 EKPC gwarantuje każdemu prawo do wystąpienia do sądu z roszczeniem dotyczącym jego praw i obowiązków. Po drugie rozpoznanie sprawy musi zakończyć się wydaniem prawomocnego orzeczenia sądu. W sprawie *Brumărescu v. Rumunia* ETPC uznał, że prawo do rzetelnego procesu sądowego, gwarantowane przez ust. 1 art. 6 EKPC, należy interpretować w świetle Preambuły EKPC, w której deklaruje się m.in. praworządność jako część wspólnego dziedzictwa umawiających się stron. Jednym z głównych aspektów praworządności jest zasada pewności prawa, która wymaga, aby w sprawach, w których sądy wydały ostateczną decyzję, nie można było kwestionować ich orzeczenia. Po trzecie, prawomocny wyrok musi zostać wykonany terminowo. W sprawie *Hornsby v. Grecja* ETPC uznał, że prawo dostępu do sądu byłoby iluzoryczne, gdyby system prawny umawiającego się państwa zezwalał na niewykonanie prawomocnego orzeczenia na niekorzyść jednej ze stron. Trudno sobie nawet wyobrazić, że art. 6 EKPC szczegółowo opisał gwarancje procesowe

⁶ O. Дроздов, *Європейські основи доступу до правосуддя* [online:] <https://unba.org.ua/publications/print/6654-evropejski-osnovi-dostupu-do-pravosuddya.html> [dostęp: 16.09.2022].

udzielone stronom sporu, a jednocześnie nie przewidywał wykonania orzeczeń sądowych. Jeśli art. 6 miałby być odczytywany wyłącznie jako proklamujący dostęp do organu sądowego i prawo do postępowania sądowego, mogłoby to prowadzić do sytuacji sprzecznych z zasadą praworządności, której umawiające się państwa zobowiązały się przestrzegać, ratyfikując EKPC. We wspomnianej sprawie ETPC uznał naruszenie art. 6 EKPC ze względu na fakt, że greckie organy państwowe, uchylając się przez ponad pięć lat od podjęcia niezbędnych środków w celu wykonania prawomocnego orzeczenia sądu, pozbawiły postanowień ust. 1 art. 6 EKPC ich użytecznych działań⁷.

Nowelizacja ustawodawstwa o dostępie do wymiaru sprawiedliwości w warunkach stanu wojennego w Ukrainie

Już na początku agresji zbrojnej Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy pojawiło się pytanie dotyczące realizacji pierwszego elementu dostępu do wymiaru sprawiedliwości: możliwości bezpośredniego wniesienia pozwu i uzyskania w nim orzeczenia. Przecież w strefie aktywnych działań wojennych sądy faktycznie nie mogły działać.

Warto zauważyć, że militarna agresja Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy rozpoczęła się w 2014 roku, przekształcając się w inwazję na pełną skalę w 2022 roku. Już w 2014 roku Federacja Rosyjska okupowała Krym oraz niektóre obszary obwodów donieckiego i ługańskiego. Uniemożliwiło to realną realizację dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla obywateli Ukrainy na terytoriach okupowanych, ponieważ właściwe ukraińskie sądy przestały w ogóle istnieć.

Niestety taka okupacja spowodowała również tragedie na poziomie międzynarodowym. Dnia 17 lipca 2014 roku samolot Malaysian Airlines MH17 wystartował ze stolicy Holandii, Amsterdamu, i skierował się do stolicy Malezji, Kuala Lumpur. Podczas lotu nad wschodnią Ukrainą samolot został zestrzelony, zginęli wszyscy na pokładzie, czyli 298 osób. Ale nawet tak szokujące wydarzenie nie wpłynęło na trwający konflikt zbrojny, nie doprowadziło do jego szybkiego zakończenia albo przynajmniej do trwałego zawieszenia broni. Ustalono, że najbardziej prawdopodobnym scenariuszem tragedii było zestrzelenie samolotu przez prorosyjskich separatystów z tzw. Donieckiej Republiki Ludowej⁸. Zorgani-

⁷ С.Ю. Светлічна, *Право на доступ до правосуддя в інтерпретації Європейського суду з прав людини*, „Юридичний науковий електронний журнал” 2021, nr 4, s. 639.

⁸ E. Jasiuk, A. Konert, A. Detyniecka, E. Targońska, *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43, s. 115.

zowanie ratownictwa technicznego ma kluczowe znaczenie dla skutecznej akcji ratowniczej. Często ta sfera ratownictwa jest nieodłącznym elementem podczas prowadzenia medycznych czynności ratunkowych, gdzie konieczne jest użycie wysoce specjalistycznego sprzętu, który ma zapewnić dostęp do poszkodowanego i umożliwić członkom Zespołów Ratownictwa Medycznego prowadzenie medycznych czynności ratunkowych⁹. Jednak żaden z pasażerów ani nikt z załogi samolotu nie przeżył.

W roku 2022, po pełnej inwazji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, rozpoczęto prace nad zaktualizowaniem mechanizmu funkcjonowania ukraińskiego wymiaru sprawiedliwości i świadczenia pomocy prawnej, który uwzględniałby nowe realia. Miało to na celu m.in. zapewnienie obywatelom Ukrainy możliwości dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Zgodnie z art. 12-2 Ustawy Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego” w warunkach stanu wojennego sądy, organy i instytucje wymiaru sprawiedliwości działają wyłącznie na podstawie, w granicach kompetencji i w trybie określonym Konstytucją Ukrainy. Uprawnienia sądów, organów i instytucji wymiaru sprawiedliwości nie mogą być ograniczone w warunkach stanu wojennego¹⁰. Wymiar sprawiedliwości na terytorium, na którym został wprowadzony stan wojenny, sprawują wyłącznie sądy utworzone zgodnie z Konstytucją Ukrainy, zabronione jest skracanie lub przyspieszanie jakichkolwiek form postępowania sądowego. W przypadku niemożności wymierzania sprawiedliwości przez sądy działające na terytorium, na którym wprowadzony jest stan wojenny, na mocy Ustawy Ukrainy można zmieniać właściwość terytorialną spraw rozpatrywanych przez te sądy lub zmieniać siedzibę sądów w trybie określonym w Ustawie; tworzenie sądów nadzwyczajnych i specjalnych jest niedozwolone (art. 26 Ustawy Ukrainy „O reżimie prawnym stanu wojennego”)¹¹.

Ponadto, zgodnie z ust. 7 art. 147 Ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów”, w przypadku niemożności wymierzenia sprawiedliwości przez sąd z przyczyn obiektywnych w stanie wojennym lub wyjątkowym, w razie klęski żywiołowej, w związku z działaniami na rzecz zwalczania terroryzmu lub w przypadku innych nadzwyczajnych okoliczności, decyzją Naczelnej Rady Sądownictwa można zmienić właściwość miejscową spraw rozpatrywanych w tym sądzie, wydaną na wniosek Prezesa Sądu Najwyższego, w sposób przekazania do sądu najbliższego terytorialnie sądowi, który nie może sprawować wymiaru

⁹ E. Jasiuk, A. Szarpak, R. Zielinski, M. Madziała, *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal” 2019, nr 4(2), s. 63.

¹⁰ Про правовий режим воєнного стану, Закон України від 12 травня 2015 року, nr 389-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [dostęp: 24.10.2022].

¹¹ *Ibidem*.

sprawiedliwości, lub do innego określonego sądu. W przypadku gdy Naczelna Rada Sądownictwa nie może wykonać takiego uprawnienia, wykonuje się je zarządzeniem Prezesa Sądu Najwyższego. Odpowiednie zarządzenie jest również podstawą do przekazania wszystkich spraw zawisłych przed sądem, którego właściwość miejscowa ulega zmianie¹².

Ponieważ obecnie Najwyższa Rada Sprawiedliwości nie funkcjonuje ze względu na brak uprawnionych członków, zmianę właściwości miejscowej spraw sądowych realizuje Sąd Najwyższy¹³. Również w czasie stanu wojennego oraz w ciągu 30 dni od dnia jego zniesienia (wypowiedzenia) oraz pod nieobecność upoważnionego zespołu członków Najwyższej Rady Sprawiedliwości, określonego w art. 131 Konstytucji Ukrainy, Przewodniczący Sądu Najwyższego lub osoba wykonująca uprawnienia Prezesa Sądu Najwyższego orzeka o oddelegowaniu sędziego do innego sądu tej samej rangi i specjalizacji oraz o wcześniejszym zakończeniu oddelegowania sędziego (ust. 56 Przepisów końcowych i przejściowych Ustawy Ukrainy „O sądownictwie i statusie sędziów”)¹⁴. Celem takich misji jest przeniesienie sędziów z sądów znajdujących się na terytoriach czasowo okupowanych lub na terytoriach, na których toczą się aktywne działania wojenne, do tych sądów, którym przekazano jurysdykcję w sprawach.

Dnia 2 marca 2022 roku Rada Sędziów Ukrainy opublikowała zalecenia dotyczące pracy sądów w stanie wojennym, które stanowią, że ustalając warunki pracy sądów w czasie wojny, należy kierować się aktualną sytuacją w regionie. W przypadku wystąpienia zagrożenia życia, zdrowia i bezpieczeństwa gości sądu, pracowników sądu i sędziów należy niezwłocznie podjąć decyzję o czasowym zawieszeniu postępowania sądowego przez określony sąd do czasu ustania okoliczności, które doprowadziły do zakończenia spraw. W miarę możliwości należy odroczyć rozpoznanie spraw (z wyjątkiem pilnych postępowań sądowych) i usunąć je z rozpoznania, biorąc pod uwagę fakt, że duża liczba uczestników postępowania sądowego nie zawsze jest w stanie złożyć wniosek o odroczenie rozpoznania sprawy ze względu na zaangażowanie w funkcjonowanie infrastruktury krytycznej, wstąpienie w szeregi Sił Zbrojnych Ukrainy, obrony terytorialnej, ochotnicze formacje wojskowe i inne formy oporu wobec agresji zbrojnej wobec Ukrainy lub niemożność stawienia się przed sądem ze względu na zagrożenie życia. Sprawy, które

¹² Про судоустрій та статус суддів, Закон України від 2 червня 2016 року, nr 1402-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n1459> [dostęp: 25.10.2022].

¹³ Na mocy zarządzenia Prezesa Sądu Najwyższego, w chwili tworzenia niniejszego opracowania, właściwość miejscową spraw sądowych zmieniono w 132 sądach, natomiast właściwość miejscową przywrócono w 34 z nich. *Розпорядження про визначення територіальної підсудності справ* [online:] https://supreme.court.gov.ua/supreme/gromadyanam/terutor_pidsudnist/ [dostęp: 25.10.2022].

¹⁴ Про судоустрій та статус суддів, op. cit.

nie są pilne, powinny być rozpatrywane wyłącznie za pisemną zgodą wszystkich uczestników postępowania sądowego. Należy rozsądnie podchodzić do kwestii związanych ze zwrotem różnego rodzaju pism procesowych, pozostawianiem ich bez ruchu, ustalaniem różnego rodzaju terminów, a w miarę możliwości przedłużaniem ich przynajmniej do końca stanu wojennego¹⁵. Ponadto w zaleceniach zwraca się szczególną uwagę na niektóre aspekty rozpatrywania spraw karnych.

Powyżej wskazane regulacje tworzą podstawę legislacyjną zapewnienia funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości, której celem jest określenie specyfiki działania sądu w warunkach stanu wojennego. Ustawodawstwo określa podstawowe środki organizacyjne mające na celu zapewnienie ewakuacji zespołów sądowych z niebezpiecznych obszarów, organizację pracy sądowej w bezpieczniejszych regionach, faktyczne zachowanie spraw sądowych, bezpieczeństwo uczestników procesu sądowego z zachowaniem odpowiednich przepisów postępowania w warunkach nalotu (co jest szczególnie ważne w warunkach jawnego posiedzenia sądu). Istotnym czynnikiem wpływającym na wymiar sprawiedliwości jest również fakt, że w szeregi Sił Zbrojnych Ukrainy wstąpili sędziowie, prawnicy, pracownicy sądowi, powodowie, oskarżeni. Choć warto przyznać, że część spraw sądowych pozostała na terenach okupowanych, lokale niektórych sądów zostały częściowo lub całkowicie zniszczone.

Jednocześnie militarna agresja Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy spowodowała migrację ludności, w tym poza granice państwa. Dlatego też sprawy sądowe często mogą nie być rozpatrywane merytorycznie, gdy jedna ze stron prosi o odroczenie ich ze względu na stan wojenny lub nie stawia się na rozprawie. Ponadto przydały się poprzednie lata kwarantanny, gdy wypracowano pewną praktykę rozpatrywania spraw pod nieobecność uczestników (którzy złożyli wniosek o rozpatrzenie sprawy pod ich nieobecność) lub rozpatrywanie spraw w trybie wideokonferencji.

Stan wojenny w Ukrainie nakłada na sądy dodatkowe zadania i zwiększa odpowiedzialność na wszystkich etapach postępowania sądowego. Aby zapewnić każdemu obywatelowi prawo dostępu do wymiaru sprawiedliwości, sędziowie i pracownicy sądowi nadal pracują w niezwykle trudnych warunkach. Warto zauważyć, że przy tworzeniu modułu „Elektroniczny Sąd” uwagę skupiono przede wszystkim na wygodzie i „dostępności” tej usługi dla powodów i innych uczestników postępowań. Wymierzono im tak zwaną sprawiedliwość zdalną, podczas gdy dla sędziów, sekretarzy sądowych i asesorów w tej

¹⁵ Рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану, оприлюднені Радою суддів України 2 березня 2022 року [online:] <http://rsu.gov.ua/ua/news/usim-sudam-ukraini-rsu-opublikovala-rekomendacii-sodo-rooti-sudiv-v-umovah-voennogo-stanu> [dostęp: 25.10.2022].

materii właściwie nic się nie zmieniło – ich praca wymagała, i nadal wymaga, bezpośredniej obecności w miejscu pracy, drukowania dokumentów, tworzenia dokumentacji i komunikowania się z uczestnikami procesu tradycyjnymi środkami – pocztą, telefonicznie lub osobiście. Dziś, w warunkach wojennych, kwestia bezpieczeństwa jest niezwykle istotna dla wszystkich uczestników tego procesu. Jednak od początku wojny nie dokonano żadnych zmian w usprawnianiu administracji sądowej. Wprowadzenie zdalnych form pracy nie zostało jeszcze w pełni ujednolicone, warunki techniczne nie są powiązane z przepisami prawa procesowego i zwyczajami sądowymi. Wręcz przeciwnie, do istniejących problemów dodano nowe, w tym np. brak środków na usługi łączności internetowej¹⁶.

Jednocześnie od dnia 20 czerwca 2022 roku Państwowa Administracja Sądowa Ukrainy przywróciła powszechny dostęp do Jednolitego Państwowego Rejestru Orzecznictwa Sądowego oraz działanie usługi „Status spraw”¹⁷.

Na początku lipca 2022 roku parlament przyjął w pierwszym czytaniu projekt ustawy, zgodnie z którym informacje o sędzie rozpatrującym sprawę, stronach sporu i przedmiocie roszczenia, miejscu, dacie i godzinie rozpatrzenia sprawy mogą być realizowane poprzez jednolity państwowy portal internetowy usług elektronicznych, w tym za pomocą aplikacji mobilnej Diya Portal (Diya)¹⁸ oraz otrzymywania poprzez odpowiedni wniosek w formie elektronicznej orzeczenia sądu w sprawie, dokumentu wykonawczego wystawionego w formie elektronicznej przez osobę będącą stroną w sprawie¹⁹. Określone zmiany legislacyjne pozwolą obywatelom skuteczniej realizować dostęp do wymiaru sprawiedliwości, zarówno w zakresie prawa wystąpienia do sądu z roszczeniem dotyczącym ich praw i obowiązków, jak i w zakresie rozpatrzenia sprawy, wydania orzeczenia i jego wykonania.

Aktualizacja ukraińskiego ustawodawstwa o dostępie do wymiaru sprawiedliwości wpłynęła również na aspekt wykonywania orzeczeń sądowych.

¹⁶ Р. Арсірій, *Електронне судочинство в період воєнного стану: очікування та реальність* [online:] <https://sud.ua/ru/news/blog/242253-elektronne-sudochinstvo-v-period-voyennogo-stanu-ochikuvannya-ta-realnist> [dostęp: 28.10.2022].

¹⁷ Державна судова адміністрація України в тестовому режимі відновила доступ до ЄДРСР [online:] <https://gl.lv.court.gov.ua/dsa/pres-centr/general/1286014/> [dostęp: 24.10.2022].

¹⁸ Проект Закону про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану № 7315 від 26.04.2022 [online:] <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39495> [dostęp: 30.10.2022].

¹⁹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану» [online:] <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1280205> [dostęp: 30.10.2022].

Podstawowe zmiany dotyczyły zawieszenia czynności egzekucyjnych, zakazu zastępowania windykatorów w czynnościach egzekucyjnych, dla których windykatorami są Federacja Rosyjska lub jej obywatele, osoby prawne utworzone i zarejestrowane zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej, a także osoby prawne utworzone i zarejestrowane zgodnie z ustawodawstwem innym niż ustawodawstwo Ukrainy, wśród ostatecznych beneficjentów rzeczywistych, członków lub uczestników (akcjonariuszy), wśród których jest Federacja Rosyjska, obywatel Federacji Rosyjskiej lub osoba prawna utworzona i zarejestrowana zgodnie z ustawodawstwem Federacji Rosyjskiej²⁰.

Planowane są również zmiany w ustawodawstwie związane z uregulowaniem niektórych kwestii wykonania orzeczeń. Na przykład dnia 12 maja 2022 roku uchwalono ustawę zakazującą w okresie stanu wojennego wykonywania orzeczeń dotyczących przedsiębiorstw kompleksu obronno-przemysłowego, instytucji wchodzących w skład Sił Zbrojnych Ukrainy, firm zapewniających łączność i dostęp do internetu oraz spółek energetycznych świadczących usługi zaopatrzenia w gaz i wodę, spółek zajmujących się produkcją artykułów spożywczych, szczepionek oraz spółek z innych branż o znaczeniu strategicznym. Zabronione jest przymusowe ściąganie długów od osób fizycznych za mieszkania i usługi komunalne oraz egzekwowanie tytułów wykonawczych notariuszy. Wprowadzono możliwość unieważnienia uchwały lub innego dokumentu procesowego wydanego w postępowaniu egzekucyjnym przez prywatnego wykonawcę, jeżeli są one sprzeczne z wymogami prawa lub uchwałą szefów Państwowej Służby Wykonawczej²¹. Dnia 27 maja 2022 roku ustawa, z odpowiednimi propozycjami i komentarzami, została skierowana przez Prezydenta Ukrainy do rozpatrzenia przez Radę Narodową Ukrainy²². Oczekiwana jest kolejna decyzja parlamentu w tej sprawie.

²⁰ Про внесення зміни до розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про виконавче провадження», Закон України від 15 березня 2022 року, nr 2129-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2129-20#n2> [dostęp: 21.10.2022].

²¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності приватних виконавців та примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану Закон України від 12 травня 2022 року, nr 2244-IX [online:] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7317&skl=10 [dostęp: 28.09.2022].

²² Zgodnie z cz. 2 art. 94 Konstytucji Ukrainy w ciągu 15 dni od otrzymania ustawy prezydent Ukrainy podpisuje ją, wprowadza w życie i oficjalnie promulguje lub zwraca ustawę wraz z u motywowanymi i sformułowanymi propozycjami do Rady Narodowej Ukrainy do ponownego rozpatrzenia.

Wnioski

Agresja militarna Federacji Rosyjskiej wobec Ukrainy, trwająca od 2014 roku, w 2022 roku przekształciła się w inwazję na pełną skalę, stawiając nowe wyzwania przed aparatem państwowym Ukrainy i społeczeństwem obywatelskim. W warunkach konfliktu zbrojnego szczególnie dotkliwy jest problem realizacji praw i wolności człowieka, możliwości ich ochrony (w tym ochrony sądowej). Doprowadziło to do odpowiedniej aktualizacji przepisów dotyczących dostępu do wymiaru sprawiedliwości pod kątem możliwości wystąpienia do sądu, wydania decyzji w wyniku kontroli sprawy oraz wykonania takiej decyzji. Działania podejmowane przez państwo mają na celu zmianę właściwości terytorialnej spraw, ewakuację zespołu sądowego i usunięcie spraw sądowych (w miarę możliwości), wykorzystanie zasobów elektronicznych w celu ułatwienia obywatelom dostępu do wymiaru sprawiedliwości, prowadzenie rozpraw sądowych w trybie wideokonferencji, zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom procesu prawnego, ustanowienie szczególnego trybu rozpatrywania niektórych kategorii pilnych spraw, wprowadzenie specjalnych trybów wykonania orzeczeń sądowych w określonych kategoriach spraw. Takie środki wdrażają wspólnie Rada Narodowa Ukrainy, Prezydent Ukrainy, rząd, sądy i inne organy państwowe. Jednocześnie istotnym wyzwaniem jest kwestia dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla osób przebywających na terytoriach czasowo okupowanych, które są ofiarami przestępstw lub potrzebują ochrony swoich praw i wolności. W chwili obecnej realizacja dostępu do wymiaru sprawiedliwości dla takich osób jest możliwa dopiero po wyzwoleniu terytoriów ukraińskich i przywróceniu działalności sądów.

Bibliografia

1. Jasiuk E., Konert A., Detyniecka A., Targońska E., *The responsibility of a state in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43.
2. Jasiuk E., Szarpak A., Zielinski R., Madziana M., *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal” 2019, nr 4(2).
3. Арсірій Р., *Електронне судочинство в період воєнного стану: очікування та реальність* [online:] <https://sud.ua/ru/news/blog/242253-elektronne-sudochinstvo-v-period-voyennogo-stanu-ochikuvannya-ta-realnist> [dostęp: 28.10.2022].

4. *Державна судова адміністрація України в тестовому режимі відновила доступ до ЄДРСР* [online:] <https://gl.lv.court.gov.ua/dsa/pres-centr/general/1286014/> [dostęp: 24.10.2022].
5. Дроздов О., *Європейські основи доступу до правосуддя* [online:] <https://unba.org.ua/publications/print/6654-evropejs-ki-osnovi-dostupu-do-pravosuddya.html> [dostęp: 16.09.2022].
6. *Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану»* [online:] <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1280205> [dostęp: 30.10.2022].
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності приватних виконавців та примусового виконання судових рішень, рішень інших органів (посадових осіб) у період дії воєнного стану Закон України від 12 травня 2022 року, nr 2244-IX [online:] http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=7317&-skl=10 [dostęp: 28.09.2022].
8. Про внесення зміни до розділу XIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про виконавче провадження», Закон України від 15 березня 2022 року, nr 2129-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2129-20#n2> [dostęp: 21.10.2022].
9. Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», Закон України від 24 лютого 2022 року, nr 2102-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2102-20#Text> [dostęp: 18.10.2022].
10. Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», Закон України від 15 березня 2022 року, nr 2119-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2119-20#Text> [dostęp: 18.10.2022].
11. Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», Закон України від 21 квітня 2022 року, nr 2212-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2212-20#Text> [dostęp: 18.10.2022].
12. Про затвердження Указу Президента України «Про продовження строку дії воєнного стану в Україні», Закон України від 22 травня 2022 року, nr 2263-IX [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2263-20#Text> [dostęp: 18.10.2022].
13. Про правовий режим воєнного стану, Закон України від 12 травня 2015 року, nr 389-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> [dostęp: 18.10.2022].
14. Про судоустрій та статус суддів, Закон України від 2 червня 2016 року, nr 1402-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#n1459> [dostęp: 18.10.2022].
15. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо здійснення судочинства в умовах воєнного чи надзвичайного стану, nr 7315

- від 26.04.2022 [online:] <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39495> [dostęp: 30.10.2022].
16. Рекомендації щодо роботи судів в умовах воєнного стану, оприлюднені Радою суддів України 2 березня 2022 року [online:] <http://rsu.gov.ua/ua/news/usim-sudam-ukraini-rsu-opublikovala-rekomendacii-sodo-rooti-sudiv-v-umovah-voennogo-stanu> [dostęp: 25.10.2022].
 17. Светлічна С.Ю., *Право на доступ до правосуддя в інтерпретації Європейського суду з прав людини*, „Юридичний науковий електронний журнал” 2021, nr 4.
 18. Сенаторова О.В., *Права людини і збройні конфлікти*, Київ 2018.

5. KONSTYTUCYJNE PODSTAWY OBOSTRZEŃ COVIDOWYCH – ANALIZA PORÓWNAWCZA ROZWIĄZAŃ STOSOWANYCH W POLSCE, AUSTRII I NIEMCZECH

DAGMARA SYSKA

ORCID 0009-0002-3752-1355

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/05/d.syska

Wstęp

Dnia 11 marca 2020 roku świat wkroczył w nowy etap – Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) zaklasyfikowała wirusa SARS-CoV-2 jako przyczynę pandemii, podkreślając tym samym powagę sytuacji, z jaką przyszło zmierzyć się ludziom. Ustawodawcy krajów europejskich, a także z innych kontynentów zostali zmuszeni do podjęcia natychmiastowych kroków w celu zatrzymania rozprzestrzeniania się COVID-19. Aby chronić obywateli, wprowadzali szereg zmian i obostrzeń poprzez liczne akty prawne, oczywiście w porozumieniu z ekspertami i specjalistami, co miało doprowadzić do zatrzymania masowo rosnącej liczby zgonów i zachorowań. Niektóre z tych rozwiązań spotkały się z ogólną krytyką nie tylko samego społeczeństwa, ale też praktyków i znawców prawa konstytucyjnego. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie różnych rozwiązań oraz idei związanych z ochroną społeczeństwa przed COVID-19, reakcje na te idee oraz ogólne ich podstawy w systemie prawa konstytucyjnego wybranych państw.

Polska

W Polsce legislatura należy do dwuizbowego parlamentu (Sejm oraz Senat), natomiast egzekutywę tworzy Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Sejm może się pochwalić większą liczbą kompetencji niż druga izba parlamentu. Konstytucja RP ma charakter jednego aktu prawnego stanowiącego podstawę ustroju Polski. Wolności, prawa i obowiązki obywateli znajdują się w Rozdziale Drugim Konstytucji, w artykułach od 30 do 86. Hierarchiczna budowa katalogu prawa powszechnie obowiązującego skutecznie ogranicza jednak swobodę w kształtowaniu porządku prawnego na obszarze kraju, samorządy terytorialne natomiast nie mogą się pochwalić tak daleko idącymi kompetencjami jak np. landy w Republice Federalnej Niemiec, które omówiono dalej. Analizę należy rozpocząć od

przyjrzenia się chronologicznie rozwiązaniom proponowanym przez Radę Ministrów od rozpoczęcia epidemii.

Pomimo przesłanek do wprowadzenia stanu klęski żywiołowej wraz z rozwojem pandemii COVID-19, nie zdecydowano się na ten krok i stąd wynikały wszelkie dalsze dyskusje na temat zgodności z Konstytucją RP wprowadzanych dalej zmian w zakresie wolności obywatelskich. Podstawą tych działań stała się ustawa z dnia 2 marca 2020 roku o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych¹. Właśnie w tym akcie prawnym wyrażono delegację kompetencji, z której to korzystał minister zdrowia (w tamtym czasie Łukasz Szumowski) do wprowadzania rozwiązań mających na celu ograniczenie zakażeń (np. w sprawie Krajowego Rejestru Pacjentów z COVID-19²). Jak podnosiło wielu teoretyków i praktyków prawa, rozporządzenia te nierzadko regulowały materię przeznaczoną wyłącznie dla ustawy i budziły wątpliwości co do tego, czy w ogóle tak nałożone obostrzenia powinny obowiązywać. Najczęściej wskazywano na art. 31 ust. 3 Konstytucji jasno określający, że ograniczenia konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane jedynie w ustawie i tylko gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla m.in. jego bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz, co wielokrotnie ustawodawca podkreślał, dla ochrony zdrowia. Niestety argument ten nie przekonywał większości społeczeństwa, która to być może zgadzała się z koniecznością ochrony swojego zdrowia, natomiast nie godziła się na wprowadzanie rozwiązań ograniczających wolność jednostki w sposób znaczny w aktach do tego nieprzystosowanych. A. Bodnar, były Rzecznik Praw Obywatelskich, wskazywał wtedy w swoim wystąpieniu, że rozwiązania proponowane przez Radę Ministrów są niezgodne z art. 7 Konstytucji RP (organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa). Pomimo to Trybunał Konstytucyjny nie zajął stanowiska w sprawie, natomiast Sąd Najwyższy niejednokrotnie uchylał wyroki wydawane w związku z obostrzeniami, które, jak zauważył, nie miały podstawy prawnej.

Nie ulega wątpliwości, że Polacy, jako naród, ograniczeń swoich praw nie lubią. Przykładem tego było przede wszystkim nagminne uchylanie się od nałożonego na nich obowiązku zakrywania ust i nosa maseczką ochronną w komunikacji miejskiej, sklepach, a w obowiązujących na początku strefach czerwonych – objętych największym zagrożeniem – także przebywając poza domem,

¹ Zob. [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000374/U/D20200374Lj.pdf> [dostęp: 27.06.2022].

² Zob. [online:] <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000625/O/D20200625.pdf> [dostęp: 27.06.2022].

na świeżym powietrzu. Cały problem polegał jednak na tym, że Polacy przekonali się, iż mogą się uchylać od tego nakazu do woli – przede wszystkim dlatego, że nie istniała żadna podstawa prawna dla służb porządkowych pozwalająca wystawiać mandaty³. Choć oczywiście bywały wyjątki, sądy najczęściej odrzucały sprawy lub orzekały na korzyść ukaranych. Sytuacja ta najprawdopodobniej pogłębiła w świadomości Polaków obraz prawa nie tylko niestabilnego, ale wręcz takiego, którego przestrzegać, jeżeli się nie ma ochoty, nie trzeba. Do zmian doszło dopiero w grudniu⁴, co nie zmienia faktu, że czas pobłażliwości dla osób nie stosujących się do przepisów był wystarczający, aby utwierdzić obywateli w przekonaniu, iż wszelkie rozwiązania związane z pandemią COVID-19 traktować można jako wskazówki, a nie rzeczywiste nakazy. Warto nadmienić, że jednym z największych ciosów, jakie musieli ponieść obywatele, były ograniczenia działalności gospodarczej, w szczególności w branży gastronomicznej, hotelarskiej, turystycznej, oraz wpływ zakazów działalności na małe przedsiębiorstwa – wprowadzone przez rząd rozwiązania w wielu przypadkach doprowadziły do bankructwa lub na jego skraj, niezgodnie z art. 22 Konstytucji RP („Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”). O ile z interesem publicznym w kwestii ochrony zdrowia można się zgodzić, to forma – ponownie – była niepoprawna. Zakazy prowadzenia wymienionych działalności gospodarczych na początku pandemii wprowadzała nie ustawa, a rozporządzenia właściwych ministrów, co przeczy wszelkim zasadom wskazanym w Konstytucji RP.

Na dalszym etapie walki z koronawirusem wraz z opracowaniem szczepionek, które do Polski trafiły w grudniu 2022 roku⁵, pojawił się kolejny problem – kampanie antyszczepionkowe i tym podobne inicjatywy prowadzone przez Polaków niechętnych podejmowaniu się jakimkolwiek zabiegom medycznym związanym z wirusem SARS-CoV-2. Choć zjawisko to nie jest i nie było obecne tylko w Polsce, to jednak w niniejszym opracowaniu ograniczono się do omówienia go tylko w tym kraju. Polacy korzystali bowiem niewątpliwie ze swojego prawa do wolności słowa, głosząc publicznie, że szczepionki grup Pfizer i BioNTech prowadzą do zakażeń innymi chorobami, wywołują schorzenia genetyczne lub służą inwigilacji ludności i jej kontroli. Choć ograniczenie wolności wyrażania własnego zdania byłoby błędem, należy podkreślić, że działania

³ Zob. [online:] <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art535031-sady-uchylaja-mandaty-za-brak-maseczek> [dostęp: 27.06.2022].

⁴ Zob. [online:] <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-legalnosc-mandatu-brak-maseczki-przed-rozporzadzeniem-1grudnia-2020> [dostęp: 27.06.2022].

⁵ Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/pierwsze-szczepienia-przeciwko-covid-19-w-polsce-juz-pod-koniec-grudnia> [dostęp: 21.04.2023].

te po raz kolejny wskazują na nieufność społeczeństwa wobec nie tylko władzy i prawa, ale też personelu naukowo-medycznego. Zjawisko to powinno dać do myślenia, gdyż jego najbardziej widocznym skutkiem, zdecydowanie negatywnym, było ograniczenie szczepień w Polsce, co przełożyło się na większy odsetek ciężkich zachorowań na COVID-19⁶.

Niemcy

W Republice Federalnej Niemiec władza ustawodawcza należy kolejno do Bundestagu i Bundesratu, z czego pierwszy stanowi reprezentację narodu, a deputowani do niego korzystają z przywilejów mandatu wolnego oraz immunitetu. Wybory do tego organu, podobnie jak do polskiego Sejmu, są pięcioprzymiotnikowe, a kadencja trwa cztery lata. Przysługuje mu prawo wnoszenia projektów ustaw, uczestnictwa w wyborze kanclerza oraz prezydenta federalnego. Bundesrat natomiast to forma przedstawicielska krajów związkowych. Jego członkami są szefowie rządów i ministrowie tychże krajów. Jego kadencja nie jest związana z kadencją Bundestagu, a głównym zadaniem jest reprezentowanie interesów krajów związkowych (choć przysługują mu również niektóre kompetencje drugiej izby parlamentu, jak sprzeciw wobec ustaw czy inicjatywa ustawodawcza). Istotne jest, że Bundesrat, za zgodą na wydanie konkretnych aktów, może uczestniczyć we władzy wykonawczej w kraju. Wykonywanie ustaw i kierowanie państwem należy generalnie do Rządu Federalnego (*Bundesregierung*), czyli kanclerza federalnego, oraz ministrów federalnych. Rozumiejąc różnice w funkcjonowaniu ustroju Niemiec i Polski, należy się następnie przyjrzeć strategii państwa związanej z pandemią SARS-CoV-2.

W Republice Federalnej Niemiec od początku pandemii COVID-19 obostrzenia wprowadzane były, ze względu na regulacje ustrojowe, przez kraje związkowe (landy), po konsultacji z Kanclerz Angelą Merkel (urząd ten zajmuje obecnie inna osoba). W trakcie tego trudnego okresu Bundestag oraz niektóre Landtagi (parlamenty krajowe w landach) zmieniły zasady swojego funkcjonowania⁷. Nie zmienia to jednak faktu, że Niemcy jako kraj do obostrzeń podchodziły bardzo poważnie, utrzymując je dłużej niż inne państwa (np. niż Polska – w maju 2022 roku wciąż obowiązywał tam zniesiony w Polsce nakaz

⁶ Zob. [online:] <https://www.mp.pl/pacjent/szczepienia/aktualnosci/290157,dlaczego-polacy-nie-chca-sie-szczepic-przeciwko-covid-19> [dostęp: 21.04.2023].

⁷ Zob. [online:] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-25/niemcy-zarzadzanie-w-czasach-pandemii> [dostęp: 29.06.2022].

zasłaniania ust i nosa w miejscach publicznych o szczególnym natężeniu ludności). W Niemczech ogłoszono stan sytuacji epidemicznej o zasięgu krajowym oraz wprowadzono ustawę o ochronie ludności w razie wystąpienia sytuacji epidemicznej o zasięgu krajowym. Akt ten pozwala m.in. na wprowadzanie rozwiązań w formie rozporządzeń mających na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się choroby. Rozwiązanie to nie powinno zatem budzić aż tak dużych kontrowersji, jakie budzi w Polsce (choć problemem wewnętrznym Niemiec jest dalsze obowiązywanie ustawy i przeniesienie odpowiedzialności z Rządu Federalnego na Landtagi po zakończeniu stanu sytuacji epidemicznej o zasięgu krajowym)⁸.

Sam fakt wprowadzenia obostrzeń oczywiście spotkał się z krytyką ze strony obywateli. Oburzenie społeczne wywołało na przykład wprowadzenie godziny policyjnej⁹. Nie obeszło się również bez demonstracji i protestów przeciwko ograniczeniom swobody poruszania się gwarantowanej w art. 11 ust. 1 Ustawy Zasadniczej (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland* albo GG), choć ustęp drugi tegoż artykułu jasno mówi o odstępstwach od tej zasady, np. zapobieżenie epidemii uprawnia ustawodawcę niemieckiego do ograniczania wskazanych swobód w drodze ustawy. Tak też w istocie ustawodawca niemiecki zrobił. Na potwierdzenie zgodności rozwiązań RFN z prawem w dobie pandemii można przytoczyć chociażby wyroki Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht* albo BVerfG). Dnia 30 listopada 2021 roku orzekł on, że rzeczywiście ustawa wprowadzająca m.in. godzinę policyjną nie godzi w ustalenia Ustawy Zasadniczej¹⁰. Podobny sprzeciw, nie tylko zresztą w Niemczech, ale w ogóle na świecie, wiązał się z wprowadzeniem obowiązku szczepień. Medycy z RFN podnosili w swoich skargach, że obowiązek taki naruszałby ich prawo wolności zawodowej – wyrażonej w art. 12 GG. W sprawie wypowiedział się *Bundesverfassungsgericht*, orzekając, że przepisy ustawy nie są niezgodne z Ustawą Zasadniczą Niemiec¹¹. I tu ponownie obowiązek ten został wprowadzony mocą ustawy, a nie jak w Polsce na mocy rozporządzenia. Federalny Trybunał w swojej decyzji kierował się zasadą, że narażenie obywateli na efekty uboczne po szczepieniu będzie znacznie mniejszą szkodą niż ta wywołana brakiem personelu medycznego, który w wyniku braku zabezpieczenia szczepionką

⁸ Zob. [online:] <https://www.dw.com/pl/pandemia-kraje-związkowe-nie-chcą-decydować-same/a-59604389> [dostęp: 29.06.2022].

⁹ Zob. [online:] <https://www.dw.com/pl/niemcy-hamulec-bezpieczeństwa-przyjęty-nie-brakuje-krytyki/a-57279690> [dostęp: 29.06.2022].

¹⁰ Zob. [online:] https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/11/rs20211119_1bvr07812.1.html [dostęp: 29.06.2022].

¹¹ Zob. [online:] https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/02/rs20220210_1bvr26492.1.html [dostęp: 29.06.2022].

może zmniejszyć swoją liczebność, co wprowadziłoby dużo większe zagrożenie dla życia i zdrowia pacjentów w sytuacji epidemii.

Z tych przykładów wynika kultura prawna Republiki Federalnej Niemiec oraz wiążąca się z tym państwem stereotypowa „porządność” – wszelkie procedury zostały przeprowadzone w istocie zgodnie z Ustawą Zasadniczą Niemiec i miały w jej treści pełne poparcie. Podstawowe prawa człowieka rozproszone w artykułach 1-19 GG w obliczu stanu pandemii w miarę możliwości i środków były chronione przez RFN, która mimo częstego oporu swoich obywateli konsekwentnie dążyła do zgodnego z prawem kontrolowania sytuacji. Działania ustawodawcy niemieckiego były poprawne.

Austria

Władza ustawodawcza w Austrii należy do dwuizbowego parlamentu – Rady Narodowej i Rady Federalnej (w poszczególnych krajach federacji do parlamentów krajowych o ograniczonej względem parlamentu federalnego mocy). Podobnie jak w Niemczech druga izba jest formą reprezentacyjną krajów związkowych, a jej członków wybierają parlamenty krajowe. Podobnie jak w polskim systemie prawnym, to pierwsza izba parlamentu może się pochwalić większą liczbą kompetencji. Władza wykonawcza leży w rękach prezydenta federalnego oraz rządu.

Wykonawstwem zajmują się również parlamenty na szczeblu krajów związkowych (w odniesieniu do ustaw federalnych). Warto podkreślić jednak, że w przypadku Austrii Federalna Ustawa Konstytucyjna (*Bundes-Verfassungsgesetz*) nie jest jedynym źródłem prawa konstytucyjnego tego kraju. Jest nim w istocie cały blok konstytucyjny, który składa się z innych federalnych ustaw konstytucyjnych oraz aktów międzynarodowych lub ich postanowień, a także wiążących dla organów ustawodawczych porozumień zawartych między federacją a landami. W systemie prawnym austriackim obowiązują zatem ustawy konstytucyjne obecnie nieznane polskiemu porządkowi prawnemu. Mając na uwadze absolutne podstawy ustroju Austrii, który należy do najbardziej zawiłych w Europie przez swoje rozproszenie konstytucyjne, trzeba się przyjrzeć rozwiązaniom wprowadzonym w tymże kraju związanym z pandemią COVID-19.

Sytuacja w Austrii nie była lepsza niż w innych krajach Unii Europejskiej. Austria zalicza się do państw, na temat których panuje przekonanie, że są „karne, przestrzegające prawa”, dlatego z dużym oburzeniem i sprzeciwem społecznym spotykały się tam coraz dalej idące obostrzenia wprowadzane w związku z tym, że część Austriaków nie stosowała się do zaleceń wdrożonych wcześniej.

Obywatele, którzy przestrzegali ograniczeń, mieli więc pretensje nie do rządu, ale do tych, którzy covidowe środki ostrożności traktowali pobłażliwie.

Taktyka rządu Austrii polegała głównie na częstych lockdownach i obowiązkach kwarantanny, starano się jak najbardziej izolować Austriaków od siebie nawzajem oraz od osób, które powracały z innych krajów. Taktyka ta przynosiła pewne skutki i szybko pokazała, że nie trzeba mieszkańców kraju trzymać „na smyczy” – dzięki ich solidarnej postawie można było znosić niektóre obostrzenia, mimo iż z czasem powracały one wraz z rozwojem nowych wariantów koronawirusa. Przestrzegano tam surowo zasady 3G, czyli zasady mówiącej o pewnych „przywilejach” dla osób, które zostały zaszczepione, były ozdrowieńcami bądź mogły się wykazać negatywnym testem na koronawirusa. Wystąpienie jednego z tych trzech warunków było konieczne, aby np. wejść do lokalu usługowego.

W lutym 2022 roku w Austrii uchwalono ustawę o obowiązku szczepień przeciwko COVID-19. Regulacja ta nie przyniosła jednak zamierzonych skutków i nie zwiększyła liczby osób zaszczepionych, spotkała się natomiast z krytyką ze względu na swoje niedociągnięcia¹². Kanclerz Austrii podkreślał, że „celem tej ustawy nigdy nie było wprowadzanie środków przymusu, ale znalezienie właściwego rozwiązania we właściwym czasie na niebezpieczeństwo wirusa”, natomiast zapytany, czy obowiązek szczepień może niedługo po jego wprowadzeniu zostać zniesiony, odpowiedział: „Jeśli eksperci [...] dadzą taką rekomendację rządowi, to tak”. Wyłania się z tego przykładu obraz rządu Austrii, który – odmiennie od polskiego – stawia na rozwiązania konkretne i być może drastyczne, jednak zawsze z możliwością ich modyfikacji, jeżeli zajdzie taka potrzeba, zwłaszcza potwierdzona opinią ekspertów. Potwierdzenie teorii zawartej w zdaniu powyższym zaobserwować można już w marcu 2022 roku, kiedy to obowiązek szczepień został zniesiony właśnie przez jego nieskuteczność w zachęcaniu do nich – celem rządu nie było więc bezsensowne ściganie obywateli, a kiedy rozwiązanie stało się w pełni bezpodstawne, zostało szybko zlikwidowane.

Podstawą dla wszelkich działań rządu Austrii może być art. 10 ust. 1 pkt. 12 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej, podkreślający, że sprawą ustawodawstwa Federacji jest właśnie ochrona zdrowia. Tym samym wszelkie działania związane z epidemią SARS-CoV-2 winny być podejmowane w drodze ustawy. W wielu innych artykułach tejże ustawy odnajdziemy wytyczne dla ustawodawstwa oraz, co za tym idzie, wymogu wprowadzania zmian w drodze ustawy. Zatem w celu zapobiegania rozwojowi pandemii, ale również wprowadzania pewnych ulg dla Austriaków ustawami modyfikowano pewne instytucje na szczeblu federalnym

¹² Zob. [online:] <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1081898%2Caustria-ustawa-o-obowiazku-szczepien-podpisanalecz-jej-egzekwowanie-wciaz> [dostęp: 29.06.2022].

oraz lokalnym, np. w drugiej ustawie federalnej o środkach towarzyszących COVID-19 w sądownictwie (2. *Bundesgesetz betreffend Begleitmaßnahmen zu COVID-19 in der Justiz*)¹³ dotyczącej ulg związanych z kosztami najmu, windykacji, płatności z tytułu kredytowych; w ustawie federalnej o tworzeniu Funduszu Zarządzania Kryzysowego COVID-19 (*Bundesgesetz über die Errichtung des COVID-19-Krisenbewältigungsfonds [COVID-19-FondsG]*)¹⁴; czy w obowiązującej od 1950 roku ustawie o epidemiach (*Epidemiegesetz 1950*)¹⁵.

Na szczeblu lokalnym poszczególne landy wprowadzały własne rozwiązania w rozporządzeniach, do czego posiadają umocowanie na zasadach państwa federacyjnego. Przytoczony wcześniej art. 10 Federalnej Ustawy Konstytucyjnej stanowi bowiem, że sprawą krajów jest wykonawstwo ustaw wprowadzanych przez Federację. Ponownie, mimo braku wyroków Trybunału Konstytucyjnego Austrii, da się wyprowadzić wniosek, że działania państwa były właściwe i zgodne z prawem.

Wnioski

Analizując powyższe rozważania, należy stwierdzić, że pandemia COVID-19 postawiła wiele państw europejskich przed wyzwaniem, z jakim nie było im się dane wcześniej zmierzyć. W przypadku omówionych wyżej krajów niemieckojęzycznych widać większą kulturę prawną, która przekłada się na zaufanie obywateli do władzy. Polskie rozwiązania pozostają chaotyczne i niekonsekwentne, co prowadzi do ograniczonego zaufania ze strony ludności oraz pewnego rodzaju żalu wobec systemu prawnego. Ma to negatywny wpływ na postrzeganie aparatu prawodawczego przez Polaków i przekłada się na coraz częstsze lekceważenie ustaw oraz generalny ambiwalentny stosunek do prawa. Jeżeli nie zostaną wprowadzone zmiany, możemy mieć do czynienia z pogłębianiem się tego zjawiska, co wpłynie niekorzystnie na sytuację w kraju, a w przypadku COVID-19 w szczególności na bezpieczeństwo epidemiologiczne.

¹³ Zob. [online:] <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011115> [dostęp: 29.06.2022].

¹⁴ Zob. [online:] <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011074> [dostęp: 29.06.2022].

¹⁵ Zob. [online:] <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010265> [dostęp: 29.06.2022].

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. *Konstytucja Niemiec*, tłum. B. Banaszak, A. Malicka, Warszawa 2008.
2. Chochowska A., *Health safety of Poles based on the applicable legal regulations on preventing and combating infections and infectious diseases using the example of COVID-19 disease*, „International Journal of Legal Studies” 2022, nr 2(12).
3. Czarny P., *Federalna Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, Warszawa 2004.
4. Frymark K., *Niemcy: zarządzanie w czasach pandemii*, OSW [online:] <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-03-25/niemcy-zarzadzanie-w-czasach-pandemii> [dostęp: 29.06.2022].
5. Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2021.
6. Krupa-Dąbrowska R., *Sądy uchylają mandaty za brak maseczek*, „Rzeczpospolita” 9.09.2020 [online:] <https://www.rp.pl/prawo-dla-ciebie/art535031-sady-uchylaja-mandaty-za-brakmaseczek> [dostęp: 27.06.2022].
7. Solnica D. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z dnia 16 lipca 1997 r. Nr 78 poz. 483), w dniu 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe, w dniu 25 maja 1997 r. przyjęta przez Naród w referendum, w dniu 16 lipca 1997 r. podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2008.
8. Scholz K.A., *Pandemia: kraje związkowe nie chcą decydować same*, DW [online:] <https://www.dw.com/pl/pandemia-kraje-zwiazkowe-nie-chca-decydowac-same/a-59604389> [dostęp: 29.06.2022].
9. Szulc M., *Austria. Ustawa o obowiązku szczepień podpisana, lecz jej egzekwowanie wciąż niepewne*, PAP [online:] <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C1081898%-2Caustria-ustawa-oobowiazku-szczepien-podpisana-lecz-jej-egzekwowanie-wciaz> [dostęp: 29.06.2022].
10. Tuleja P., *Pandemia COVID a Konstytucyjne Stany Nadzwyczajne*, „Palestra” 2020, nr 9 [online:] <https://palestra.pl/pl/czasopismo/wydanie/9-2020/artukul/pandemia-covid-19-akonstytucyjne-stany-nadzwyczajne> [dostęp: 27.06.2022].
11. Wróbel A., Ziółkowski M. (red.), *Tożsamość konstytucyjna w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2021.

Źródła internetowe

1. https://www.ris.bka.gv.at/RisInfo/COVID_Gesetze_Bund_Land.pdf [dostęp: 29.06.2022].
2. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000374/U/D20200374Lj.pdf> [dostęp: 27.06.2022].

3. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20200000625/O/D20200625.pdf> [dostęp: 27.06.2022].
4. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/koronawirus-legalnosc-mandatu-brak-maseczki-przedrozporzadzeniem-1-grudnia-2020> [dostęp: 27.06.2022].
5. <https://www.dw.com/pl/niemcy-hamulec-bezpieczeństwa-przyjęty-nie-brakuje-krytyki/a-57279690> [dostęp: 29.06.2022].
6. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/11/rs20211119_1bvr078121.html [dostęp: 29.06.2022].
7. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2022/02/rs20220210_1bvr264921.html [dostęp: 29.06.2022].
8. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011115> [dostęp: 29.06.2022].
9. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20011074> [dostęp: 29.06.2022].
10. <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10010265> [dostęp: 29.06.2022].
11. <https://www.mp.pl/pacjent/szczepienia/aktualnosci/290157,dlaczego-polacy-nie-chca-sie-szczepic-przeciwko-covid-19> [dostęp: 21.04.2023].
12. <https://www.gov.pl/web/szczepimysie/pierwsze-szczepienia-przeciwko-covid-19-w-polsce-juz-pod-koniec-grudnia> [dostęp: 21.04.2023].

6. BUDOWANIE POZUCIA BEZPIECZEŃSTWA W CZASACH WOJNY I ZAGROŻENIA TERRORYZMEM

DANIEL WALCZAK

ORCID 0000-0001-8981-506X

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/06/d.walczak

Poczucie bezpieczeństwa¹ to nie tylko teoretyczne pojęcie, ale także wyraz politycznej, ustrojowej i ustawodawczej działalności władz publicznych. Nie jest tylko pojęciem aksjologicznym, odnoszącym się do stanu psychicznego człowieka², ale również do norm prawnych zapewniających ludziom ochronę w wielu sytuacjach skrajnych, stanowiącym o zadaniach i obowiązkach innych osób, władzy publicznej wobec jednostek i całej zbiorowości ludzkiej danego obszaru³. Przepisy prawa, które odnoszą się do zapewniania bezpieczeństwa zarówno komplementarnym dobrom, czy konkretnym dziedzinom życia, ale także i takim przejawom aktywności człowieka, które za podstawowe nie muszą być uznane. Bezpieczeństwo jest jedną z naczelných zasad będących filarami wielu postulatów politycznych oraz ich realizacji za pomocą przepisów prawa (np. w ochronie zdrowia⁴ czy bezpieczeństwa publicznego)⁵. O ile w nauce prawnej teoretyczne

¹ Zob. także: Y. Hofman, A. Demchuk, *Kwestie bezpieczeństwa transportu lotniczego w ustawodawstwie Ukrainy* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021; E. Jasiuk, A. Konert, A. Detyniecka, E. Targońska, *The responsibility of a state in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43, s. 113–118; E. Jasiuk, M. Osiecki, *Bezpieczne użytkowanie bezzałogowych statków powietrznych – perspektywa prawa międzynarodowego i europejskiego* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Rola prawa lotniczego w procesie budowy bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 81–92; E. Jasiuk, A. Szarpak, R. Zielinski, M. Madziara, *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal” 2019, nr 2(4), s. 63–67.

² J. Szmyd, *Poczucie bezpieczeństwa jako wartość społeczna, etyczna i egzystencjalna. Rozważania podstawowe*, „Państwo i Społeczeństwo” 2014, nr 2(14), s. 9.

³ Zob.: K. Chochowski, *Rola i zadania polskich służb specjalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa jednostki* [w:] W. Gizicki, A. Podraza (red.), *Jednostka – Społeczeństwo – Państwo. Księga Pamiątkowa ku czci śp. Profesora Jerzego Rebety*, Lublin 2019, s. 231 i nast.

⁴ Na temat roli prawa w zapewnianiu bezpieczeństwa zdrowotnego wypowiedziała się A. Chochowska, *Health safety of Poles based on the applicable legal regulations on preventing and combating infections and infectious diseases using the example of COVID-19 disease*, „International Journal of Legal Studies” 2022, nr 2(12), s. 113–132.

⁵ Zob. także: A. Chochowska, K. Chochowski, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 83.

rozważania dotyczące abstrakcyjnych pojęć, takich jak prawda, dobro, piękno, sprawiedliwość⁶, praworządność, są stale omawiane⁷, o tyle pojęcie „bezpieczeństwo” implikowane jest z przepisów szczególnych o randze międzynarodowej i krajowej. Normy te określają zachowanie się państw wobec jednostki lub całej określonej zbiorowości w konkretnych sytuacjach. Regulacje te wyznaczają także uprawnienia człowieka do żądania konkretnego zachowania przez władze publiczne. Czym innym jest jednak działalność państwa i organizacji międzynarodowych przy zapewnianiu bezpieczeństwa, a czym innym jest umożliwienie innym podmiotom zapewniania chociażby podstawowej ochrony i praw ludności na danym obszarze. O ile w domenie państw jest np. prawodawstwo, o tyle przy realizacji danych polityk społecznych państwa czasami oddają tę sferę swojej aktywności w ręce organizacji pozarządowych. Tak też się dzieje, gdy państwo, z różnych przyczyn (często natury politycznej), nie jest skore do realizacji swoich obowiązków.

Natężenie realnych zdarzeń, które szybko i w krótkich odstępach czasu ogarniają konkretne lokalizacje, czasem duże obszary świata, czy nawet większą część globu, uświadomiło w różnym zakresie wielu już pokoleniom, że zarówno terroryzm, jak i wojna to nieustanne zagrożenia. Związane jest to nie tylko z możliwością nagłego wystąpienia tych niepożądanych sytuacji, co w równym stopniu także z brakiem pewności co do ich szybkiego ustania i pragnieniem powrotu do „normalności”, czyli stanu sprzed wojny lub działań terrorystycznych. Jakkolwiek ziszczenie tego pragnienia byłoby zapewne wypełnieniem stanu szczęścia, czy chociażby zadowolenia lub przynajmniej odczuwania przyjemności⁸, o tyle

⁶ Y.O. Fidria, Y.B. Hofman, A.M. Demchuk, H.M. Andrusiak, O.I. Nazaruk, *Facilitating access to justice in the area of economic competition protection*, „International Journal of Criminology and Sociology” 2020, nr 9, s. 2870–2874; D.Ye. Kryklyvets, Yu.V. KERNIAKEVYCH-TANASIICHUK, Yu.O. Fidria, K.S. Muzychuk, O.I. Sasko, *The process of pardoning those sentenced to life sentences and long terms of imprisonment as a criterion for increasing the liberality of the judicial system*, „Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine” 2021, nr 28(2), s. 277–287. Zob. [online:] <http://visnyk.kh.ua/uk/article/protses-pomiluvannya-zasudzhennikh-do-dovichnogo-pozbavleniya-voli-ta-trivalikh-terminiv-pozbavleniya-voli-yak-kriteriy-pidvishchennya-liberalnosti-sudovoyi-sistemi> [dostęp: 12.10.2022]; O. Юхимюк, *Особливості викладу принципів права у національному законодавстві*, „Науковий вісник Херсонського державного університету”, seria „Юридичні науки”, wyd. 6, t. 1, Херсон 2013, s. 12–15; В.М. Кравчук, О.М. Юхимюк, *Статусні принципи правового статусу суддів*, „Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління” 2019, nr 3(5), s. 104–120. O. Юхимюк, *Сумління (сумлінність) судді в міжнародному та національному праві*, „Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління” 2021, nr 5(17), s. 57–66; Y.B. Hofman, Y.O. Fidria, A.M. Demchuk, H.M. Andrusiak, O.I. Nazaruk, *Facilitating access...*, op. cit., s. 2870–2874.

⁷ Zob. np. M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, tezy 51–52.

⁸ K. de Lazari-Radek, *Godny pożądania stan świadomości*, Łódź 2021, s. 35.

zarówno państwa, jak i organizacje międzynarodowe biorą na siebie obowiązki zwalczania terroryzmu oraz prowadzenia polityki w taki sposób, aby nie eskalować konfliktów zbrojnych i nie doprowadzać do wojny.

Bezpieczeństwo ludności, zwłaszcza cywilnej, w czasie działań wojennych jest o tyle istotne, że zagrożenie w konkretnym rejonie objętym wojną jest obarczone tak niepewnością, jak i nagłością oraz ryzykiem zagrażającym podstawowym i pierwotnym prawom człowieka. *Ius in bello* to normy prawa międzynarodowego, nazywane także międzynarodowym prawem humanitarnym, których zakres obowiązywania obejmuje obszar działań wojennych i czas prowadzenia wojny. Prawo humanitarne w swoich przepisach zawiera postanowienia dotyczące zachowania się stron konfliktu i jest gwarancją poszanowania wielu praw i zwyczajów, przy jednoczesnym zagwarantowaniu ochrony np. środowisku, zabytkom czy – *last but not least* – ludności cywilnej. Prawa człowieka to z kolei na gruncie prawa międzynarodowego zbiór zasad potwierdzających (nie konstytuujących) istnienie przyrodzonych każdemu człowiekowi praw. Prawa te są prawami nieustanowionymi (ich istnienie ontologiczne jest odwieczne), a jedynie znajdują wyraz w przyjmowanych konwencjach czy w ustawodawstwie krajowym⁹ (por. art. 30 Konstytucji RP¹⁰).

Zaznaczyć także należy, że konieczne jest odróżnienie działań wojennych i interwencji zbrojnej (legalnej i nielegalnej) od interwencji humanitarnej zinstytucjonalizowanej z ramienia organizacji międzynarodowej od prowadzonej przez organizacje społeczne. Nie można jednoznacznie stwierdzić, na ile interwencja humanitarna w świetle prawa międzynarodowego jest działaniem legalnym. Po interwencji w Kosowie pojawiły się głosy podające w wątpliwość, czy wewnętrzny konflikt w jakimś państwie, czy też na styku kilku państw, może być zagrożeniem dla światowego pokoju i bezpieczeństwa. Nawet jeśli odpowiedź jest twierdząca, to pojawia się kolejne pytanie: czy można bez konsekwencji naruszać suwerenność i zasadę zakazu ingerencji w sprawy wewnętrzne jakiegokolwiek państwa¹¹, nawet w sytuacji łamania praw człowieka? Niektórzy badacze tej tematyki¹² wywodzą jednak legalność takich działań, odwołując się do

⁹ Więcej na temat praw człowieka: A. Chochowska, *Wolności i prawa człowieka i obywatela w Konstytucji RP* [w:] W. Gizicki, A. Podraza (red.), *Jednostka – Społeczeństwo – Państwo. Księga Pamiątkowa ku czci śp. Profesora Jerzego Rebety*, Lublin 2019, s. 63 i nast.

¹⁰ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

¹¹ Więcej na ten temat zob. J. Sutor, *Immunitet państwa*, Warszawa 2011. Autor przedstawia zagadnienia związane z problematyką immunitetu państwa w kontekście np. praw człowieka.

¹² D. Drożdż, *Interwencje humanitarne a suwerenność państwa. Realizowanie utopii – usprawiedliwianie użycia siły zbrojnej poprzez prowadzenie interwencji humanitarnej*, Łódź 2014, s. 49–53.

postanowień art. 42 Karty Narodów Zjednoczonych¹³ (dalej: Karta). Podkreślić należy, że w wypadku interwencji humanitarnej, której celem jest ochrona praw człowieka i podstawowych wartości ludzkich, dochodzi do kolizji z kilkoma normami *ius cogens* prawa międzynarodowego.

Nie można natomiast aktualnie skutecznie argumentować legalności prowadzonej interwencji humanitarnej, pojmowanej jako „wojny sprawiedliwej”, bez aprobaty Rady Bezpieczeństwa. Przyjęcie powstania zwyczaju międzynarodowego jest zbyt daleko idące, ponieważ brak reakcji, a tym bardziej brak aprobaty nigdy w prawie międzynarodowym nie ustanawiały nowej normy, tym bardziej że zwyczaj międzynarodowy (a interwencja humanitarna prowadzona w zgodzie z celami wyrażonymi w Karcie Narodów Zjednoczonych za taki zwyczaj miałaby być uważana) wymaga zgody powszechnej lub co najmniej szerokiego konsensusu na tego typu praktykę. Możliwe jednak, że jesteśmy świadkami tworzenia się nowej zwyczajowej normy prawa międzynarodowego. Należy jednak pamiętać, że Rada Bezpieczeństwa na mocy art. 42 Karty może zdecydować o podjęciu środków, jakie uzna za konieczne w celu utrzymania albo przywrócenia międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.

Na uwagę zasługuje fakt, że dopiero pojawienie się inicjatyw społecznych, oddolnych, niezależnych od rządów państw, przyczyniło się do rozwoju prawa odnoszącego się do pomocy humanitarnej. Podejmowane przez te organizacje działania budują poczucie bezpieczeństwa i opierają się głównie na sile organizacji pozarządowych o zasięgu międzynarodowym (o statusie prawnym fundacji, stowarzyszeń, a niekiedy nawet spółek prawa handlowego), jak np. Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża (ICRC), często także samych państw, organizacji międzynarodowych, jak Organizacja Narodów Zjednoczonych (Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Koordynacji Pomocy Humanitarnej, Fundusz Narodów Zjednoczonych na Rzecz Dzieci) czy Unii Europejskiej (UE) (Dyrekcja Generalna ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności). Pomoc humanitarna wyrosła z potrzeby społeczeństwa międzynarodowego – głównie w Europie, dopiero później w pozostałej części świata¹⁴. Natomiast jedną z najbardziej rozpoznawanych organizacji pozarządowych (NGO, *non-government organization*) na świecie jest prawdopodobnie organizacja Lekarze Bez Granic, której celem jest niesienie pomocy medycznej wszędzie tam, gdzie na skutek konfliktów zbrojnych, katastrof naturalnych czy wywołanych działalnością człowieka są ranni. Inną organizacją pomocową i pozarządową jest Polska Akcja Humanitarna (PAH) – za cel postawiła sobie żywienie i zapewnienie dostępu do wody pitnej

¹³ Dz.U. z 1947 r. Nr 23 poz. 90.

¹⁴ D. Drożdż, *Interwencje humanitarne a suwerenność...*, op. cit., s. 39.

ludności cywilnej, która ucierpiała na skutek konfliktów zbrojnych¹⁵. Należy przy tym zaznaczyć, że NGO traktują prawa człowieka jako dobro wspólne, czyli wartość uniwersalną, charakteryzującą się respektowaniem uprawnień jednostki i całej zbiorowości¹⁶.

Nieodzwonne dla tego typu aktywności są też inne organizacje pozarządowe, które nie oferują pomocy jako takiej, ale dostarczają raportów i dowodów łamania praw człowieka. Przykładami są tutaj: Human Rights Watch, zajmująca się zbieraniem informacji na temat naruszeń podstawowych praw człowieka i propagowaniem wartości dotyczących tych praw¹⁷, czy też Amnesty International, rozpowszechniająca m.in. idee świata bez dyskryminacji, z uczciwymi procesami sądowymi¹⁸. Obie te organizacje oddziałują na społeczność międzynarodową siłą swojego autorytetu, poprzez lobbing na rzecz poprawy sytuacji życiowej konkretnych osób lub całej zbiorowości. Wszystkie wspomniane organizacje pomocowe są organizacjami pozarządowymi (co ma być argumentem za ich niezależnością i bezstronnością) oraz organizacjami non-profit, czyli nastawionymi na wspieranie prywatnego lub publicznego dobra, a nie na zysk.

Czym innym są jednak zasady prawa międzynarodowego odnoszące się np. do sposobu prowadzenia działań wojennych, zakazów używania określonego uzbrojenia, traktowania jeńców wojennych i rannych na polu bitwy (*ius in bello* – prawo w czasie wojny), nazywane międzynarodowym prawem humanitarnym, a czym innym (mimo że obie te gałęzie prawa są ze sobą powiązane) – zasady udzielania pomocy ludności cywilnej, która w sposób jednoznaczny odczuwa skutki konfliktu zbrojnego poprzez nie tylko bezpośrednie zagrożenie utraty życia czy zdrowia, ale także na skutek braku dostępu do leków, szpitali, opieki medycznej. Z tych praw podstawowych można natomiast implikować (nie w nieskończoność, ale na zasadach logicznych oraz wynikających np. z Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka¹⁹ [Deklaracja] czy Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych²⁰ [Pakt]) prawa pokrewne (obywatelskie, polityczne, ekonomiczne i społeczne), takie jak np.: prawo do zdrowia i opieki medycznej, a także prawo do pożywienia, wody i odpowiednich

¹⁵ Zob. [online:] <https://www.pah.org.pl/o-nas/> [dostęp: 10.10.2022].

¹⁶ Zob. [online:] <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/dobro-wspolne;3893272.html> [dostęp: 10.10.2022].

¹⁷ Zob. [online:] <https://www.hrw.org/about> [dostęp: 10.10.2022].

¹⁸ Zob. [online:] <https://www.amnesty.org/en/who-we-are/> [dostęp: 10.10.2022].

¹⁹ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych nr 217 z dnia 10 grudnia 1948 r. [online:] [https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_217\(III\).pdf](https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_217(III).pdf) [dostęp: 10.10.2022].

²⁰ Dz.U. z 1977 r. Nr 38 poz. 167.

warunków bytowych. Podstawowa – i zarazem główna – zasada prawa międzynarodowego, głosząca poszanowanie przyrodzonej godności człowieka, znajduje wyraz nie tylko w ustawodawstwie krajowym (często o randze ustrojowej), ale głównie w prawie międzynarodowym, zarówno tym zwyczajowym, jak i skodyfikowanym. Wszystkie one wywołują psychologiczne poczucie bezpieczeństwa i dają gwarancje prawne, które to poczucie pogłębiają.

Zasada poszanowania praw człowieka i ludności cywilnej objętej wojną jest zwyczajem młodszy niż normy przyjęte w prawie międzynarodowym, ujmowanym jako prawo w czasie wojny. Trzeba też zaznaczyć, że termin „pomoc humanitarna” jest nierozdzielnie związany z prawami człowieka wyrażonymi w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, które mają charakter fundamentalny, takimi jak: prawo do życia, zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania, zakaz przetrzymywania w niewoli, zakaz karania bez podstawy prawnej czy swoboda myśli, sumienia i wyznania. Należy przy tym mieć na uwadze, że postanowienia Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, mimo że są pryncypialnymi zasadami prawa międzynarodowego, nie mają jednak charakteru wiążącego²¹. Z tego też powodu traktuje się Deklarację jako zbiór zasad, które ujmowane są jako prawo *quasi-zwyczajowe*.

Zwykle obok zasad ogólnych istnieją w obrocie prawnym i są od nich ważniejsze pewne prawa szczególne (*lex specialis*). Czy jednak czym innym są zasady międzynarodowego prawa humanitarnego, a czym innym zasady pomocy humanitarnej i praw człowieka? Jeśli tak, to które prawa są *lex specialis* wobec innych praw? Tak postawione pytanie powoduje, że należy rozważyć, albo nawet założyć, że są to oddzielne gałęzie prawa międzynarodowego. Jednak, jak zauważył w 2004 roku²² Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości w sprawie dotyczącej budowy muru przez Izrael na terytoriach palestyńskich, to właśnie prawa człowieka (mimo że są naczelną, główną i ogólną zasadą prawa międzynarodowego) w czasie działań wojennych zachowują swoją ważność, a międzynarodowe prawo człowieka jest *lex specialis* wobec praw obowiązujących w czasie wojny²³, nawet wtedy gdy na mocy obowiązujących konwencji legalnie odstępuje się od wykonywania prawa albo te prawa się zawiesza. Z tego wynika, że w sytuacjach

²¹ Z. Galicki, *Związki międzynarodowego prawa humanitarnego z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka w sytuacji konfliktu zbrojnego* [w:] P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza (red.), *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, Warszawa 2016, s. 21.

²² *Opinia doradcza MTS*, 9 lipca 2004 roku [online:] <http://www.icj-cij.org/en/case/131> [dostęp: 10.10.2022].

²³ Takimi zbiorami praw są np. cztery konwencje genewskie z 1949 roku, konwencja haska o ochronie dóbr kultury w razie konfliktu zbrojnego z 1954 roku, dwa protokoły dodatkowe z 1977 roku do konwencji genewskich z 1949 roku.

konfliktu *ius in bello* zezwala na zawieszenie czasowo niektórych praw²⁴, jednak nie wszystkich (a tym bardziej nie praw pierwotnych, takich jak: prawo do życia, zakaz tortur, zakaz niewolnictwa i pracy przymusowej, zakaz karania bez podstawy prawnej)²⁵. Praw tych, które są na tyle fundamentalne, że nie mogą być w żadnym momencie ani z żadnego powodu naruszone, żaden podmiot prawa międzynarodowego nie może znieść, a tym bardziej zawiesić. Przyjmując ten tok rozumowania, trzeba zaznaczyć, że prawa humanitarne (*ius in bello*) są dziedzinami prawa obowiązującymi jedynie w czasie działań wojennych, natomiast prawa człowieka obowiązują bez względu na miejsce i czas – tak samo podczas wojny i w czasie pokoju.

Jak jednak respektować postanowienia Deklaracji, skoro nie mają one charakteru powszechnego i wiążącego? Państwa mają prawny obowiązek przestrzegać zwyczaju międzynarodowego (w myśl zasady *pacta sunt servanda*)²⁶, ugruntowanego przez postawę społeczności międzynarodowej, a tym bardziej jeśli został on potwierdzony w orzeczeniach Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości²⁷. Niemniej katalog praw i wolności zawartych w Deklaracji został odzwierciedlony i rozwinięty w innych aktach prawnych, i to nie tylko w prawodawstwie krajowym, ale także w tym o charakterze międzynarodowym. Prawa człowieka mają swoje gwarancje również w postanowieniach Paktu. Ta umowa międzynarodowa ma charakter wiążący, a Polska jest jej stroną od 1977 roku.

Ludność cywilna (mimo że nie może być przedmiotem ataku prowadzonego podczas wojny²⁸) jest bezpośrednio na atak narażona. Klęska głodu, brak dostępu do wody, do leków i opieki medycznej – to najczęstsze dolegliwości spotykające ludność cywilną, którą w czasie wojny nie tylko pozbawia się bezpiecznego schronienia, ale i odpowiednich warunków bytowych. Informacje na temat tragedii, jakie spotykają ludzi, docierają do opinii publicznej z przekazów medialnych oraz z raportów organizacji pomocowych o charakterze międzynarodowym i organizacji pozarządowych. Monitorują one przestrzeganie praw człowieka i często informują o działaniach wojennych obejmujących całe miasta, zamieszkałe przez ludność cywilną, która nie została

²⁴ Por. np. art. 15 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 roku (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

²⁵ *Ibidem*, art. 15 ust. 2.

²⁶ A. Zawidzka-Łojek (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011, s. 14.

²⁷ Por. art. 38 ust. 1 lit. b Statutu MTS (Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90).

²⁸ A. Zawidzka-Łojek (red.), *Prawo międzynarodowe...*, *op. cit.*, s. 323.

na czas ewakuowana²⁹, i to mimo wyrażonego w I Protokole dodatkowym³⁰ zakazu atakowania lub czynienia bezużytecznymi zapasów żywności czy instalacji z wodą pitną³¹, mimo nakazu otaczania opieką osób rannych i chorych³², czy nakazu sankcjonującego działania jednostek medycznych, szpitali i personelu medycznego, których nie wolno atakować ani tym bardziej przeszkadzać im w wykonywaniu obowiązków (bez względu na to, czy jest to personel wojskowy, czy cywilny)³³. Pojęcie pomocy humanitarnej ma swoją definicję w ustawie z dnia 16 września 2011 roku o współpracy rozwojowej³⁴.

Niemniej ostatnia dekada pokazała, że są takie miejsca na świecie, gdzie pomoc krótkoterminowa nie wystarcza, a sama pomoc doraźna byłaby całkowicie pozbawiona sensu, a w gruncie rzeczy – nieetyczna. Takimi rejonami, jak alarmuje Polska Akcja Humanitarna (PAH prowadzi misje pomocowe w wielu miejscach na świecie), są np. Somalia (działalność PAH od 2011 roku), Sudan Południowy (działalność PAH od 2006 roku) czy Syria (działalność PAH od 2011 roku).

Przechodząc z prawodawstwa krajowego na grunt prawa międzynarodowego, nie sposób nie zauważyć postanowień konwencji genewskich. Są to traktaty międzynarodowe, wchodzące w skład międzynarodowego prawa humanitarnego. W odniesieniu do pomocy humanitarnej ten zbiór praw posługuje się określeniem „organizacji humanitarnych”. Nikt chyba nie ma wątpliwości, mimo braku zdefiniowania tego pojęcia w tych dokumentach, że chodzi o takie organizacje (międzynarodowe czy społeczne, jak NGO), których celem jest bezinteresowna i bezstronna pomoc osobom znajdującym się w krańcowej sytuacji na skutek działań wojennych. Za tą argumentacją przemawia fakt, że organizacje te są przywoływane w większości przepisów, które traktują także o Międzynarodowym Komitecie Czerwonego Krzyża.

Postanowienia każdej z czterech konwencji genewskich dają organizacjom pomocowym, działającym na obszarze wojny, pewne dodatkowe uprawnienia.

²⁹ Raport, Syria, Events of 2017, Human Rights Watch [online:] <https://www.hrw.org/world-report/2018/country-chapters/syria> [dostęp: 10.10.2022].

³⁰ Protokół dodatkowy do konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 roku, dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych, podpisany w Genewie dnia 8 czerwca 1977 roku (Dz.U. z 1992 r. Nr 41 poz. 175).

³¹ *Ibidem*, art. 54.

³² *Ibidem*, art. 10.

³³ *Ibidem*, art. 12.

³⁴ Por. art. 2 ust. 2 pkt. 2 (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2098).

W pierwszej kolejności należy wymienić art. 9 (w I³⁵, II³⁶, III³⁷ i IV³⁸ konwencji brzmienie tego artykułu, w zakresie, w jakim legalizuje działania organizacji humanitarnych, jest tożsame), który jest swoistym *lex specialis* wobec pozostałych artykułów. Zgodnie z tym przepisem postanowienia konwencji nie stanowią przeszkody dla działalności organizacji humanitarnych. Innymi słowy, nie mają zastosowania te przepisy konwencji, które w jakikolwiek sposób uniemożliwiałyby organizacjom pomocowym prowadzenie akcji humanitarnych. Działalność ta może być jednak uwarunkowana zgodą stron pozostających w stanie wojny.

Analogiczna tożsamość brzmienia zachodzi w kolejnych przepisach tych konwencji. Zgodnie z art. 10 organizacja humanitarna może zostać poproszona przez stronę konfliktu o podjęcie się zadań humanitarnych wobec chorych i rannych żołnierzy, wobec wojskowego korpusu medycznego oraz wobec duchownych (I konwencja), wobec chorych i rannych marynarzy, korpusu medycznego marynarki wojennej (II konwencja), wobec jeńców wojennych (III konwencja), wobec ludności cywilnej (IV konwencja).

Podkreślić należy, że organizacje humanitarne, które w powyższych przepisach są określane jako „bezzstronne”, można porównać z wieloma organizacjami pozarządowymi, które nie pobierają dotacji od rządów, a jedynie wspierają się dotacjami osób fizycznych czy osób prawnych, niepowiązanych ze strukturami administracyjnymi danego państwa. Bezzstronne to także takie, które nie opowiadają się po żadnej ze stron konfliktu, a nastawione są jedynie na pomoc osobom potrzebującym, które ucierpiały na skutek wojny.

Wiele miejsca poświęcono w IV konwencji genewskiej mechanizmom służącym ochronie praw człowieka oraz skuteczności udzielanej pomocy ludności cywilnej, która najbardziej może ucierpieć na skutek działań wojennych. Organizacje humanitarne mogą być, na mocy art. 61 IV konwencji, odpowiedzialne za rozdział przesyłek dla osób potrzebujących. Od przesyłek tych nie pobiera się ceł, podatków ani innych opłat, chyba że byłoby to w interesie okupowanego terytorium. Dodatkowo zobowiązano strony konwencji do przyjęcia na gruncie prawodawstwa krajowego rozwiązań zezwalających na bezpłatny tranzyt i przewóz przesyłek pomocy, przeznaczonych dla terytoriów okupowanych.

³⁵ Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku (Dz.U. z 1956 r. Nr 38 poz. 171).

³⁶ Konwencja o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku (Dz.U. z 1956 r. Nr 56 poz. 174).

³⁷ Konwencja dotycząca traktowania jeńców wojennych, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku (Dz.U. z 1932 r. Nr 103 poz. 866).

³⁸ Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 roku (Dz.U. z 1956 r. Nr 38 poz. 171).

Na gruncie prawa polskiego w ustawie z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług³⁹ określono, że zwalnia się (art. 61 ust. 1) od podatku import (pkt 1) leków, odzieży, środków spożywczych, środków sanitarno-czyszczących i innych rzeczy służących zachowaniu lub ochronie zdrowia oraz artykułów o przeznaczeniu medycznym, przywożonych przez organizacje społeczne lub jednostki organizacyjne statutowo powołane do prowadzenia działalności charytatywnej lub do realizacji pomocy humanitarnej, przeznaczonych do nieodpłatnej dystrybucji wśród osób potrzebujących pomocy; (pkt 2) towarów przesyłanych nieodpłatnie przez osoby mające swoje miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium państwa trzeciego, przeznaczonych dla organizacji społecznych lub jednostek organizacyjnych statutowo powołanych do prowadzenia działalności charytatywnej lub do realizacji pomocy humanitarnej, wykorzystywanych do zebrania funduszy w trakcie zbiórek publicznych organizowanych na rzecz osób potrzebujących pomocy; (pkt 3) wyposażenia i materiałów biurowych przesyłanych nieodpłatnie przez osoby mające miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium państwa trzeciego, przeznaczonych dla organizacji społecznych lub jednostek organizacyjnych statutowo powołanych do prowadzenia działalności charytatywnej lub do realizacji pomocy humanitarnej, wykorzystywanych jedynie do tej działalności. Dodatkowo zwolnieniu od podatku podlega import towarów (art. 64 ust. 1 lit. a) przywożonych przez państwowe jednostki organizacyjne, organizacje społeczne lub jednostki organizacyjne statutowo powołane do prowadzenia działalności charytatywnej lub do realizacji pomocy humanitarnej, jeżeli są przeznaczone do bezpłatnego: a) rozdania ofiarom klęski żywiołowej lub katastrofy lub b) oddania do dyspozycji ofiarom klęski żywiołowej lub katastrofy i pozostają własnością tych jednostek.

Dodatkowo polski prawodawca zniósł opłaty transportowe za korzystanie z dróg publicznych⁴⁰, opłaty lotniskowe⁴¹ oraz wprowadził ułatwienia na przejściach granicznych⁴² – to kolejne przychylne przepisy, które zostały przewidziane wobec organizacji humanitarnych w prawie wewnętrznym.

Na uwagę zasługuje także fakt, że polski ustawodawca ustanowił przepisy, do których wprowadzenia zobowiązywała go IV konwencja. Dodatkowo należy podkreślić wymiar etyczny tych przepisów, świadczący o zrozumieniu przez

³⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1221.

⁴⁰ Por. art. 13 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 460).

⁴¹ Por. art. 76 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 959).

⁴² Por. § 11 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 roku w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2006 r. Nr 238 poz. 1729).

ustawodawcę faktu, jak wielkie znaczenie mają środki finansowe będące w dyspozycji organizacji pomocowych. Tym bardziej na uznanie zasługuje przewidziane w tej ustawie zwolnienie od podatku towarów sprowadzanych na potrzeby pomocy humanitarnej. Natomiast art. 96 IV konwencji umożliwia organizacjom humanitarnym włączenie się w proces monitorowania przestrzegania przez strony konfliktu zakazu pracy przymusowej. Jest to jedno z tych praw podstawowych ochrony jednostki, jakie obowiązuje zarówno w czasie pokoju, jak i wojny. To niezmiennie istotne, że organizacje pomocowe otrzymały uprawnienia do monitorowania podczas udzielania pomocy humanitarnej, jak również przestrzegania praw człowieka.

Nie inaczej jest z poczuciem bezpieczeństwa w epoce wzrastających działań o charakterze terrorystycznym, przy czym zauważyć należy, że nagłość i niepewność pojawienia się zagrożenia nie jest ograniczona, jak w przypadku działań wojennych, do konkretnego obszaru świata, a swoim zasięgiem obejmuje prawie każdy zakątek globu. Terroryzm nie przybiera konkretnej formy działania. Charakteryzuje się celem, jakim jest wywołanie albo dążenie do konkretnego zachowania (głównie władz), a jako środek działania wykorzystywane jest głównie zastraszanie większej zbiorowości. Ta intuicyjna definicja terroryzmu znalazła także wyraz w legalnym ujęciu tego problemu przez polskiego prawodawcę. Polski Kodeks karny w art. 115 § 20 normuje terroryzm jako czyn lub groźbę jego użycia w celu poważnego zastraszania wielu osób, zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej⁴³. Zarówno prawo międzynarodowe, jak i prawodawstwo krajowe dokłada starań, aby nie tylko zapobiegać finansowaniu terroryzmu, ale także doprowadzać do wymiany informacji między państwami oraz ścigania terroryzmu⁴⁴. Podejmowane są również działania i środki techniczne w lotnictwie cywilnym⁴⁵. Na uwagę zasługują przede wszyst-

⁴³ Art. 115 § 20 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).

⁴⁴ Zob. K. Chochowski, *Wpływ *acquis communautaire* na bezpieczeństwo państwa w sferze przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu* [w:] A. Kuś, A. Szachon-Pszenny (red.), *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy. Tom I: 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2014, s. 25 i nast.

⁴⁵ E. Jasiuk, A. Marchwińska, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 12–13.

kim regulacje wynikające z konwencji chicagowskiej⁴⁶ (konwencja lotnicza) wraz z załącznikami, które uzupełniły i rozwinęły niektóre pierwotne regulacje dotyczące bezpieczeństwa w ruchu powietrznym po zamachach terrorystycznych przeprowadzonych w ostatnich trzech dekadach⁴⁷. Na mocy Załącznika 19 do konwencji lotniczej został powołany system do zbierania i przetwarzania danych w celu pozyskiwania, przechowywania, agregowania i analizy danych oraz informacji bezpieczeństwa. Natomiast na mocy Załącznika 17 umawiające się państwa-strony konwencji lotniczej zobowiązały się do zapewniania ochrony międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu przed atakami bezprawnej ingerencji w odniesieniu np. do statku powietrznego, pasażerów i ich bagażu oraz przesyłek i towarów.

W celu zwalczania w skali ogólnoswiatowej terroryzmu ONZ przyjęła Globalną Strategię Zwalczania Terroryzmu⁴⁸, a Unia Europejska wspólnie z krajami Afryki, Karaibów i Pacyfiku rezolucję w sprawie pilnego charakteru nowych środków walki z międzynarodowym terroryzmem⁴⁹, zmierzających między innymi do wymiany informacji wywiadowczych. Także UE uchwaliła rozwiązania zakazujące finansowania terrorystów i organizacji terrorystycznych⁵⁰. Polska również przyjęła w tym zakresie do swojego porządku prawnego przepisy zwalczające i penalizujące przepływ finansowy⁵¹.

Nie zawsze jednak regulacje, które pozornie mają zapobiegać terroryzmowi, zasługują na aprobatę społeczną. Takie afirmacyjne spojrzenie może doprowadzić do degradacji praw człowieka w postaci dostępu do informacji i utraty wielu

⁴⁶ Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 roku – Konwencja chicagowska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212, z późn. zm) wraz z załącznikami.

⁴⁷ E. Jasiuk, R. Wosiek, *Global security and safety management in Civil Aviation in light of Annex 19 to the Chicago Convention* [w:] E. Jasiuk, R. Wosiek, *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2019, s. 132.

⁴⁸ Resolution adopted by the General Assembly on 8 September 2006, 60/288. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (A/RES/60/288).

⁴⁹ Rezolucja z dnia 15 listopada 2018 roku Wspólnego Zgromadzenia Plenarnego AKP-UE (2018/C 415/04) w sprawie pilnego charakteru nowych środków walki z międzynarodowym terroryzmem (Dz.U. C 415 z 15.11.2018, s. 18–21).

⁵⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z dnia 20 maja 2015 roku w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylająca Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz Dyrektywę Komisji 2006/70/WE z dnia 20 maja 2015 roku (Dz.Urz.UE.L Nr 141, s. 73).

⁵¹ Ustawa z dnia 1 marca 2018 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2022 r. poz. 593).

swobód. Na szczęście prawodawstwo podlega kontroli. Tak się stało w przypadku przepisu wprowadzonego⁵² do ustawy – Prawo lotnicze, który zakładał, że jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa państwa i organ dowodzenia obroną powietrzną, w szczególności przy uwzględnieniu informacji przekazanych przez państwowy organ zarządzania ruchem lotniczym, stwierdzi, że cywilny statek powietrzny jest użyty do działań sprzecznych z prawem, a w szczególności jako środek ataku terrorystycznego z powietrza, statek ten może być zniszczony na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej. Dramatyzm tego rozwiązania polegającego na paradygmacie „życie za życie” rozważał Trybunał Konstytucyjny, który uznał⁵³ tę regulację za niezgodną z Konstytucją RP, argumentując, że zestrzelenie samolotu, na pokładzie którego nie znajdują się jedynie terroryści, ale też pasażerowie i załoga, jest regułą sprzeczną z naczelną wartością humanizmu i zasadami stanowiącymi fundament naszej cywilizacji i kultury prawnej, czyli ochroną życia ludzkiego i poszanowaniem jego przyrodzonej godności.

Jednak tam, gdzie podczas działań wojennych znaczną rolę zaczynają odgrywać interesy danego państwa, na dalszy tor, jeśli nie całkowicie, odchodzi sprawa bezpieczeństwa. W takim stanie rzeczy ochronę podstawowych wartości, praw człowieka oraz zapewnienie niezbędnych środków do przeżycia w rejonach objętych wojną, kataklizmami czy podobnymi nagłymi zdarzeniami zapewniają organizacje humanitarne. Docierają one w te rejony świata, gdzie pomoc humanitarna podmiotów prawa międzynarodowego z różnych powodów nie jest w stanie dotrzeć. To właśnie pozarządowe organizacje humanitarne wypełniają lukę w działaniach realnych, zapewniając przynajmniej bieżące i doraźne poczucie bezpieczeństwa w sytuacjach, gdy państwa w tym zakresie nie wypełniają swojej roli. Biorąc pod uwagę przywołane powyżej przykładowe przepisy, można stwierdzić, że roztropny ustawodawca, świadomy swoich ograniczeń, które mogą się pojawić ze strony np. politycznej, umożliwił i ułatwił działalność NGO.

Obowiązek zapewniania bezpieczeństwa w wielu sytuacjach i wielu sferach życia człowieka jest wciąż realizowany, a jego formy stale rozwijane. To na państwach i organizacjach międzynarodowych, ich agencjach i organach spoczywa obowiązek zapewniania bezpieczeństwa oraz zwalczania przejawów jego zakłócania. Odgrywają one (z racji zasobów finansowych, materialnych, instytucjonalnych, aparatu władzy oraz autorytetu politycznego) wiodącą rolę

⁵² Ustawa z dnia 2 lipca 2004 roku o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 172, poz. 1805).

⁵³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 roku (K44/07).

w wyznaczaniu kierunków działania i podejmowanych akcji prewencyjnych i pomocowych. Rozwój technologii, informatyzacji i cyfryzacji oraz stały wzrost przepływu osób, towarów, informacji i finansów powoduje, że przed władzami publicznymi otwierają się kolejne zadania i nowe wyzwania, które powinny mieć za cel przewidywanie kryzysów, a przede wszystkim dążenie do ich unikania lub minimalizowania niepożądanych skutków.

W przypadku jednak gdy te podmioty prawa międzynarodowego z różnych przyczyn nie są w stanie zrealizować w pełni swoich celów, taką „lukę” wypełniają organizacje humanitarne, prawnie umocowane do działania. Mogą one podejmować kompleksowe działania w sytuacji wystąpienia wojny czy ataków terrorystycznych. Ich aktywność przyczynia się do niwelowania następstw działań niepożądanych, które zakłócają lokalne lub globalne poczucie bezpieczeństwa. Prawo stanowione, wyznaczające możliwość i skalę działania instytucjonalnych podmiotów, niekiedy nie nadąża (a czasami z przyczyn politycznych nie jest realizowane) za zmianami, jakie zachodzą w świecie realnym. W takich sytuacjach nagle, niebezpieczne i nieprzewidywane zjawiska pojawiające się w przestrzeni życia ludzi są niwelowane działaniami podejmowanymi przez organizacje pomocowe (NGO, organizacje humanitarne), które ze swojej definicji, celu i umocowania prawnego często szybciej i skuteczniej rozpoczynają kompleksowe akcje pomocowe.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Chochowska A., *Wolności i prawa człowieka i obywatela w Konstytucji RP* [w:] W. Gizicki, A. Podraza (red.), *Jednostka – Społeczeństwo – Państwo. Księga Pamiątkowa ku czci śp. Profesora Jerzego Rebety*, Lublin 2019.
2. Chochowska A., *Health safety of Poles based on the applicable legal regulations on preventing and combating infections and infectious diseases using the example of COVID-19 disease*, „International Journal of Legal Studies” 2022, nr 2(12).
3. Chochowska A., Chochowski K., *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
4. Chochowski K., *Wpływ *acquis communautaire* na bezpieczeństwo państwa w sferze przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu* [w:] A. Kuś, A. Szachon-Pszenny (red.), *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy. Tom I: 10 lat Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2014.

5. Chochowski K., *Rola i zadania polskich służb specjalnych w zapewnieniu bezpieczeństwa jednostki* [w:] W. Gizicki, A. Podraza (red.), *Jednostka – Społeczeństwo – Państwo. Księga Pamiątkowa ku czci śp. Profesora Jerzego Rebety*, Lublin 2019.
6. de Lazari-Radek K., *Godny pożądania stan świadomości*, Łódź 2021.
7. Drożdż D., *Interwencje humanitarne a suwerenność państwa. Realizowanie utopii – usprawiedliwianie użycia siły zbrojnej poprzez prowadzenie interwencji humanitarnej*, Łódź 2014.
8. Fidria Y.O., Hofman Y.B., Demchuk A.M., Andrusiak H.M., Nazaruk O.-I., *Facilitating access to justice in the area of economic competition protection*, „International Journal of Criminology and Sociology” 2020, nr 9.
9. Galicki Z., *Związki międzynarodowego prawa humanitarnego z międzynarodowymi standardami ochrony praw człowieka w sytuacji konfliktu zbrojnego* [w:] P. Grzebyk, E. Mikos-Skuza (red.), *Pomoc humanitarna w świetle prawa i praktyki*, Warszawa 2016.
10. Hofman Y., Demchuk A., *Kwestie bezpieczeństwa transportu lotniczego w ustawodawstwie Ukrainy* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
11. Jasiuk E., Konert A., Detyniecka A., Targońska E., *The responsibility of a state in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43.
12. Jasiuk E., Osiecki M., *Bezpieczne użytkowanie bezałogowych statków powietrznych – perspektywa prawa międzynarodowego i europejskiego* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Rola prawa lotniczego w procesie budowy bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
13. Jasiuk E., Wosiek R., *Global security and safety management in Civil Aviation in light of Annex 19 to the Chicago Convention* [w:] E. Jasiuk, R. Wosiek, *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2019.
14. Marchwińska A., *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
15. Jasiuk E., Szarpak A., Zieliński R., Madziła M., *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal”, 2019, nr 2(4).
16. Kryklyvets D.Ye., Kerniakevych-Tanasiichuk Yu.V., Fidria Yu.O., Muzychuk K.S., Sasko O.I., *The process of pardoning those sentenced to life sentences and long terms of imprisonment as a criterion for increasing the liberality of the judicial system*, „Journal of the National Academy of Legal Sciences of Ukraine” 2021, nr 28(2).
17. Szmyd J., *Poczucie bezpieczeństwa jako wartość społeczna, etyczna i egzystencjalna. Rozważania podstawowe*, „Państwo i Społeczeństwo” 2014, nr 2(XIV).

18. Safjan M., Bosek L. (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
19. Юхимюк О., *Особливості викладу принципів права у національному законодавстві*, „Науковий вісник Херсонського державного університету”, seria „Юридичні науки”, wyd. 6, t. 1, Херсон 2013.
20. Кравчук В.М., Юхимюк О.М., *Статусні принципи правового статусу суддів*, „Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління” 2019, nr 3(5).
22. Юхимюк О., *Сумління (сумлінність) судді в міжнародному та національному праві*, „Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління” 2021, nr 5(17).
23. Sutor J., *Immunitet państwa*, Warszawa 2011.
24. Zawidzka-Łojek A. (red.), *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2011.

Akty prawne i orzecznictwo

1. Konwencja o polepszeniu losu rannych i chorych w armiach czynnych, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 38 poz. 171).
2. Konwencja o polepszeniu losu rannych, chorych i rozbitków sił zbrojnych na morzu, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 56 poz. 174).
3. Konwencja dotycząca traktowania jeńców wojennych, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1932 r. Nr 103 poz. 866).
4. Konwencja genewska o ochronie osób cywilnych podczas wojny, podpisana w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r. (Dz.U. z 1956 r. Nr 38 poz. 171).
5. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 460).
6. Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 959).
7. Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, podpisana w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. – Konwencja chicagowska (Dz.U. z 1959 r. Nr 35 poz. 212 z późn. zm.) wraz z załącznikami.
8. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz Dyrektywę Komisji 2006/70/WE z dnia 20 maja 2015 r. (Dz.Ur. UE L Nr 141, s. 73).
9. Resolution adopted by the General Assembly on 8 September 2006, 60/288. The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy (A/RES/60/288).
10. Rezolucja z dnia 15 listopada 2018 r. Wspólnego Zgromadzenia Plenarnego AKP-UE (2018/C 415/04) w sprawie pilnego charakteru nowych środków walki z międzynarodowym terroryzmem (Dz.U. C 415 z 15.11.2018, s. 18–21).

11. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. z 2022 r. poz. 593).
12. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2004 r. Nr 172 poz. 1805).
13. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 roku – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 grudnia 2006 r. w sprawie kontroli granicznej dokonywanej przez funkcjonariuszy Straży Granicznej (Dz.U. z 2006 r. Nr 238 poz. 1729).
15. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 września 2008 r. (K44/07).

Źródła internetowe

1. <https://www.pah.org.pl/o-nas/> [dostęp: 10.10.2022].
2. <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/dobro-wspolne;3893272.html> [dostęp: 10.10.2022].
3. <https://www.hrw.org/about> [dostęp: 10.10.2022].
4. <https://www.amnesty.org/en/who-we-are/> [dostęp: 10.10.2022].
5. <http://www.icj-cij.org/en/case/131> [dostęp: 10.10.2022].

7. BEZPIECZEŃSTWO WYDATKOWANIA ŚRODKÓW PUBLICZNYCH Z BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ

MONIKA FILIPIUK

ORCID 0009-0005-0996-3844

IZABELA CZARTORYSKA

ORCID 0009-0008-0094-1229

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/07/m.filipiuk/i.czartoryska

Wstęp

Polska, pozyskując wsparcie zewnętrzne ze środków Unii Europejskiej, jest zobligowana do spełniania kryteriów bezpieczeństwa finansowego określonego przez Komisję Europejską, a także przez krajowe instytucje zarządzające. Wymogi te mają zapewnić zgodność finansowych działań z politykami wspólnotowymi, stanowią również element oceny projektów. Warunkiem odpowiedniego korzystania z funduszy jest posiadanie przez podmiot odpowiedniej wiedzy, doświadczenia, a przede wszystkim osiągnięcie celów realizowanych projektów. Ten wymóg dotyczy zarówno projektów miękkich, jak i twardych. Oznacza to, że projekty współfinansowane ze środków publicznych pochodzących z budżetu unijnego realizowane są dla osiągnięcia określonych celów, w konkretnym terminie i za pomocą wyznaczonego budżetu.

Analiza dokumentacji jest szczególnie ważna dla obywateli, ale ma także duże znaczenie dla urzędników pracujących w podmiotach wykorzystujących środki finansowe z UE. W niniejszym opracowaniu przedstawiono interpretację i ocenę dokumentacji załączonej do wniosków o współfinansowanie projektów oraz wniosków o płatność.

Zasady pozyskiwania środków z budżetu Unii Europejskiej i mechanizmy bezpieczeństwa ich wykorzystania

Podstawowym celem każdego państwa członkowskiego Unii Europejskiej jest efektywne zarządzanie środkami funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zapewniając ochronę interesów finansowych Wspólnoty¹. Bezpieczeństwo

¹ J. Łukomska-Szarek, W. Szczepaniak, *Wykrywanie podwójnego finansowania wydatków w projektach unijnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2011, nr 4, s. 58–60.

wydatkowania funduszy publicznych wiąże się z ryzykiem. Ryzyko można wskazać na każdym etapie projektu, od aplikacji poprzez realizację, kończąc rozliczeniem projektu i okresem związania celem, określonym każdorazowo w umowie z beneficjentem projektu. Komisja Europejska posiada wiedzę i doświadczenie w zakresie identyfikowania nieprawidłowości i na tej podstawie oczekuje od państw członkowskich odpowiednich postaw i podejmowania działań mających na celu walkę z niepożądanymi zjawiskami. Jeżeli do naruszenia prawa dojdzie podczas wydatkowania funduszy pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, prawo unijne określa wynikające z tego konsekwencje². Rozporządzenie nr 2988/95 ustala ogólne zasady dotyczące kontroli i kar orzekanych w wyniku nieprawidłowości, tak aby we wszystkich dziedzinach przeciwstawić się działaniom, które przynoszą szkodę finansowym interesom Unii. Dokument ten definiuje także pojęcie nieprawidłowości, którą jest naruszenie prawa UE mogące szkodzić budżetowi UE. Organy państw członkowskich zobowiązane są do odzyskania środków pieniężnych, które zostały wydatkowane z naruszeniem prawa, a także do nakładania kar na takich beneficjentów. Artykuł 5 rozporządzenia nr 2988/95 zawiera katalog kar administracyjnych: karę pieniężną, zapłatę kwoty większej od kwoty uzyskanej, odebranie korzyści, utratę zabezpieczenia lub depozytu i inne. Rozporządzenie zastrzega, że jego przepisy nie wpływają na kompetencje państw członkowskich w zakresie prawa karnego. Rozporządzenie zawiera także termin przedawnienia nieprawidłowości oraz informacje o relacjach między postępowaniami prowadzonymi a postępowaniami karnymi, jak również przepisy dotyczące kontroli. W zakresie nieuregulowanym prawem unijnym państwa członkowskie zobowiązane są stosować prawo unijne.

Nieprawidłowości lub nadużycia finansowe w projekcie unijnym pojawiają się na każdym jego etapie. Przykładowo przy wyborze wykonawców, przy ponoszeniu wydatków, przy realizacji wskaźników projektu czy nawet w trakcie utrzymania jego trwałości.

W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości na etapie aplikowania o unijne wsparcie (przed wypłatą środków) projekt zostaje odrzucony i wykreślony z dalszego procedowania. Spowodowanie powstania nieprawidłowości lub dopuszczenie się nadużycia finansowego przez beneficjenta środków unijnych, może wiązać się z następującymi konsekwencjami³:

² Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 roku w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L 312 z 23.12.1995 r., s. 1, polskie wydanie specjalne rozdz. 1, t. 1, s. 340).

³ Zob. [online:] <https://www.lex.pl/kary-za-bledy-w-projektach-dofinansowanych-z-ue-co-grozi-za-nieprawidlowe-wykorzystanie-srodkow-unijnych,643.html> [dostęp: 12.07.2022].

- rozwiązanie umowy o dofinansowanie projektu oraz zwrot całości lub części otrzymanego dofinansowania;
- wykluczenie z możliwości otrzymania dofinansowania na okres trzech lat;
- odpowiedzialność karna, jeżeli nieprawidłowość wiąże się z popełnieniem przestępstwa;
- wykluczenie z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego;
- popełnienie czynu związanego z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych;
- kary pieniężne wymierzone przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

Okolo 80% wydatków z budżetu Unii Europejskiej finansuje cele Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i polityki spójności. Zasady wdrażania tych obu polityk sformułowane są w podobny sposób. Ustalały je dwa rozporządzenia w okresie programowania 2013–2020⁴. Polityki te różni przyjęta metoda regulacji problematyki kar administracyjnych. W ramach WPR przewidziano szczegółowe przepisy, które określają kary administracyjne, jednak w przypadku polityki spójności przepisy te nie są przyjmowane, a ustalenia odbywają się na poziomie krajowym państw członkowskich.

Obowiązek zwrotu funduszy UE wydatkowany z naruszeniem prawa nie jest sankcją, a jedynie konsekwencją. W chwili gdy środki te zostały wykorzystane w celu uzyskania korzyści w sposób sztuczny, powodując uznanie przyznanej korzyści za nienależną, trzeba je zwrócić. Tak wynika z orzecznictwa TSUE na gruncie przepisów dotyczących WPR⁵. Zgodnie z art. 2 pkt 7 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 nieprawidłowość to naruszenie przepisu prawa wspólnotowego, które wynika z zaniedbań beneficjenta, które mogą spowodować szkodę dla budżetu Unii Europejskiej. Nieprawidłowością jest zatem każde naruszenie prawa unijnego lub prawa krajowego, które ma lub może mieć szkodliwy wpływ na budżet Unii poprzez obciążenie go nieuzasadnionym wydatkiem.

Następuje to wówczas, gdy finansowany zostaje nieuzasadniony wydatek środków UE. Nieprawidłowość ma miejsce również w przypadku naruszenia jakichkolwiek przepisów prawa krajowego. Podejrzenie nadużycia to nieprawidłowość, która prowadzi do wszczęcia postępowania administracyjnego lub sądowego na poziomie krajowym w celu stwierdzenia zamierzonego

⁴ Rozporządzenie nr 1306/2013 dotyczące WPR, a w odniesieniu do polityki spójności – rozporządzenie nr 1203/2013.

⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 kwietnia 2011 r. w sprawie T-297/05 *IPK International – Word Tourism Marketing Consultants GmbH p. Komisji*, Zb.Orz. 2011, s. II-1859, pkt 117.

działania. Artykuł 27 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 stanowi właściwą i wystarczającą podstawę prawną dla odzyskiwania funduszy UE wydatkowanych z naruszeniem prawa. Wynika to z orzecznictwa TSUE. Artykuł 4 rozporządzenia nr 2988/95 zawierający katalog kar administracyjnych nie mógł stanowić podstawy prawnej ich nakładania, bowiem nie pozwalał na to jego niejednoznaczny charakter. Trybunał jasno określił, że przepisy ustalające sankcje muszą być jasne i jednoznaczne, tak aby zainteresowani mogli poznać swoje obowiązki i prawa, co w konsekwencji pozwoli podjąć odpowiednie działania. Uściśla to art. 27 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006, według którego na podstawie konkretnych faktów istnienia nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy unijnych wystawiana jest wstępna ocena pisemna przez właściwy podmiot administracyjny lub sądowy, stwierdzająca na podstawie konkretnych faktów istnienie nieprawidłowości. Natomiast z nadużyciem finansowym mamy do czynienia wtedy, gdy nieprawidłowość ma charakter umyślny, jest działaniem bądź zaniechaniem, którego celem jest korzyść własna beneficjenta.

Jednym z czynników ryzyka, na które narażone są projekty finansowane ze środków UE, jest podwójne finansowanie⁶. Zgodnie z obowiązującymi rozporządzeniami UE wydatki współfinansowane z funduszy nie mogą otrzymywać pomocy z innego wspólnotowego instrumentu finansowego⁷. W żadnych okolicznościach te same wydatki nie mogą być dwukrotnie finansowane ze środków publicznych – krajowych lub unijnych, a także środków pochodzących z funduszy Europejskiego Obszaru Gospodarczego.

Weryfikacje prawidłowości realizacji operacji współfinansowanych ze środków unijnych obejmują procedury eliminujące możliwość równoległego finansowania wydatków z innych programów wspólnotowych lub krajowych, a także w ramach innych perspektyw finansowania⁸. Na wielu etapach wdrażania programów projekty finansowane z unijnych środków publicznych są monitorowane przez daną instytucję zarządzającą programami operacyjnymi, począwszy od aplikowania przez wnioskodawców o dofinansowania unijne, następnie poprzez realizację projektu, okres jego trwałości, aż do zakończenia⁹. Instytucje zarządzające realizują kontrole krzyżowe programu oraz kontrole krzyżowe horyzontalne. W celu zapewnienia bezpieczeństwa

⁶ Art. 54 ust. 5 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku, s. 58.

⁷ Art. 129 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 roku, s. 61.

⁸ Art. 13 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku, s. 19.

⁹ M. Domiter, A. Marciszewska, *Zarządzanie projektami unijnymi. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 178.

wydatkowania środków publicznych przeprowadzane są także kontrole dokumentów księgowych pod kątem wielokrotnego rozliczania tych samych wydatków w ramach różnych programów operacyjnych oraz pomiędzy programami różnych okresów¹⁰.

Weryfikacja dokumentacji aplikacyjnej jest pierwszym instrumentem pozwalającym na wykrycie zamiaru podwójnego finansowania wydatków. Działanie takie generalnie nie pozwala na zawarcie umowy o dofinansowanie, gdyby zakres rzeczowo-finansowy pokrywał się z realizowanym już projektem lub ze złożonym przez tego samego beneficjenta projektem współfinansowanym ze środków budżetu Unii Europejskiej. Weryfikacja następuje poprzez złożenie oświadczenia stanowiącego załącznik do wniosku o dofinansowanie. Na tym etapie beneficjent deklaruje, że w przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku o dofinansowanie nie naruszy zasad podwójnego finansowania, czyli dwa razy, częściowo lub całkowicie, nie zrefunduje operacji ze środków publicznych (krajowych lub wspólnotowych). Ponadto wnioskodawca składa oświadczenie o możliwości lub jej braku odliczenia podatku VAT, który ponoszony jest w związku z realizacją operacji¹¹. Dobrym narzędziem umożliwiającym wykrycie tożsamy zakresów rzeczowych projektów przez wnioskodawcę jest tworzenie baz informacyjnych zawierających dane o wszystkich dofinansowanych projektach. Kolejnym instrumentem zabezpieczającym przed niezasadną refundacją wydatków przez beneficjenta ze środków unijnych i umożliwiającym wykrywanie nieprawidłowości dotyczącej nie tylko podwójnego finansowania jest wniosek o płatność. Dokument taki składa beneficjent, monitorując prawidłowość realizacji projektu dzięki zawartym w nim informacjom o postępie rzeczowym oraz finansowym przedsięwzięcia objętego wsparciem¹². Do wniosku o płatność wnioskodawca dołącza kopie dokumentów potwierdzających poniesienie wydatków, takich jak dokumenty księgowe wraz z potwierdzeniem zapłaty, a także umowy z dostawcami, protokoły zdawczo-odbiorcze oraz dokumenty potwierdzające ujęcie w ewidencji księgowej dokonanych zakupów, przeprowadzone rozeznanie rynku, jak również dokumentacji o przetargach w przypadku beneficjentów podlegających ustawie o prawie zamówień publicznych. W ramach sprawozdania z realizacji projektu beneficjent składa oświadczenie o braku podwójnego

¹⁰ M. Szymański, *Kontrola projektów w ramach polityki spójności*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 3(344), s. 19.

¹¹ Wzór wniosku o dofinansowanie operacji w ramach osi priorytetowej 4 [online:] <https://www.funduszedlamazowska.eu/dokument/pobierz-wzory-dokumentow//> [dostęp: 18.07.2023].

¹² M. Rydzewska-Włodarczyk, *Wybrane zagadnienia kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 41, s. 301–302.

finansowania pod rygorem odpowiedzialności karnej¹³. Zgodnie z obowiązkiem, który nakłada Komisja Europejska na beneficjentów, każdy biorca ma obowiązek umieszczania na dowodach księgowych informacji o źródłach finansowania zrealizowanego projektu. Możliwość podwójnego finansowania występuje także na etapie rozliczenia projektu, szczególnie w przypadku zakupu używanego środka trwałego. Beneficjent zobligowany jest złożyć oświadczenie od sprzedającego, które potwierdzi, że w okresie siedmiu lat od daty złożenia oświadczenia, dany przedmiot nie został zakupiony z wykorzystaniem środków publicznych krajowych lub unijnych¹⁴. W toku kontroli na miejscu realizacji projektu u beneficjenta przeprowadzana jest weryfikacja wydatków w ramach prowadzonego projektu, gdzie sprawdzana jest zgodność kopii dokumentów księgowych złożonych do wniosku o płatność z oryginałami¹⁵. Stwierdzenie wystąpienia podwójnego finansowania podczas kontroli skutkuje niekwalifikowalnością wydatków i koniecznością zwrotu dotacji. W takiej sytuacji instytucja, która jest stroną umowy o dofinansowanie, wzywa do zwrotu nieprawidłowo wydatkowanych środków wraz z odsetkami.

Weryfikacja wystąpienia podwójnego finansowania jest jednym z możliwych elementów kontroli złożonego przez beneficjenta wniosku o płatność. Kontrola krzyżowa projektów pod kątem możliwości ich finansowania z różnych programów operacyjnych, regionalnych i horyzontalnych, prowadzona jest wyłącznie w celu wykrycia oraz wyeliminowania podwójnego finansowania wydatków ze środków publicznych. Obowiązek poddania się kontroli nie wygasa wraz z zakończeniem realizacji projektu, ale trwa do czasu związania projektu z celem projektu, w ramach trwałości zrealizowanego zadania.

Nieprawidłowo wydane środki unijne zostają uznane za koszty niekwalifikowane i muszą być zwrócone. Odpowiedni zapis w umowie może spowodować jej wypowiedzenie w momencie stwierdzenia wykorzystania choć części dotacji niezgodnie z założeniami. Beneficjent podlega nie tylko umowie, ale także przepisom ogólnym. Zgodnie z art. 82 Kodeksu karnego skarbowego wykorzystanie dotacji niezgodnie z przeznaczeniem podlega karze grzywny. Kodeks karny za oszustwa finansowe przewiduje także karę pozbawienia wolności. Ponadto

¹³ Art. 297 Kodeksu karnego.

¹⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Wytyczne w zakresie sposobu postępowania w razie wykrywania nieprawidłowości w wykorzystaniu funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013* [online:] <https://www.funduszeuropejskie.2007-2013> [dostęp: 18.07.2023].

¹⁵ I. Majchrzak, M. Rydzewska-Włodarczyk, *Wybrane zagadnienia kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 668, s. 299–303.

organizacja, która nieprawidłowo wykorzystała środki unijne, traci szansę na współpracę z jednostkami samorządu terytorialnego (warunek prawidłowego korzystania z dotacji). W sytuacji prawomocnego skazania za przestępstwo skarbowe beneficjent figuruje w Krajowym Rejestrze Karnym, co pozbawia go możliwości ubiegania się o stanowisko w instytucjach publicznych.

Omówione w niniejszym opracowaniu zagrożenia w wydatkowaniu środków publicznych, w tym także pochodzących z unijnego budżetu, wymuszają stosowanie wielorakich zabezpieczeń i obostrzeń administracyjnych, a także współpracy wielu instytucji sektora publicznego: krajowych i unijnych, w tym głównie: organów skarbowych, Regionalnych Izb Obrachunkowych, Najwyższej Izby Kontroli, organów ścigania, Europejskiego Trybunału Obrachunkowego i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF).

Ostatnia z wymienionych wyżej instytucji unijnych (OLAF) nie jest w Polsce powszechnie znana. Zakres tej współpracy to nie tylko kontrole dokumentacji, ale także kontrole na miejscu realizacji projektów. Ważne zadanie w tym zakresie spełniają kontrole krzyżowe.

Wnioski

Wydatkowanie środków publicznych wiąże się z dużym ryzykiem. Dlatego też ważnym instrumentem ułatwiającym pozyskiwanie środków z budżetu unijnego, zarówno dla beneficjentów pomocy, jak i instytucji wdrażających i zarządzających tymi funduszami, powinny być systemy informatyczne, które pozwolą na przeprowadzanie szeroko zakrojonych kontroli krzyżowych, ale także odciążą beneficjentów w bezpośrednim pozyskiwaniu różnych zaświadczeń załączanych do wniosków na etapie wdrożenia i płatności.

Pomocnym rozwiązaniem ograniczającym przypadki naruszania prawa przy aplikowaniu o unijne wsparcie mogą być zakrojone na szerszą skalę szkolenia dla potencjalnych wnioskodawców i beneficjentów z zakresu warunków pozyskiwania środków z budżetu UE.

Nie bez znaczenia dla bezpieczeństwa wydatkowania środków unijnych i procesów zarządzania tymi środkami są wydłużające się terminy wydawania prawomocnych wyroków przez sądy różnych instancji w zakresie odzyskiwania niezasadnie przyznanej pomocy z unijnego budżetu.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Domiter M., Marciszewska A., *Zarządzanie projektami unijnymi. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.
2. Łukomska-Szarek J., Szczepaniak W., *Wykrywanie podwójnego finansowania wydatków w projektach unijnych*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej” 2011, nr 4.
3. Majchrzak I., Rydzewska-Włodarczyk M., *Wybrane zagadnienia kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 668.
4. Rydzewska-Włodarczyk M., *Wybrane zagadnienia kontroli projektów współfinansowanych ze środków europejskich*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego” 2011, nr 41.
5. Szymański M., *Kontrola projektów w ramach polityki spójności*, „Kontrola Państwowa” 2012, nr 3(344).

Akty prawne

1. Rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 2988/95 z dnia 18 grudnia 1995 roku w sprawie ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich (Dz.Urz. UE L 312 z 23.12.1995 r., s. 1).
2. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 15 kwietnia 2011 roku w sprawie T-297/05 *IPK International – Word Tourism Marketing Consultants GmbH p. Komisji*, Zb.Orz. 2011, s. II-1859, pkt 117.
3. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1086/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE 2006, L 210/25).
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE EURATOM) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 roku w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002 (Dz.Urz. UE 2012, L 298/1).

5. Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1828/2006 z dnia 8 grudnia 2006 roku ustanawiające szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności oraz rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Dz.U. L 371, 27.12.2006, p. 1).
6. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553).

8. ZNACZENIE UBEZPIECZEŃ LOTNICZYCH W CZASACH PANDEMII ORAZ ZAGROŻENIA TERRORYZMEM I WOJNĄ – WYBRANE ASPEKTY PRAWNE

MICHAŁ WALAK

ORCID 0000-0002-0143-8405

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/08/m.walak

Wstęp

Żyjąc w świecie, w którym narażeni jesteśmy na wiele niebezpieczeństw¹, takich jak zagrożenie terroryzmem, wojną, pandemią, ubezpieczenia zaczynają odgrywać coraz większą rolę. Budowanie poczucia bezpieczeństwa stanowi bardzo ważny element działania lotnictwa cywilnego. Jak czytamy na stronie Ministerstwa Infrastruktury: „Lotnictwo, pomimo swojej stosunkowo krótkiej historii, w porównaniu z innymi gałęziami transportu, rozwinęło się w jedną z najważniejszych i najbezpieczniejszych dziedzin życia człowieka”². Budowanie poczucia bezpieczeństwa i jego zapewnianie w lotnictwie cywilnym nie jest zadaniem łatwym i wymaga wielu działań. Ubezpieczenia lotnicze zaczynają odgrywać istotną rolę, zwłaszcza gdy pojawiają się nowe zagrożenia wywołane bardzo często nieprzewidywanymi wydarzeniami³. Po zamachu terrorystycznym z dnia 11 września 2011 roku, czyli serii czterech skoordynowanych atakach terrorystycznych przeprowadzonych przez paramilitarną organizację terrorystyczną Al-Kaida przeciwko USA, na rynku ubezpieczeń lotniczych dochodzi do dyskusji na temat tzw. ryzyka terrorystycznego, a ubezpieczenia lotnicze nabierają

¹ E. Jasiuk, A. Marchwińska, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 7–35; A. Chochowska, K. Chochowski, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 83–130; E. Jasiuk, A. Szarpak, R. Zielinski, M. Madziara, *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal” 2019, nr 2(4), s. 63–67; Y. Hofman, A. Demchuk, *Kwestie bezpieczeństwa transportu lotniczego w ustawodawstwie Ukrainy* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021; O.M. Юхимюк, (2021). *Сумління (Сумлінність) Судді в Міжнародному та Національному Праві*, „Ekspert: Paradygmaty Nauk Prawnych i Administracji Publicznej” nr 5(17), Київ 2021, s. 57–66.

² Zob. [online:] <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/bezpieczenstwo-w-ruchu-lotniczym> [dostęp: 11.04.2023].

³ E. Jasiuk, A. Konert, A. Detyniecka, E. Targońska, *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43, s. 113–118.

wymiaru innego niż dotychczas. Z kolei pandemia COVID-19 wywołała kryzys największy w historii lotnictwa cywilnego i przyniosła wiele nowych zagrożeń⁴, powodując zachwianie rynku ubezpieczeń lotniczych. Znaczenie ubezpieczeń lotniczych w czasach zagrożenia terroryzmem i wojną rośnie, ale także zmienia się wraz z wystąpieniem nowych zagrożeń. Zarówno wydarzenia z dnia 11 września 2001 roku, jak i wybuch pandemii COVID-19, a także rozpoczęcie wojny w Ukrainie niejako zmusiły państwa do działania w kierunku zapewnienia ochrony transportu lotniczego, a zwłaszcza bezpośredniego wsparcia przewoźników lotniczych⁵. Podkreślenia wymaga znaczenie istniejących przepisów prawa regulujących ubezpieczenia lotnicze. Ważne jest, by obowiązujące przepisy prawa pozwalały na działania branży ubezpieczeń lotniczych w czasach kryzysowych i zapewniały poczucie bezpieczeństwa. Celem niniejszego opracowania jest ukazanie znaczenia ubezpieczeń lotniczych w czasach zagrożenia terroryzmem, wojną i pandemią. Główny problem badawczy to ustalenie, jak ubezpieczenia lotnicze wpływają na poczucie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym w czasach zagrożenia terroryzmem, wojną i pandemią oraz na ile obowiązujące przepisy prawa na to pozwalają.

Problematyka ubezpieczeń w polskim Kodeksie cywilnym oraz w świetle przepisów prawa międzynarodowego

W polskim prawie problematyka związana z ubezpieczeniami lotniczymi została zawarta w art. 805–834 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 z późn. zm., dalej: k.c.). Przepis art. 805 stanowi, że „przez umowę ubezpieczenia ubezpieczyciel zobowiązuje się, w zakresie działalności swego przedsiębiorstwa, spełnić określone świadczenie w razie zajścia przewidzianego w umowie wypadku, a ubezpieczający zobowiązuje się zapłacić składkę”. Dokonując wykładni tego przepisu, należy zaznaczyć, że ubezpieczenie w lotnictwie to wzajemne zobowiązanie pomiędzy ubezpieczonym (w szczególności podmiotami korzystającymi z przewozów lotniczych oraz

⁴ E. Jasiuk, *Ogólne publicznoprawne uwarunkowania międzynarodowej turystyki lotniczej*, Warszawa 2021, s. 14–20.

⁵ E. Jasiuk, *Obowiązek użyteczności publicznej w działalności lotniczej – wybrane aspekty prawne i finansowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych” 2013, nr 1, s. 63–78; E. Jasiuk, *Uwarunkowania prawno-finansowe rozwoju lotnictwa polskiego w Unii Europejskiej* [w:] A. Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego*, Warszawa 2015, s. 17–31; E. Jasiuk, A. Kunert-Diallo, *Pomoc na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw lotniczych – wybrane zagadnienia prawne*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 2, s. 51–62.

innego zastosowania tej części gospodarki) a ubezpieczycielem (w szczególności podmiotami świadczącymi usługi z sektora lotniczego) co do zapłaty składki ubezpieczeniowej i wydania ubezpieczenia⁶. Na podstawie art. 805 k.c. świadczenie ubezpieczyciela można podzielić na dwa elementy: osobowy i majątkowy. Przy świadczeniu osobowym świadczenie (w tym m.in. umówiona suma pieniężna bądź renta) odnosi się do wypadku konkretnie określonej osoby (adresata), natomiast przy świadczeniu majątkowym nie jest określony adresat wypadku. Ubezpieczenie majątkowe dotyczy odszkodowania za szkodę powstałą wskutek przewidzianego w umowie wypadku, przy czym podmioty uległe wypadkowi nie są *strcite* wskazane⁷.

Umowa ubezpieczenia jest umową dwustronnie zobowiązującą (zwaną też zobowiązaniem dwustronnym). Oznacza to, że zarówno jedna, jak i druga strona jest wzajemnie dla siebie wierzycielem i dłużnikiem. Wynika więc z tego obustronne prawo do roszczenia względem wykonania postanowień umowy.

Stronami ubezpieczenia są ubezpieczyciel oraz ubezpieczający. Działalność ubezpieczeniowa dopuszczona jest prawnie tylko przez podmioty ubezpieczeń (zakłady ubezpieczeń) posiadające status spółek akcyjnych, tytuł prawny TUW (Towarzystwa Ubezpieczeń Wzajemnych)⁸, oraz spółki europejskie⁹. Z perspektywy szeroko rozumianego zasięgu terytorialnego sektora lotniczego działalność ubezpieczeniowa może być również świadczona przez zagraniczne zakłady ubezpieczeniowe w granicach i na zasadach określonych w ustawie z dnia 11 września 2015 roku o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. z 2015 r. poz. 1844 z późn. zm.). Aby podmiot mógł swobodnie świadczyć ubezpieczenia, obligatoryjna jest zgoda Komisji Nadzoru Finansowego. W kompetencjach Komisji jest również cofnięcie przydzielonej zgody na prowadzenie działalności ubezpieczeniowej. Na terenie Rzeczypospolitej Polskiej ubezpieczycielami zajmuje się PIU (Polska Izba Ubezpieczeń). Drugą stroną ubezpieczenia jest natomiast podmiot ubezpieczający. Na gruncie polskiego prawa podmiotami takimi mogą być osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, którym przepisy szczególne przyznają

⁶ A. Konert, *Charakterystyka ubezpieczeń lotniczych* [w:] eadem, *Ubezpieczenia lotnicze*, Warszawa 2014.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Zob. art. 5 ustawy z dnia 22 maja 2003 roku o działalności ubezpieczeniowej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 950 z późn. zm.).

⁹ Zob. Dyrektywa Rady 92/96/EWG z dnia 10 listopada 1992 roku w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do bezpośrednich ubezpieczeń na życie, zmieniająca dyrektywy 79/267/EWG i 90/619/EWG (Dz.Urz. WE L 360 z 09.12.1992, s. 1); A. Konert, *Charakterystyka ubezpieczeń lotniczych...*, op. cit.

zdolność prawną¹⁰. W przepisie art. 814 § 1 k.c. ustawodawca wyraźnie określa termin odpowiedzialności ubezpieczyciela, która rozpoczyna się z dniem następującym po dniu zawarcia umowy, ale nie wcześniej niż od dnia następnego po zapłaceniu składki lub jej pierwszej raty, chyba że strony umowy postanowiły inaczej¹¹. Ubezpieczenia w polskim prawie przedawniają się na zasadach ogólnych, tj. z upływem lat trzech, a termin przedawnienia rozpoczyna się z zgodnie z terminami określonymi w art. 120 k.c.

Obowiązek zawarcia umowy ubezpieczenia w polskim prawie lotniczym

Kwestia ubezpieczeń w polskim prawie lotniczym została zawarta również w ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (Dz.U. z 2002 r. Nr 130 poz. 1112). Przepis art. 209 tej ustawy stanowi o ciąży na ubezpieczycielu obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia w związku z odpowiedzialnością cywilną przewoźników lotniczych oraz użytkowników statków powietrznych. Zgodnie z ust. 1 wskazanego przepisu na podmiotach, tj. przewoźnikach lotniczych oraz użytkownikach statków powietrznych, ciąży obowiązek zawarcia umowy ubezpieczeniowej dotyczącej odpowiedzialności cywilnej tych podmiotów za szkody powstałe w związku z prowadzeniem przez nie działalności lotniczej¹², w tym szkody spowodowane: opóźnieniem w przewozie pasażerów, bagażu lub towarów, przewozem lotniczym poczty, zgodnie z przepisami Unii Europejskiej dotyczącymi wspólnych zasad wykonywania przewozów lotniczych na terenie UE. Ponadto na gruncie art. 209 ust. 5 ustawy – Prawo lotnicze zobowiązani do zawarcia ubezpieczenia są przedsiębiorcy, którzy wykonują obsługę naziemną, oraz instytucje zapewniające służbę żeglugi powietrznej. Spełnienie obowiązku zawarcia umowy ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej określa się na podstawie danych zawartych w polisie ubezpieczeniowej lub innego dokumentu zawierającego potwierdzenie zawarcia umowy. Szczegóły oraz zakres

¹⁰ Zob. art. 1 w zw. z art. 31¹ ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

¹¹ Zob. art. 814 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

¹² Zob. rozporządzenie (WE) nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych (Dz.Urz. UE L 138 z 30.04.2004, s. 1; Dz.Urz. UE polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 160), z zastrzeżeniem przepisów wydanych na podstawie art. 33 ust. 2.

ubezpieczenia na podstawie art. 209 ust. 7 ustawy – Prawo lotnicze określa minister właściwy do spraw instytucji finansowych w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw transportu, po zasięgnięciu opinii podmiotów określonych w ust. 5 tego artykułu w drodze rozporządzenia (w tym: termin powstania obowiązku ubezpieczenia, minimalną sumę gwarancyjną, biorąc w szczególności pod uwagę specyfikę wykonywanej działalności oraz zakres realizowanych zadań).

Nie występują natomiast przepisy prawa nakładające obowiązek ubezpieczenia na wypadek ataku terrorystycznego, wybuchu pandemii czy też wojny. Nadal ten rodzaj ubezpieczenia funkcjonuje jako ubezpieczenie dobrowolne, z którego lotnictwo cywilne może korzystać, by zwiększać poczucie bezpieczeństwa zarówno pasażerów, jak i członków załogi.

Rynek ubezpieczeń lotniczych w czasach pandemii oraz zagrożenia terroryzmem i wojną

Rynek ubezpieczeń lotniczych bardzo szybko reaguje na kryzysy wywołane różnymi czynnikami, wydarzeniami. W historii lotnictwa cywilnego takich kryzysów, które wstrząsnęły rynkiem ubezpieczeń lotniczych, było już wiele. Najbardziej znany jest kryzys wywołany zamachem terrorystycznym z dnia 11 września 2011 roku. Kolejny kryzys, który istotnie wpłynął na branżę ubezpieczeń lotniczych, to ten wywołany wybuchem pandemii COVID-19, a także w naszej części świata kryzys wywołany wojną w Ukrainie. Każdy z nich miał wpływ na poczucie bezpieczeństwa i ukazał znaczenie ubezpieczeń lotniczych w tych trudnych momentach dla lotnictwa cywilnego. Branża ubezpieczeń lotniczych musiała podejmować wiele dyskusji i działań, by wypracować nowe regulacje w zakresie, jakie ryzyka i w jaki sposób należy ubezpieczyć.

Epidemia związana z szerzeniem się wirusa SARS-CoV-2 bez wątpienia dotknęła w znacznym stopniu wiele sektorów gospodarki. Jednym z najbardziej poszkodowanych obszarów okazało się lotnictwo cywilne. To pandemia COVID-19 uświadomiła, jak ogromną rolę ogrywają ubezpieczenia lotnicze i jak ważne jest odpowiednie dopasowanie polisy ubezpieczeniowej. Wiele pracodawców oraz przedsiębiorców zdało sobie sprawę z istoty dobrania dobrego ubezpieczenia. Przed pandemią większość podmiotów nie przykładano tak ogromnej wagi do dobrowolnych ubezpieczeń. Taki stan rzeczy był spowodowany faktem, że dotychczas nie było takiej potrzeby. Można wręcz stwierdzić, że „pandemia obróciła rynek ubezpieczeń o 180 stopni”, a wraz z nią pojawiły się nowe ryzyka w lotnictwie cywilnym, które warto było ubezpieczyć.

Ubezpieczyciele stanęli przed wieloma wyzwaniami – to na nich spoczywała konieczność dostosowania polis pozwalających podmiotom świadczącym usługi zabezpieczyć się przed ewentualnymi konsekwencjami pandemii.

Pomimo „piętna”, jakie odcisnęła pandemia na ubezpieczeniach lotniczych, to one stały się desygнатem bezpieczeństwa¹³ w komunikacji lotniczej.

Sektor lotniczy stał się jednym z najbardziej narażonych w kontekście bezpieczeństwa¹⁴, dlatego tak ogromną rolę odegrały w tym czasie polisy dostosowane do warunków kryzysu wywołanego COVID-19. Ubezpieczenia musiały objąć wszystkie najbardziej prawdopodobne scenariusze związane z epidemią, a nadto zapewnić jak największy wachlarz usług zarówno względem podmiotów świadczących, jak i podmiotów ubezpieczonych. Bez wątpienia przez swój zasięg terytorialny oraz ogrom przepisów międzynarodowych regulujących sektor, którym były ubezpieczenia, w lotnictwie stały się one jednymi z najbardziej rozwiniętych.

Ubezpieczenia lotnicze w czasach zwiększonego zagrożenia COVID-19¹⁵ wywołały wiele dyskusji i polemik na rynku ubezpieczeniowym. Pojawiło się wiele pytań i wątpliwości. Ryzyko wywołane pandemią znacznie różni się od ryzyk najczęściej ubezpieczanych przed okresem pandemii. Ważne jest jednak, że w tym czasie brak było przepisów, które ograniczałyby działanie branży ubezpieczeń lotniczych w zakresie tworzenia polis ubezpieczeniowych stworzonych zgodnie z potrzebami i wymogami tego rynku.

¹³ A. Chochowska, K. Chochowski, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego...*, op. cit., s. 83–130; S. Bębas, E. Jasiuk, *Terroryzm lotniczy wyzwaniem współczesnego świata* [w:] P. Ruczkowski (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Kielce 2011, s. 21–35; E. Jasiuk, *Bezpieczeństwo lotnictwa i podróży lotniczych w czasach zagrożenia terroryzmem* [w:] S. Bębas (red.), *Oblicza patologii społecznych*, Radom 2011, s. 377–394; E. Jasiuk, A. Kunert-Diallo, *Zmiany w prawie normującym akty bezprawnej ingerencji* [w:] T. Compa, J. Rajcher, K. Załęski (red.), *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa w lotnictwie*, Dęblin 2012, s. 79–104; E. Jasiuk, *Czyny zabronione według konwencji tokijskiej z 1963 roku – zarys problematyki* [w:] Z. Galicki, K. Myszone-Kostrzewa (red.), *50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi*, Warszawa 2014, s. 229–234.

¹⁴ E. Jasiuk, M. Osiecki, *Bezpieczne użytkowanie bezzałogowych statków powietrznych – perspektywa prawa międzynarodowego i europejskiego* [w:] A. Konert (red.), *Rola prawa lotniczego w procesie budowy bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 81–92; E. Jasiuk, M. Mieńkowski, *Prawo do czystego środowiska jako prawo człowieka* [w:] *Актуальні питання реформування правової системи*, Łuck 2021, s. 55–57; E. Jasiuk, *Czyny zabronione według konwencji tokijskiej...*, op. cit., s. 229–234.

¹⁵ M. Mackiewicz, M.J. Radło, E. Szczech-Pietkiewicz, *Impact of COVID-19 pandemic on local finance and development strategies. Case of urban and rural areas in the Mazovia Region*, „Lex Localis. Journal of Local Self-Government” 2022, nr 4(20), s. 809–836.

Podsumowanie

Znaczenie ubezpieczeń lotniczych w czasach, w których istnieje zagrożenie terroryzmem, wojną czy pandemią, jest ogromne. Ubezpieczenia lotnicze wpływają bowiem istotnie na poczucie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym w czasach zagrożenia terroryzmem i wojną, a obowiązujące przepisy prawa na to pozwalają. Taki stan rzeczy powoduje, że branża ubezpieczeń lotniczych bardzo szybko podejmuje działania, które mają na celu dostosowanie się do dynamicznie zmieniających się warunków wywołanych kryzysami spowodowanymi nagłymi wydarzeniami, takimi właśnie jak pandemia, wojna czy atak terrorystyczny. Dzięki temu powstają nowe ubezpieczenia lotnicze odpowiadające specjalnym potrzebom branży, a to przekłada się istotnie na wzrost poczucia bezpieczeństwa względem nich.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Bębas S., Jasiuk E., *Terroryzm lotniczy wyzwaniem współczesnego świata* [w:] P. Ruczkowski (red.), *Prawo wobec wyzwań współczesności*, Kielce 2011.
2. Chochowska A., Chochowski K., *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
3. Hofman Y., Demchuk A., *Kwestie bezpieczeństwa transportu lotniczego w ustawodawstwie Ukrainy* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
4. Jasiuk E., *Bezpieczeństwo lotnictwa i podróży lotniczych w czasach zagrożenia terroryzmem* [w:] S. Bębas (red.), *Oblicza patologii społecznych*, Radom 2011.
5. Jasiuk E., *Czyny zabronione według konwencji tokijskiej z 1963 roku – zarys problematyki* [w:] Z. Galicki, K. Myszona-Kostrzewa (red.), *50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi*, Warszawa 2014.
6. Jasiuk E., *Obowiązek użyteczności publicznej w działalności lotniczej – wybrane aspekty prawne i finansowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych” 2013, nr 1.
7. Jasiuk E., *Ogólne publicznoprawne uwarunkowania międzynarodowej turystyki lotniczej*, Warszawa 2021.

8. Jasiuk E., *Uwarunkowania prawno-finansowe rozwoju lotnictwa polskiego w Unii Europejskiej* [w:] A. Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego*, Warszawa 2015.
9. Jasiuk E., Konert A., Detyniecka A., Targońska E., *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43.
10. Jasiuk E., Kunert-Diallo A., *Pomoc na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw lotniczych – wybrane zagadnienia prawne*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 2.
11. Jasiuk E., Kunert-Diallo A., *Zmiany w prawie normującym akty bezprawnej ingerencji* [w:] T. Compa, J. Rajcher, K. Załęski (red.), *Teoretyczne aspekty bezpieczeństwa w lotnictwie*, Dęblin 2012.
12. Jasiuk E., Marchwińska A., *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
13. Jasiuk E., Mieńkowski M., *Prawo do czystego środowiska jako prawo człowieka* [w:] *Актуальні питання реформування правової системи*, Łuck 2021.
14. Jasiuk E., Osiecki M., *Bezpieczne użytkowanie bezzałogowych statków powietrznych – perspektywa prawa międzynarodowego i europejskiego* [w:] A. Konert (red.), *Rola prawa lotniczego w procesie budowy bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
15. Jasiuk E., Szarpak A., Zielinski R., Madziara M., *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal” 2019, nr 2(4).
16. Konert A., *Charakterystyka ubezpieczeń lotniczych* [w:] *Ubezpieczenia lotnicze*, Warszawa 2014.
17. Mackiewicz M., Radło M.J., Szczech-Pietkiewicz E., *Impact of COVID-19 pandemic on local finance and development strategies. Case of urban and rural areas in the Mazovia Region*, „Lex Localis. Journal of Local Self-Government” 2022, nr 4(20).
18. Юхимюк О.М., *Сумління (сумлінність) судді в міжнародному та національному праві*, „Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління” 2021 nr 5(17).

Akty prawne

1. Rozporządzenie (WE) nr 785/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 roku w sprawie wymogów w zakresie ubezpieczenia w odniesieniu do przewoźników lotniczych i operatorów statków powietrznych (Dz.Urz. UE L 138 z 30.04.2004 r., s. 1; polskie wydanie specjalne, rozdz. 7, t. 8, s. 160), z zastrzeżeniem przepisów wydanych na podstawie art. 33 ust. 2.

2. Dyrektywa Rady 92/96/EWG z dnia 10 listopada 1992 roku w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do bezpośrednich ubezpieczeń na życie, zmieniająca dyrektywy 79/267/EWG i 90/619/EWG (Dz.Urz. WE L 360 z 09.12.1992 r.).
3. Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (t.j. Dz.U. z 2013 r. poz. 950 z późn. zm.).
4. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

Źródła internetowe

1. <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/bezpieczenstwo-w-ruchu-lotniczym> [dostęp: 11.04.2023].

9. POMOC PUBLICZNA W CZASIE KRYZYSU WYWOŁANEGO PANDEMIĄ COVID-19 W LOTNICTWIE CYWILNYM – ZAGADNIENIA PRAWNE I EKONOMICZNE

ANNA MASZKIEWICZ

ORCID 0009-0009-2124-9589

MICHAŁ WALAK

ORCID 0000-0002-0143-8405

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/09/m.walak/a.maszkiewicz

Wstęp

Instytucja pomocy publicznej do europejskiego porządku prawnego została wprowadzona już w latach 50. XX wieku wraz traktatami rzymskimi podpisanymi dnia 25 marca 1957 roku¹. Na ich mocy uznana została za interwencję państwa mającą negatywny wpływ na konkurencję. W obecnym porządku prawnym na podstawie pierwotnej legislatury instytucja ta swoje odzwierciedlenie znalazła w art. 107, 108 i 109 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)². Zgodnie z prezentowanym stanowiskiem doktryny oraz wieloletnim ukształtowanym orzecznictwem zagadnienie to bez wątpienia odgrywa kluczową rolę w kontekście gospodarki oraz konkurencji na terenie Unii Europejskiej. Pomoc publiczna obecnie ma zastosowanie w wielu sektorach gospodarki, w tym w lotnictwie cywilnym, które z roku na rok swoim zasięgiem obejmuje coraz większe grono odbiorców. Branża lotnictwa cywilnego od wielu lat jest beneficjentem pomocy publicznej, co wpłynęło bezpośrednio na utworzenie pewnych wytycznych specjalnie dla tego sektora. Bez wątpienia okresem mającym kluczowy wpływ na istotę tej instytucji na gruncie lotnictwa była pandemia COVID-19. Okres ten odcisnął piętno zarówno na gospodarce narodowej, jak i międzynarodowej. Spowodował recesję, a w konsekwencji straty idące w miliardy dolarów m.in. dla

¹ Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/3 z późn. zm.) oraz Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 203 poz. 1569).

² Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2 z późn. zm.).

sektora lotniczego, który zmuszony był zawiesić swoje połączenia ze względu na zbyt duże ryzyko związane z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Linie lotnicze na całym świecie wystąpiły o wsparcie sięgające około 90 mld USD³. Sytuacja w branży lotniczej była i nadal jest trudna, a w dużej mierze powodem tego są właśnie skutki pandemii⁴.

Pomoc publiczna w krajowym i europejskim porządku prawnym

Definicja legalna pomocy publicznej

Regulacje traktatowe nie posiadają w swoich zasobach definicji legalnej tego pojęcia, wskazują jedynie, że „wszelka pomoc przyznawana przez Państwo Członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między Państwami Członkowskimi”⁵. Tym samym zgodnie z cytowanym przepisem przez pomoc publiczną należy rozumieć wszelkie formy wsparcia (zarówno materialnego, jak i niematerialnego) udzielanego przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych, na warunkach korzystniejszych niż rynkowe, wybranemu selektywnie podmiotowi, które zakłócają lub mogą zakłócać konkurencję, a w szczególności jeśli wpływają na wymianę handlową na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej. Od tej ogólnej zasady wyrażonej w art. 107 ust. 1 TFUE istnieją wyjątki wskazane w dalszych przepisach traktatu⁶. Ze względu na brak definicji legalnej i konieczność uszczegółowienia, czym jest pomoc państwowa, pojęcie to wielokrotnie było przedmiotem sprawy zawisłej przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Zagadnieniem tym zajęła się także Komisja Europejska, która wyróżniła cztery rodzaje form udzielania pomocy publicznej: dotacje i ulgi, subsydia kapitałowo-inwestycyjne, tzw. miękkie kredytowanie oraz poręczenia

³ Zob. Raport ZDG TOR „Pomoc publiczna dla linii lotniczych w czasie pandemii”, Warszawa [online:] <https://zdgtor.pl/download/vlxgu3974a0o0aaHR0cHM6Ly96ZGd0b3lucGwvd3AtY29udGVudC91cGxvYWZlZlIwMjAvMDUvWkRHX1RPUi9Qb21vY19wdWJsaWN6bmFfZGxhX2JyYW7FvHlfbC90bmljemVqX3YlTEucGRm> [dostęp: 18.07.2023].

⁴ E. Jasiuk, *Ogólne publicznoprawne uwarunkowania międzynarodowej turystyki lotniczej*, Warszawa 2021, s. 14–18.

⁵ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/2 z późn. zm.).

⁶ E. Jasiuk, *Problemy prawne finansowania lotnictwa w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, Warszawa 2016, s. 143–148.

i gwarancje kredytowe⁷. Tym samym wskazać należy, że celem zakazu udzielania pomocy publicznej jest ochrona konkurencji i rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, trzeba jednak podkreślić, że w niektórych, wyjątkowych sytuacjach pomoc publiczna jest dozwolona⁸.

Dozwolona pomoc publiczna

Przepis art. 107 TFUE nie tylko ustanawia zakaz udzielania pomocy państwowej, ale też wskazuje wyjątki od tej zasady. Prawo międzynarodowe przewiduje zatem dozwoloną pomoc udzielaną przez państwa z mocy prawa bądź za udzieleniem pozwolenia przez Komisję Europejską w szczególnych przypadkach. Tym samym, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktacie, co do zasady każda pomoc udzielana przez państwo członkowskie lub ze źródeł państwowych, w jakiejkolwiek formie, która narusza lub grozi naruszeniem konkurencji przez uprzywilejowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z zasadami rynku wewnętrznego w zakresie, w jakim wpływa negatywnie na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskimi.

Zgodnie z art. 107 ust. 2 TFUE z mocy prawa zgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc o charakterze socjalnym przyznawana indywidualnym konsumentom, pod warunkiem że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów, pomoc mająca na celu naprawienie szkód spowodowanych klęskami żywiołowymi lub innymi zdarzeniami nadzwyczajnymi oraz pomoc przyznawana gospodarce niektórych regionów Republiki Federalnej Niemiec dotkniętych podziałem Niemiec, w zakresie, w jakim jest niezbędna do skompensowania niekorzystnych skutków gospodarczych spowodowanych tym podziałem. Jest to zamknięty katalog sytuacji, gdzie pomoc publiczna może zostać udzielona *ex lege*. Udzielenie w tych przypadkach pomocy przez państwo, mimo że jest dozwolone z mocy prawa, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE podlega kontroli przeprowadzanej przez Komisję Europejską, ponieważ dopiero stwierdzenie w drodze decyzji KE umożliwia udzielenie proponowanej pomocy

⁷ M. Spychała, *Pomoc publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 139, s. 238–247 [online:] https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/23_M.Spychała_Pomoc_publiczna_w_warunkach.pdf [dostęp: 18.07.2023].

⁸ E. Jasiuk, *Obowiązek użyteczności publicznej w działalności lotniczej – wybrane aspekty prawne i finansowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych” 2013, nr 1, s. 63–78; E. Jasiuk, *Uwarunkowania prawno-finansowe rozwoju lotnictwa polskiego w Unii Europejskiej* [w:] A. Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego*, Warszawa 2015, s. 17–31; E. Jasiuk, A. Kunert-Diallo, *Pomoc na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw lotniczych – wybrane zagadnienia prawne*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 2, s. 51–62.

przez państwo członkowskie⁹. Z kolei zgodnie z ust. 4 omawianego przepisu, za zgodną z rynkiem wewnętrznym może zostać uznana „pomoc przeznaczona na sprzyjanie rozwojowi gospodarczemu regionów, w których poziom życia jest nienormalnie niski lub regionów, w których istnieje poważny stan niedostatecznego zatrudnienia, jak również regionów Gwadelupy, Gujany Francuskiej, Martyniki, Majotty, Reunionu, Saint-Martin, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich (zob. art. 349 TFUE), z uwzględnieniem ich sytuacji strukturalnej, gospodarczej i społecznej; pomoc przeznaczona na wspieranie realizacji ważnych projektów stanowiących przedmiot wspólnego europejskiego zainteresowania lub mająca na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego; pomoc przeznaczona na ułatwianie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem; oraz pomoc przeznaczona na wspieranie kultury i zachowanie dziedzictwa kulturowego, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej i konkurencji w Unii w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem. Powyższe regulacje znajdują jedynie zastosowanie, gdy zaangażowanie się państwa członkowskiego może przynieść więcej korzyści dla gospodarki niż jego bierność w tym zakresie”¹⁰. Należy podkreślić, że aby państwo mogło udzielić tego rodzaju pomocy, potrzebne jest uzyskanie w drodze decyzji zgody Komisji Europejskiej¹¹.

Przyznanie pomocy publicznej zostało uregulowane nie tylko traktatowo, ale również w rozporządzeniu Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 roku ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 2 tego aktu wszelkie plany przyznania nowej pomocy muszą być zgłaszane przez państwa członkowskie w odpowiednim czasie Komisji Europejskiej. Z kolei Komisja jest zobowiązana do zbadania sprawy bezzwłocznie po otrzymaniu takiego zgłoszenia i wydania decyzji w ciągu dwóch miesięcy¹².

⁹ P. Podsiadło, *Zagadnienie pomocy publicznej przyznawanej ex lege w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 358, s. 182–191.

¹⁰ A. Jankowska, *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, Warszawa 2005 [online:] https://www.wup.pl/images/uploads/VII.FUNDUSZE_EUROPEJSKIE/a/xii.pomoc_publiczna/Dokumenty_pomocnicze/16688_pomoc_uregulowania_PARP.pdf [dostęp: 18.07.2023].

¹¹ E. Jasiuk, *Problemy prawne finansowania lotnictwa...*, op. cit., s. 218–222.

¹² Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 248, s. 9) [online:] <https://sip-1lex-1pl-1np12571901de.han.lazarski.pl/#/act/68557074/1930513/>

Konsekwencje zachowania niezgodnego z rynkiem wewnętrznym

Komisja Europejska na mocy art. 108 TFUE jest zobowiązana do stałej kontroli działań państw członkowskich w zakresie udzielania pomocy państwowej. W przypadku działań państwa naruszających art. 107 TFUE Komisja, w drodze decyzji, po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia swoich uwag, zobowiązuje państwo członkowskie do zniesienia lub zmiany formy udzielanej pomocy w określonym terminie. W razie niezastosowania się do decyzji KE w wyznaczonym czasie, Komisja, jak również każde zainteresowane państwo członkowskie, może wnieść sprawę bezpośrednio do Trybunału Sprawiedliwości (co jest odstępstwem od zasady zdefiniowanej w art. 258 i 259 Traktatu). Z kolei państwo członkowskie, które chce udzielić pomocy publicznej, może złożyć wniosek do Rady Europy o uznanie proponowanej pomocy jako zgodnej z rynkiem wewnętrznym (na podstawie art. 109 TFUE). Jednak, aby uzyskać taką zgodę, potrzebna jest jednomyślna decyzja Rady w tej sprawie. Ponadto złożenie opisanego wniosku powoduje zawieszenie wszczętego postępowania przed TSUE.

Pomoc publiczna w okresie pandemii COVID-19

W odpowiedzi na szerzący się kryzys gospodarczy związany z pandemią COVID-19 oraz w celu wsparcia przedsiębiorców dotkniętych negatywnymi jego skutkami, Komisja Europejska opracowała nowy mechanizm udzielania pomocy publicznej. Przepis art. 107 2. b) TFUE stanowi, że operacja w ramach pomocy prawnej jest zgodna z rynkiem wewnętrznym, jeśli jest wykorzystywana w celu naprawienia szkód wyrządzonych przez klęski żywiołowe lub zdarzenia nadzwyczajne. Tym samym Komisja Europejska uznała wybuch pandemii COVID-19 za takie zdarzenie, które wyrządziło nieprzewidywalne szkody podmiotom prowadzącym działalność gospodarczą. Kluczową regulacją stanowiącą fundamentalną podstawę omawianej instytucji stał się Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 19 marca 2020 roku, określający tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19, których głównym założeniem było zapewnienie przedsiębiorstwom płynności i dostępu do finansowania. Tymczasowe ramy, przez brak swojego bezpośrednio obowiązującego charakteru, stały się instytucją tzw. prawa miękkiego (*soft law*). Wytyczyły one jednakże kierunek interpretacji dokonywanej przez KE w odniesieniu do wprowadzanych przez państwa członkowskie instrumentów pomocowych.

Komunikat KE opracowany został w postaci wyodrębnionych sekcji, które przewidywały poszczególne instrumenty wsparcia udzielane w ramach pomocy publicznej. Wśród nich należy wymienić: pomoc w formie gwarancji kredytowych, pomoc w postaci dotacji, umorzeń czy odroczeń zobowiązań podatkowych, pomoc w formie gwarancji kredytowych, pomoc w formie odroczenia płatności podatku lub składek na ubezpieczenie społeczne, pomoc inwestycyjną przeznaczoną na infrastrukturę służącą do testowania i przygotowania produktu do masowej produkcji czy też pomoc w formie wsparcia z tytułu niepokrytych kosztów stałych. Na kluczową uwagę zasługuje fakt, że omawiana regulacja od początku wybuchu pandemii została zmieniona aż sześć razy, przy czym ostatnia, szósta zmiana Komunikatu przedłużyła okres obowiązywania środków określonych w jego ramach do dnia 30 czerwca 2022 roku.

Pomoc publiczna w lotnictwie cywilnym w dobie pandemii COVID-19

Recesja spowodowana pandemią koronawirusa doprowadziła europejską gospodarkę do ogromnych strat i zmusiła wielu przedsiębiorców z poszczególnych sektorów do zawieszenia działalności. Bez wątpienia niebagatelny, a zarazem negatywny wpływ pandemii odczuła również branża lotnicza. Sytuacja ta zmusiła tenże sektor gospodarki do radykalnych posunięć, w tym do uziemienia samolotów, odcięcia linii lotniczych od przychodów, a w konsekwencji również portów lotniczych, agentów obsługi naziemnej, dostawców, działających na lotniskach firm handlowych, usługowych i gastronomicznych, czego konsekwencją były masowe zwolnienia. Powyższe sprawiło, że branża lotnicza zainkasowała straty wyceniane na miliardy dolarów¹³. Niemniej sektor ten okazał się również strategicznym elementem w walce z epidemią. Powyższe potwierdza m.in. organizowanie rejsów repatriacyjnych obywateli do ich krajów.

Ponadto w tamtym okresie wielu przewoźników lotniczych na świecie, w tym również Polskie Linie Lotnicze LOT, wykorzystywało m.in. samoloty pasażerskie do przewozów *all-cargo* zaopatrzenia medycznego. Tym samym, uznając kluczową rolę tego sektora gospodarki, wiele państw przychylnie zareagowało na wnioski przewoźników lotniczych o pomoc finansową. Na wielomiliardowe wsparcie mogli liczyć najwięksi przewoźnicy ze Stanów Zjednoczonych oraz światowi giganci, jak: Singapore Airlines, Lufthansa, Air France-KLM. Zgodnie z Raportem ZDG TOR dotyczącym pomocy publicznej dla linii lotniczych

¹³ Zob. Raport ZDG TOR..., *op. cit.*

w czasie pandemii w Europie większość przewoźników otrzymała pomoc finansową, a od początku maja 2020 roku rządy przeznaczyły na nią około 87 mld EUR. Wskazać należy, że pomoc publiczna stała się jednym ze środków zaradczych względem sektora lotniczego.

W celu usystematyzowania regulacji prawnych związanych z sektorem pomocy publicznej w dobie pandemii oraz pracami Komisji dnia 19 marca 2020 roku przyjęto tymczasowe ramy środków pomocy. Państwom członkowskim przedstawiono możliwe formy pomocy dla przedsiębiorstw na gruncie przepisów unijnych¹⁴. Kluczową kwestią okazało się również określenie dodatkowych, tymczasowych środków pomocy państwa, które uważa się za zgodne z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE¹⁵. Tym samym na podstawie pkt. 3.1 aktu „Komisja uzna taką pomoc państwa za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE, o ile spełnione zostaną kumulatywnie następujące warunki:

- a. pomoc w formie dotacji bezpośrednich, zaliczek zwrotnych, korzyści podatkowych lub w zakresie płatności nie przekracza 800 000 EUR na przedsiębiorstwo; wszystkie dane liczbowe muszą zostać podane w kwotach brutto, tj. przed odliczeniem podatków lub innych opłat;
- b. pomoc jest przyznawana na podstawie programów pomocy posiadających szacowany budżet;
- c. pomoc może zostać przyznana przedsiębiorstwom, które nie znajdowały się w trudnej sytuacji (w rozumieniu ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych) w dniu 31 grudnia 2019 roku; może być ona przyznana przedsiębiorstwom, które nie znajdują się w trudnej sytuacji lub przedsiębiorstwom, które nie znajdowały się w trudnej sytuacji, w dniu 31 grudnia 2019 roku, ale które później napotkały trudności lub znalazły się w trudnej sytuacji z powodu epidemii;
- d. pomoc przyznaje się nie później niż 31 grudnia 2020 roku [okres ten został wydłużony do 31 grudnia 2021 roku];
- e. pomoc przyznana przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w zakresie przetwarzania i wprowadzania do obrotu produktów rolnych uwarunkowana jest jej nieprzeniesieniem w części lub w całości na producentów surowców i nie jest ustalana na podstawie ceny lub ilości produktów zakupionych od

¹⁴ Komunikat Komisji Europejskiej: Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (Dz.U. UE. C. z 2020 r., s. 91 z późn. zm.).

¹⁵ Pkt 1.3 Komunikatu KE „Potrzeba odpowiednich środków pomocy państwa”, Komunikat KE: Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19 (2020/C 91 I/0).

producentów surowców lub wprowadzonych na rynek przez zainteresowane przedsiębiorstwa”.

Powyższe wytyczne bez wątpienia sprawiły, że wiele linii lotniczych stało się beneficjentami wsparć gwarantowanych przez państwa członkowskie. W czasie pandemii koronawirusa pomoc publiczną otrzymali m.in.: PLL LOT, SAS, Alitalia, air Baltic, Finnair ¹⁶. Niemniej jednak na uwagę zasługuje fakt, że nie wszystkie przypadki wnioskowanej pomocy zostały zatwierdzone przez KE. Przykładem są chociażby DLH (Deutsche Lufthansa AG), linie KLM oraz Air France (zarządzane przez Air France-KLM)¹⁷. Co zaskakujące, byli również przewoźnicy, którzy nie ubiegali się o wsparcie. Na czele tej grupy znalazły się dwaj najwięksi, a zarazem najtańsi przewoźnicy w Unii Europejskiej – Ryanair oraz Wizzar. Brak ubiegania się o udzielenie pomocy oraz krytyka związana z działalnością KE w sprawie przyznawania pomocy publicznej spowodowane były przede wszystkim najlepszą pozycją wśród przewoźników w zakresie płynności finansowej.

Podsumowując, należy podkreślić, że zasady liberalizujące podejście do udzielania liniom lotniczym pomocy publicznej wdrożone przez KE bez wątpienia odegrały kluczową rolę w kontekście podtrzymania tego sektora w czasie pandemii COVID-19. Działania na ogromną skalę oraz sięgające miliardów dolarów fundusze pokazały, jak fundamentalnym dla wielu państw europejskich sektorem dla gospodarki jest branża lotnicza. Regulacje te w istocie nie tylko miały na celu pomoc w trudnym czasie pandemii, ale również po jej zakończeniu. W wielu wypadkach pomoc wykraczająca poza problemy zaistniałe w związku z pandemią stanowiła punkt „odbicia” się dla wielu przedsiębiorców dotkniętych skutkami tych wydarzeń.

Podsumowanie

Pomoc publiczna w kontekście branży lotniczej jako jednego z największych sektorów gospodarki światowej odegrała kluczową rolę zwłaszcza w dobie pandemii COVID-19. Instytucja ta stała się niezwykle istotnym elementem dla rynku lotniczego w UE oraz państwach członkowskich. Pomoce wyceniane na dziesiątki miliardów dolarów stały się jednym ze środków zaradczych dla sektora, który

¹⁶ Centre for Aviation (CAPA), COVID-19 prompts dramatic increase in state aid to (some) European airlines, 8.09.2020 [online:] <https://centreforaviation.com/analysis/airline-leader/covid-19-prompts-dramatic-increase-in-state-aid-to-some-european-airlines-536591> [dostęp: 18.07.2023].

¹⁷ Komunikat KE „State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalise Lufthansa” [online:] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1179 [dostęp: 12.07.2023].

w tamtym okresie inkasował ogromne straty finansowe. Specjalne wytyczne dotyczące wsparcia utworzone z myślą o lotnictwie stały się nie tylko fundamentem walki z szerzącym się w tamtym okresie bankructwem w omawianej branży, ale również dały przewoźnikom mocniejszy punkt odbicia po zakończeniu pandemii. Bez pomocy publicznej lotnictwo cywilne w czasie pandemii COVID-19 miałoby poważny problem z pokonaniem skutków załamania rynku w branży transportu lotniczego.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Jankowska A., *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców w świetle uregulowań wspólnotowych. Zasady i ograniczenia udzielania*, Warszawa 2005 [online:] https://www.wup.pl/images/uploads/VII.FUNDUSZE_EUROPEJSKIE/a./xii.pomoc_publiczna/Dokumenty_pomocnicze/16688_pomoc_uregulowania_PARP.pdf [dostęp: 18.07.2023].
2. Jasiuk E., *Obowiązek użyteczności publicznej w działalności lotniczej – wybrane aspekty prawne i finansowe*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Oficerskiej Sił Powietrznych” 2013, nr 1.
3. Jasiuk E., Kunert-Diallo A., *Pomoc na ratowanie i restrukturyzację zagrożonych przedsiębiorstw lotniczych – wybrane zagadnienia prawne*, „Studia Prawnicze KUL” 2016, nr 2.
4. Jasiuk E., *Ogólne publicznoprawne uwarunkowania międzynarodowej turystyki lotniczej*, Warszawa 2021.
5. Jasiuk E., *Problemy prawne finansowania lotnictwa w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, Warszawa 2016.
6. Jasiuk E., *Uwarunkowania prawno-finansowe rozwoju lotnictwa polskiego w Unii Europejskiej* [w:] A. Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego*, Warszawa 2015.
7. Podsiadło P., *Zagadnienie pomocy publicznej przyznawanej ex lege w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 358.
8. Spychała M., *Pomoc publiczna w warunkach gospodarki rynkowej*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 139 [online:] https://www.ue.katowice.pl/fileadmin/_migrated/content_uploads/23_M.Spychała_Pomoc_publiczna_w_warunkach.pdf [dostęp: 18.07.2023].

Akty prawne

1. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90 poz. 864/3 z późn. zm.).
2. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 roku (Dz.U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569).
3. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
4. Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
5. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 z późn. zm.).
6. Raport ZDG TOR „Pomoc publiczna dla linii lotniczych w czasie pandemii”, Warszawa [online:] <https://zdgtor.pl/download/vlxgu3974a0o0aaHR0cHM6Ly96ZGd0b3lucGwvd3AtY29udGVudC91cGvYWVRzLzlwMjAvMDUvWkRHx1RPUI9Qb21vY19wdWJsaWN6bmFfZGxhX2JyYW7FvHlfbG90mljemVqX3YyLTEucGRm> [dostęp: 18.07.2023].
7. Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. U. UE. L. z 2015 r. Nr 248, s. 9). [online:] <https://sip-1lex-1pl-1np12571901de.han.lazarski.pl/#/act/68557074/1930513/rozporzadzenie-2015-1589-ustanawiajace-szczegolowe-zasady-stosowania-art-108-traktatu> [dostęp: 18.07.2023].

Inne źródła

1. Komunikat KE „Potrzeba odpowiednich środków pomocy państwa” [online:] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_22_1949 [dostęp: 18.07.2023].
2. Komunikat KE „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” (2020/C 91 I/0), (Dz.U. UE. C. z 2020 r. z późn. zm.).
3. Centre for Aviation (CAPA), COVID-19 prompts dramatic increase in state aid to (some) European airlines, 8.09.2020.
4. Komunikat KE „State aid: Commission approves €6 billion German measure to recapitalise Lufthansa” [online:] [State aid: Lufthansa \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_22_1949) [dostęp: 18.07.2023].
5. https://www.wup.pl/images/uploads/VII.FUNDUSZE_EUROPEJSKIE/a./xii.pomoc_publiczna/Dokumenty_pomocnicze/16688_pomoc_uregulowania_PARP.pdf [dostęp: 18.07.2023].

10. BEZPIECZEŃSTWO W LOTNICTWIE CYWILNYM ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM BEZPIECZEŃSTWA FINANSOWEGO W CZASACH KRYZYSU – WYBRANE ZAGADNIENIA

EWA JASIUK

ORCID 0000-0002-0918-7225

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/10/e.jasiuk

Bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym w czasach kryzysu to zagadnienie bardzo rozległe. Bardzo często odnosi się do kwestii związanych z problematyką terroryzmu lotniczego¹ czy też bezpieczeństwa w ruchu lotniczym. Stąd w niniejszym opracowaniu dokonano analizy jedynie wybranych zagadnień związanych z bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym, odnosząc się do wydarzeń związanych z kryzysem wywołanym COVID-19 i wojną w Ukrainie.

Kryzys to termin pochodzący z języka greckiego (stgr. κρίσις 'krisis') i oznacza w sensie ogólnym wybór, decydowanie, zmaganie się, walkę, w której konieczne jest działanie pod presją czasu. Cechami kryzysu są nagłość, urazowość i subiektywne konsekwencje urazu w postaci przeżyć negatywnych². Lotnictwo cywilne od samego początku ma do czynienia z sytuacjami kryzysowymi. Są one wywołane przez bardzo różne czynniki, z reguły zdarzenia losowe. Obecnie w branży lotniczej funkcjonuje się w niepewności wywołanej pandemią COVID-19 i wojną w Ukrainie. Chociaż poczucie bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym wzrasta, to nie można powiedzieć, że kryzys mamy już zupełnie za sobą. Warto więc nadal problematykę bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym rozpatrywać pod kątem aktualnych wydarzeń.

Bezpieczeństwo w lotnictwie, jak słusznie pisze Anna Kwasiborska, „to problem najwyższej wagi, decyduje bowiem o życiu wielu ludzi i angażuje ogromne

¹ Zob. E. Jasiuk, A. Marchwińska, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 7–34; E. Jasiuk, M. Osiecki, *Bezpieczne użytkowanie bezzałogowych statków powietrznych – perspektywa prawa międzynarodowego i europejskiego* [w:] A. Konert (red.), *Rola prawa lotniczego w procesie budowy bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 81–92; E. Jasiuk, *Czyny zabronione według konwencji tokijskiej z 1963 roku – zarys problematyki* [w:] Z. Galicki, K. Myszona-Kostrzewa (red.), *50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi*, Warszawa 2014, s. 229–234.

² Zob. [online:] <https://pl.wikipedia.org/wiki/Kryzys> [dostęp: 11.04.2023].

środki materialne. Obejmuje nie tylko to, co dzieje się w powietrzu, czyli bezpieczne wykonywanie lotów, lecz także to, co dzieje się na ziemi, a więc bezpieczeństwo na polu naziemnego ruchu lotniczego, ratownictwo lotniskowe i ochronę przed aktami bezprawnej ingerencji. Odpowiedzialność za bezpieczne i bezawaryjne wykonywanie lotów ponoszą załogi statków powietrznych, przewoźnicy lotniczy i właściciele statków powietrznych oraz instytucje państwowe powołane do nadzoru nad lotnictwem cywilnym, w tym m.in. Urząd Lotnictwa Cywilnego, Polska Agencja Żeglugi Powietrznej oraz Państwowa Agencja Badania Wypadków Lotniczych. Za bezpieczeństwo na polu naziemnego ruchu lotniczego, za ochronę lotniska przed katami bezprawnej ingerencji oraz ratownictwo lotniskowe odpowiedzialność ponosi zarządzający lotniskiem³.

W celu prowadzenia dalszych rozważań niezbędne jest wyjaśnienie znaczenia terminu „bezpieczeństwo”. Dzisiaj bezpieczeństwo jest różnie definiowane. Tworzone są definicje dla różnych potrzeb przez specjalistów z wielu dziedzin. Problematyką bezpieczeństwa zajmują się przedstawiciele różnych nauk, w tym w szczególności nauk o bezpieczeństwie oraz nauk prawnych. Zagadnienie bezpieczeństwa nie zamyka się jedynie w problematyce o charakterze militarnym. Potencjalne zagrożenia są związane są z wieloma sferami życia: społeczną, polityczną, prawną, ekonomiczną, finansową. Obecnie obserwujemy odchodzenie od pojmowania bezpieczeństwa jedynie we wspomnianej sferze militarnej na rzecz tzw. *comprehensive security* (rozległego bezpieczeństwa), a także podejmowanie działań zmierzających do rozwoju badań w tym zakresie.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie zagadnień związanych z bezpieczeństwem transportu lotniczego w czasach kryzysu oraz ukazanie, jakie działania podejmowane są w celu jego przewyciężenia. Definicja bezpieczeństwa podlegała i podlega ciągłej ewolucji, zarówno co do istoty samego pojęcia, jak i jego zakresu. Wpływ na ten stan rzeczy ma wiele czynników, m.in. dynamika zmian zachodzących zarówno w stosunkach krajowych, jak i międzynarodowych. Zazwyczaj bowiem bezpieczeństwo pojmowane jest jako brak zagrożeń. Autorka ma tu na myśli różnego rodzaju zagrożenia, np.: terroryzm, wybuch wulkanu, wybuch pandemii.

W. Kitler słusznie twierdzi, że bezpieczeństwo „współcześnie stanowi rdzeń wielu zadań, wyrażen i terminów; bezpieczeństwo jest pojęciem (wyrazem) abstrakcyjnym na tyle, że nie możemy go zobaczyć, dotknąć i wyczuć za pomocą naszych zmysłów. A mimo to wyrażenie bezpieczeństwo stosujemy do nazwania zjawisk, stanów rzeczy, ich cech i pojęć szczególnie bliskich potrzebom każdego

³ A. Kwasiborska, *Bezpieczeństwo transportu lotniczego. Wybrane aspekty*, Pułtusk–Warszawa 2016, s. 7.

człowieka z osobna i wszelkich grup społecznych, formalnych i nieformalnych, małych i wielkich. Wyrażenie to pojawia się zarówno w języku potocznym, w języku prawa oraz publikacjach naukowych, w tym z zakresu prawa, nauk o polityce i administracji, nauk o bezpieczeństwie, socjologii, filozofii, nauk o zarządzaniu i wielu innych. A mimo to ani ustrojodawca, ani też ustawodawca zwykły i inny właściwy organ w Polsce nie zdobył się na wprowadzenie definicji legalnej tego pojęcia w systemie prawa polskiego. Nie ma też definicji legalnej bezpieczeństwa opatrzonego jakimkolwiek określeniem, jak choćby bezpieczeństwo państwa, bezpieczeństwo narodowe⁴ i poszczególne jego dziedziny, tj. bezpieczeństwo polityczne, ekonomiczne, militarne, społeczne, kulturowe, czy też bezpieczeństwo informacyjne⁵. Dalej autor ten dodaje: „Pojęcie bezpieczeństwa znajduje współcześnie różne zastosowania w procesie porozumiewania się między ludźmi, i jako takie wiąże się z odczuwaniem bardziej lub mniej uzasadnionej, wolności od zagrożenia, czyli braku zagrożenia, niebezpieczeństw, swobody funkcjonowania danego podmiotu, jego bytu i rozwoju. Niemal wszyscy są też zgodni co do tego, iż bezpieczeństwo pojmowane jest w taki sposób zarówno w definicjach powstałych w państwach zachodnich, w Polsce, jak i na wschód od Polski”^{6 i 7}.

W ostatnim czasie lotnictwo cywilne stało przed wieloma wyzwaniami wywołanymi przez pandemię COVID-19, a następnie przez wojnę w Ukrainie. Problemy, z jakimi przyszło się zmierzyć branży lotniczej, posiadają zupełnie inny wymiar niż dotychczas. Eksperci twierdzą, że „pandemia koronawirusa spowodowała największy w historii kryzys linii lotniczych i cofnęła branżę o kilkanaście lat”⁸. Dyrektor Generalny Międzynarodowego Stowarzyszenia Transportu Lotniczego IATA Willie Walsh podczas 77. Walnego Zgromadzenia IATA, które odbyło się w Bostonie, powiedział, że COVID-19 „zatrzymał światowe lotnictwo

⁴ Zob. Ł. Foryś, *Zintegrowany System Bezpieczeństwa Transportu jako element strategii bezpieczeństwa narodowego* [w:] D. Krzewniak (red.), *Praktyczny wymiar bezpieczeństwa*, Siedlce 2021, s. 61–86.

⁵ W 2018 roku polski ustawodawca, w ślad za dyrektywą PE i UE, wprowadził do systemu prawa pojęcie cyberbezpieczeństwa, które oznacza „odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzania danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy”. Zob. art. 2 ust. 1 pkt ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa (Dz.U. z 2018 r. poz. 1560 ze zm.).

⁶ Zob. W. Fehler, *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012, s. 7.

⁷ W. Kitler, *Domena nauk o bezpieczeństwie – aspekty teoretyczne, metodologiczne i systemowe* [w:] A. Gień (red.), *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, Siedlce 2020, s. 14–15.

⁸ D. Sipiński, *Lotnictwo w kryzysie, ale to nie agonia* [online:] <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1955918,1,lotnictwo-w-kryzysie-ale-to-nie-agonia.read> [dostęp: 20.09.2022].

w kwietniu 2020”. Dodał jeszcze: „Widzimy też poprawę w finansach. Spodziewamy się, że straty w 2021 roku wyniosą prawie 52 miliardy dolarów – drastycznie zmniejszone w stosunku do 138 miliardów dolarów utraconych w 2020 roku. [...] straty te ulegną dalszemu zmniejszeniu w 2022 roku do około 12 miliardów dolarów”⁹. Wypowiadając te słowa, nie wiedział jeszcze, że wybuchnie wojna w Ukrainie, która także negatywnie wpłynie na lotnictwo cywilne, zwłaszcza w Europie. Taki stan rzeczy spowodował, że lotnictwo cywilne stanęło przed wieloma wyzwaniami, przede wszystkim tymi związanymi z bezpieczeństwem. Jednak na stronie Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej czytamy, że: „Polskie niebo jest w gronie najbezpieczniejszych w Europie, a sposoby radzenia sobie z kryzysem, jakie PAŻP stosuje od marca 2020 roku w obliczu niespotykanego w historii spadku ruchu lotniczego, są powszechnie stosowane w większości państw dotkniętych skutkami pandemii. W Polsce były stosowane od 2012 roku na lotniskach o niewielkim poziomie ruchu lotniczego. Obecnie taki poziom jest na wszystkich lotniskach, co pozwala na wdrożenie pracy jednostanowiskowej także w ośrodkach, gdzie dotychczas nie była stosowana ta technika”¹⁰.

Pandemia oraz wojna w Ukrainie to niewątpliwie czas, w którym na branżę lotniczą należy spojrzeć z innej perspektywy – takiej, która będzie dostosowana do realiów kryzysu. Jednocześnie to także czas, w którym, jak słusznie zauważa wiceprezes IATA Sebastian Mikosz: „Nauczyliśmy się i potwierdziliśmy, że jako branża jesteśmy pożyteczni, a często niezbędni. Do tego udowodniliśmy, że jesteśmy niezwykle elastyczni. A po trzecie, zdajemy sobie sprawę, że nie będzie już powrotu do tego, co było wcześniej”¹¹. To bardzo trafne słowa. Branża lotnicza w celu zapewnienia bezpieczeństwa zaczyna podejmować działania dopasowane do czasu kryzysu. Sytuacja jest o tyle trudna, że przedstawiciele branży lotniczej w Polsce przed wybuchem wojny w Ukrainie mieli nadzieję na zmiany na lepsze po głębokim załamaniu, jakie przyniosła pandemia koronawirusa. Po rosyjskiej napaści na Ukrainę ruch cywilnych statków powietrznych nad Polską zmniejszył się o prawie 40%. Niestety taki stan rzeczy przekłada się na bardzo poważne straty finansowe dla całej polskiej branży lotniczej i powoduje zmiany

⁹ Kryzys wywołany pandemią COVID-19 będzie w sumie kosztował lotnictwo ponad 201 miliardów dolarów [online:] <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C962774%2Ckryzys-wywołany-covid-19-bedzie-w-sumie-kosztował-lotnictwo-ponad-201> [dostęp: 20.09.2022].

¹⁰ Bezpieczeństwo i finanse w czasach kryzysu [online:] <https://www.pansa.pl/bezpieczenstwo-i-finance-w-czasach-kryzysu/> [dostęp: 21.09.2022].

¹¹ J. Madras, Mikosz: Pandemia udowodniła, że lotnictwo jest niezbędne [online:] <https://www.rynek-lotniczy.pl/mobile/mikosz-pandemia-udowodniła-ze-lotnictwo-jest-niezbędne-12524.html> [dostęp: 20.09.2022].

w zarządzaniu¹², także w zarządzaniu bezpieczeństwem. Bezpieczeństwo finansowe¹³ zostało naruszone podczas pandemii COVID-19, dlatego też cała branża zaczęła mieć problemy finansowe, które w różny sposób starała się przezwyciężyć. Ważną rolę w tym zakresie odgrywała pomoc publiczna, czyli pomoc państwa, która w Unii Europejskiej – z określonymi wyjątkami – jest zakazana¹⁴. Podstawowym aktem prawa Unii Europejskiej regulującym pomoc publiczną jest Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a dokładnie jego art. 107, 108, 109. Z przepisów tych wynika zasada zakazu udzielania pomocy przez państwo. Pomoc publiczna jest ingerencją instytucji państwowych polegającą na przyznaniu w jakiegokolwiek formie pomocy pojedynczemu podmiotowi gospodarczemu bądź grupie podmiotów, prowadzącą do zakłócenia konkurencji na wolnym rynku.

W szerszym znaczeniu pomocą publiczną są też inne instytucje prawne, które faworyzują wspomagany podmiot gospodarczy względem pozostałych (np. indywidualne zwolnienia podatkowe, gwarancje rządowe, monopole). Zatem za pomoc publiczną mogą być uznane działania typu:

- bezpośrednie dotacje;
- zwolnienia podatkowe;
- odraczanie, rozkładanie na raty podatku lub zaległości podatkowej oraz umarzanie zaległości podatkowej, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej;
- umarzanie, odraczanie lub rozkładanie na raty należnych od przedsiębiorcy świadczeń pieniężnych stanowiących środki publiczne oraz odstąpienie od ich ustalania lub poboru;

¹² K. Bocheński, *Wojna na Ukrainie to potężny cios dla polskiej branży lotniczej. Straty idą w miliony zł dziennie* [online:] <https://www.forbes.pl/gospodarka/wojna-na-ukrainie-uderza-w-branze-lotnicza-o-odbiciu-po-pandemii-mozemy-zapomniec/c1926wl> [dostęp: 14.09.2022].

¹³ Zob. E. Jasiuk, *Uwarunkowania prawno-finansowe rozwoju lotnictwa polskiego w Unii Europejskiej* [w:] A. Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego*, Warszawa 2015, s. 17–31; E. Jasiuk, *Problemy prawne finansowania lotnictwa w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, Warszawa 2015.

¹⁴ Zob. M. Żylicz, *Prawo lotnicze, międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011, s. 133–134; I. Szymajda, *Konkurencja w transporcie lotniczym, prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, Warszawa 2002, s. 315 i nast.; A. Kunert-Diallo, *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję* [w:] M. Żylicz (red.), *Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej*, Radom 2004, s. 79–107; A. Kunert-Diallo, *Zasady pomocy finansowej dla portów regionalnych i na rozpoczęcie działalności przewoźników lotniczych* [w:] M. Żylicz (red.), *Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej*, Radom 2005, s. 93–107.

- pożyczki, kredyty, poręczenia lub gwarancje udzielane na warunkach korzystniejszych od oferowanych na rynku.

Pomoc finansowa w branży lotniczej udzielna przez państwo w określonych wyjątkowych przypadkach rozciąga się zarówno na przewoźników lotniczych¹⁵, jak i na podmioty zarządzające infrastrukturą lotniczą¹⁶. W związku z kryzysem wywołanym COVID-19 w lotnictwie cywilnym wydany został Komunikat Komisji Europejskiej „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” (2020/C 91 I/01) mający kluczowe znaczenie dla złagodzenia negatywnych skutków wywołanych kryzysem dla gospodarki UE. Miał on na celu skoordynowanie reakcji gospodarczych państw członkowskich i instytucji UE w związku z problemami wywołanymi przez COVID-19. Udzielana pomoc publiczna podlega kontroli ze strony Unii Europejskiej. W komunikacie czytamy bowiem, że „ukierunkowane i proporcjonalne stosowanie unijnej kontroli pomocy państwa służy zapewnieniu, by krajowe środki wsparcia skutecznie pomagały zainteresowanym przedsiębiorstwom podczas epidemii COVID-19, ale również pozwoliły im na pomyślne wyjście z obecnej sytuacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu wagi przeprowadzenia dwójakiej transformacji ekologicznej i cyfrowej zgodnie z celami UE. Kontrola pomocy państwa przez UE zapewnia także zachowanie równych warunków działania i zapobiega rozdrobnieniu rynku wewnętrznego UE. Spójność tego rynku pozwoli również na szybsze przezwyciężenie kryzysu”¹⁷.

W kontekście starań państw członkowskich, aby zaradzić skutkom gospodarczym epidemii COVID-19, w omawianym komunikacie przedstawiono możliwości dostępne dla państw członkowskich na podstawie przepisów unijnych w zakresie zapewnienia przedsiębiorstwom – a szczególnie małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) – płynności i dostępu do finansowania w związku z nagłym niedoborem środków, tak aby mogły one poradzić sobie z bieżącą sytuacją i poczuć się bezpiecznie pod względem finansowym.

Odpowiednie uregulowanie problematyki pomocy publicznej służy nie tylko zapobieganiu zakłóceniom wolnej konkurencji na rynku wewnętrznym, ale także zapewnieniu poczucia bezpieczeństwa w branży lotniczej oraz może się przyczynić do realizacji innych, równie ważnych z europejskiego punktu widzenia celów, w tym m.in. do niwelowania negatywnych skutków kryzysów gospodarczych

¹⁵ Państwa udzieliły już pomocy m.in. następującym przewoźnikom: Ryanair, Air France, TAP, Alitalia, Olompic, Sabena.

¹⁶ Zob. Sprawa C – 343/95, *Cali i Figli przeciwko Servizi Ecologici Porto di Genova*, Sprawa C – 280/00, *Altmark Trans przeciwko Regierungspräsidium Magdeburg*.

¹⁷ Zob. [online:] [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0404\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0404(01)&from=ES) [dostęp: 21.08.2023].

spowodowanych wybuchem epidemii COVID-19 w Europie. Wskazać należy, że już na początku 2020 roku uświadomiono sobie, że udzielanie pomocy publicznej jest niezbędne dla przezwyciężania kryzysu wywołanego pandemią. Zauważono jednak, że dotychczasowe zasady postępowania w tym zakresie mogą nie być wystarczające. Jednym z pierwszych działań KE było wydanie Komunikatu „Skoordynowana reakcja gospodarcza na epidemię COVID-19”, w którym w odniesieniu do pomocy publicznej podkreślono, że ze względu na ograniczony budżet UE większość środków na walkę z kryzysem musi pochodzić z budżetów państw członkowskich. Komisja Europejska wskazała jednocześnie następujące działania, jakie zgodnie z zasadami dotyczącymi pomocy publicznej mogą podejmować państwa członkowskie w celu wsparcia „swoich” przedsiębiorstw:

- wdrażanie środków generalnych, niestanowiących pomocy publicznej, tj. mających zastosowanie do wszystkich przedsiębiorstw, np. subsydiów płacowych i zawieszenia płatności podatku dochodowego od osób prawnych i podatku od wartości dodanej lub składek na ubezpieczenia społeczne;
- udzielanie wsparcia bezpośrednio konsumentom, np. w przypadku niezwracanych przez organizatorów kosztów biletów odwołanych wydarzeń, co również nie stanowi pomocy publicznej;
- notyfikację środków pomocowych na podstawie art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, co umożliwi państwom członkowskim, pod warunkiem zatwierdzenia przez KE, pokrywanie pilnego zapotrzebowania na płynność oraz wspieranie przedsiębiorstw zagrożonych upadłością w związku z epidemią COVID-19;
- notyfikację środków pomocowych na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, co umożliwi państwom członkowskim, pod warunkiem zatwierdzenia przez KE, rekompensowanie przedsiębiorstwom szkód poniesionych w wyniku wyjątkowych okoliczności, takich jak epidemia COVID-19;
- wdrażanie środków pomocowych – bez konieczności uzyskania zgody KE – na podstawie przepisów rozporządzenia w sprawie pomocy de minimis i ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych.

Komisja Europejska musi wyrazić swoją gotowość do przyjęcia odpowiednich ram prawnych dla uznania za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomocy mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce na podstawie art. 107 ust. 3 lit. b) TFUE. Komisja zapewniła, że przyjęte zostały wszelkie niezbędne ułatwienia proceduralne, umożliwiające szybkie zatwierdzanie notyfikowanych środków. Aby móc uznać pomoc publiczną za zgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 2 lit. b) TFUE, musi ona spełniać trzy kryteria:

- wyjątkowość (zdarzenie musi być nieprzewidywalne lub trudne do przewidzenia, wykraczać poza granice normalności oraz mieć duży lub znaczący wpływ);

- przyczynowość (musi istnieć bezpośredni związek między zdarzeniem a powstałą szkodą);
- proporcjonalność (kwota pomocy może pokryć 100% szkody, ale nie może przekraczać całkowitych kosztów tej szkody).

O spełnieniu pierwszego warunku zapewniła KE, wskazując, że wybuch epidemii COVID-19 jest wyjątkowym zdarzeniem. Spełnienie pozostałych dwóch warunków dopuszczalności pomocy publicznej jest dość trudne.

Zauważyć należy, że środki wyrównawcze nie byłyby w stanie rozwiązać wszystkich problemów gospodarczych związanych z COVID-19. Z tego względu muszą być one połączone ze wsparciem publicznym także zapewniającym płynność finansową, która wykracza poza rekompensatę za szkody, zwiększając jednocześnie zaufanie do ogólnej stabilności makroekonomicznej.

Trzeba jednak zauważyć, że pomoc publiczna była ważnym elementem w działaniach skierowanych na pomoc przedsiębiorcom w przetrwaniu podczas pandemii. Niektórzy przewoźnicy lotniczy, bardzo szybko podnosząc się z kryzysu, dokonywali spłat. Tak było w przypadku francusko-holenderskiego przewoźnika Air France-KLM, który zwrócił skarbowi państwa Francji 2,5 miliarda EUR z pożyczki wynoszącej 4 miliardy EUR gwarantowanej przez rząd w ramach pomocy firmom w okresie pandemii. W maju 2020 roku rząd w Paryżu uruchomił program pomocy dla firm, aby przetrwały trudny okres bez zwalniania ludzi z pracy: do końca 2021 roku przyznał im pożyczki na około 145 miliardów EUR. Znacznie lepszy 2022 rok pozwolił przewoźnikowi wypracować obroty na poziomie 26,4 miliarda EUR, zysk netto w wysokości 700 milionów EUR, przepływy gotówki z działalności sięgające 1,9 miliarda EUR i zmniejszyć dług netto o 1,9 miliarda EUR. Na koniec roku miał 10,6 miliarda EUR rezerwy w gotówce, oprócz przychodu miliarda EUR z emisji kolejnych obligacji w styczniu 2023 roku. Pod koniec marca 2023 roku przewoźnik zwrócił 300 milionów EUR z 600 milionów z obligacji hybrydowych. Resztę należności spłacił dnia 19 kwietnia 2023 roku.

Spłata minimum 75% funduszy pomocowych na podwyższenie kapitału stworzyła całkiem nową sytuację. Air France-KLM ma teraz dowolność w inwestowaniu, bo zniknęły ograniczenia narzucone mu przez Komisję Europejską¹⁸.

¹⁸ Holenderski rząd poparł plan udzielenia pomocy publicznej w wysokości 3,4 miliardów EUR holdingowi KLM-Air France. Plan udzielenia pomocy publicznej grupie KLM-Air France został zaaprobowany przez holenderski parlament, który postawił jednak kilka warunków. Jednym z nich była obecność w zarządzie spółki pełnomocnika rządu. Drugi warunek dotyczył zmniejszenia rejsów nocnych, a trzeci obniżenia o 50% emisji dwutlenku węgla zgodnie z celami polityki klimatycznej, jakie Holandia zamierza zrealizować do 2030 roku. Zob. [online:] <https://gnpje.sgh.waw.pl/pdf-113706-43546?filename=State%20Aid%20for%20Small%20and.pdf> [dostęp: 7.05.2023]; <https://www.forbes.pl/gospodarka/koronawirus-pomoc-publiczna-w-trakcie-kryzysu-polityka-ke/>

Pomoc publiczna dotyczyła także państw poza Unią Europejską. Na wielomiliardowe wsparcie mogli liczyć najwięksi przewoźnicy ze Stanów Zjednoczonych oraz tacy światowi giganci jak Singapore Airlines.

W celu zapewnienia bezpieczeństwa w lotnictwie w wielu jego aspektach funkcjonowania, także finansowych, podejmowanych jest wiele działań przez różne podmioty. Są to nie tylko działania instytucji rządowych i samorządowych, ale niekiedy również przedsiębiorstw prywatnych. Wszystkie one wpływają na poziom bezpieczeństwa.

Bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym, jak słusznie pisze K. Łuczak, to „stan, w którym możliwość uszkodzenia ciała lub mienia jest zredukowana i utrzymywana na akceptowanym poziomie lub poniżej tego poziomu poprzez ciągły proces identyfikacji zagrożeń i zarządzania ryzykiem dotyczącym bezpieczeństwa”¹⁹. Dla osiągnięcia celu, jakim jest bezpieczne wykonywanie transportu lotniczego, stworzono wiele mechanizmów, które składają się na zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Zdecydowana większość z nich oparta jest na określonych przepisach, które mają zagwarantować powstanie systemu zarządzania bezpieczeństwem poprzez najważniejsze podmioty związane z lotnictwem cywilnym, tj. przez przewoźnika lotniczego oraz zarządzającego portem lotniczym. Jednak nawet podmioty, które dotychczas nie zostały objęte obowiązkiem stworzenia własnego systemu zarządzania bezpieczeństwem, tj. agenci obsługi naziemnej, także podejmują działania mające zagwarantować bezpieczeństwo transportu lotniczego²⁰.

Lotnictwo cywilne w okresie pandemii COVID-19 znalazło się w największym kryzysie od czasów drugiej wojny światowej. Było to skutkiem m.in. zamknięcia ruchu pasażerskiego, co uderzyło nie tylko w linie lotnicze i lotniska, ale też w przedsiębiorstwa przemysłu lotniczego²¹.

Zamknięcie ruchu pasażerskiego przyniosło wiele problemów dla całej branży lotniczej na całym świecie, także w Polsce. Straty były ogromne, nigdy wcześniej lotnictwo cywilne nie borykało się z tak wieloma problemami. Ekonomiczne

g51s4tb [dostęp: 7.05.2023]; <https://forsal.pl/biznes/aktualnosci/artykuly/7757916,kolejna-ogromna-pomoc-publiczna-dla-klm-air-france-holandia-rzuca-na-stol-34-mld-euro.html> [dostęp: 7.05.2023]; <https://www.rp.pl/transport/art38152191-air-france-klm-splaca-pomoc-po-dobrym-roku> [dostęp: 7.05.2023].

¹⁹ 5 powodów, by nadal nie bać się latania [online:] <https://www.newsweek.pl/swiat/czy-podroze-samolotem-sa-bezpieczne-dane-statystyczne/j7ytlk3> [dostęp: 3.11.2015].

²⁰ K. Łuczak, *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, Katowice 2016, s. 7–8.

²¹ *Przemysł lotniczy w Polsce z podciętymi skrzydłami. „Tracimy nie tylko miejsca pracy”* [online:] <https://businessinsider.com.pl/firmy/strategie/kryzys-dolina-lotnicza-i-przemysl-lotniczy-w-polsce-praca-zwolnienia-w-branzy/n4r7e87/> [dostęp: 13.09.2022].

skutki pandemii dla lotnictwa cywilnego były olbrzymie i zmusiły branżę do wypracowania nowych procedur i stawienia czoła nowym wyzwaniom²².

Wcześniejsze doświadczenia wyniesione z poprzednich kryzysów w branży lotniczej, takich jak wybuchy wulkanów czy zamachy terrorystyczne²³, pokazały, że każdy kryzys da się przezwyciężyć. Takie podejście spowodowało, że bardzo szybko rozpoczęto działania zmierzające do podniesienia się po kryzysie.

Biorąc pod uwagę fakt, że lotnictwo cywilne jest bezpośrednio powiązane z bezpieczeństwem i nie może rozwijać się bez rygorystycznych zasad gwarantujących jego wysoki poziom, działania mające na celu jego zapewnienie są koniecznością. Należy pamiętać, że lotnictwo cywilne jest działalnością międzynarodową, a zatem przepisy międzynarodowe²⁴ mają zasadnicze znaczenie dla regulacji publicznoprawnych związanych z bezpieczeństwem w żegludze powietrznej. Ważne jest, by państwa wspólnie wypracowały rozwiązania, które pozwolą zminimalizować negatywne skutki kryzysów. Nie można jednak pominąć znaczenia wewnętrznych regulacji prawnych odnoszących się do zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. W Polsce Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym określa standardy obowiązujące na terytorium Polski w obszarze zarządzania bezpieczeństwem w tym sektorze. Dokument ten jest zbiorem regulacji i działań dotyczących poprawy bezpieczeństwa, służących zarządzaniu bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym i zintegrowaniu działań podejmowanych na poziomie państwa w zakresie legislacji, polityki, celów w tym obszarze. Związany jest również z promowaniem bezpieczeństwa oraz nadzorem nad systemami zarządzania bezpieczeństwem (Safety Management System – SMS) podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą. Załącznikiem do Krajowego Programu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym jest Krajowy Plan Bezpieczeństwa, w którym przy udziale środowiska lotniczego zostaną wskazane zagadnienia poddawane szczególnemu monitorowaniu w ramach tzw. wskaźników poziomu bezpieczeństwa. Z pewnością umożliwi to nadzorowi lotniczemu reagowanie na zagrożenia na tyle wcześniej, aby udało

²² Zob. [online:] <https://krakowairport.pl/blog/ekonomiczne-skutki-pandemii-covid-19-dla-lotnictwa-cywilnego/> [dostęp: 13.09.2022].

²³ Zob. A. Chochowska, K. Chochowski, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 83–129; E. Jasiuk, A. Konert, A. Detyńska, E. Targońska, *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43, s. 113–118.

²⁴ Zob. E. Jasiuk, R. Wosiek, *Global security and safety management in civil aviation in light of Annex 19 to the Chicago Convention* [w:] E. Jasiuk, R. Wosiek (red.), *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2019, s. 131–140.

się uniknąć wypadków lotniczych, i na tyle precyzyjnie, aby koszty działań minimalizujących ryzyko były adekwatne do celów. Dzięki temu każdy z podmiotów lotniczych będzie mógł sam ocenić, który z jego obszarów wymaga dodatkowych działań zarządczych²⁵. Wskazać jednak należy, że obecnie obowiązujący Krajowy Plan Bezpieczeństwa na lata 2021–2024 (KPB 2021), stanowiący załącznik do Krajowego Programu Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym – KPBwLC²⁶, jest piątą edycją dokumentu mającego na celu wskazanie obszarów zagrożeń, które zostaną objęte procedurą szczególnych analiz i specjalnego nadzoru Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego. KPBwLC jest to narzędzie oparte na koncepcji zarządzania ryzykiem, a więc identyfikacji zagrożeń, ich oceny oraz określenia i realizacji działań mitygujących. Obszary zagrożeń na potrzeby KPB 2021–2024 bazują na kwestiach wskazanych w Europejskim Planie Bezpieczeństwa Lotniczego (EPAS) oraz wypracowanych na podstawie zgłoszeń środowiska lotniczego. KPB 2021 oprócz wskazywania zagrożeń monitoruje również Wskaźniki Poziomu Bezpieczeństwa (*Safety Performance Indicators* – SPI) opracowane przez podmioty lotnicze objęte obowiązkiem mierzenia poziomu bezpieczeństwa (*Safety Performance Monitoring*). Do takich podmiotów należą ośrodki szkolenia lotniczego i operatorzy lotniczy – zaliczani do organizacji typu complex, oraz zarządzający lotniskami użytku publicznego i instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej – zobowiązane do posiadania wdrożonego Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem. Dnia 24 marca 2022 roku dołączyły do tego grona Organizacje Ciągłej Zdadności do Lotu (PART CAMO)²⁷. Bardzo istotne jest, że to właśnie piąta edycja KPB 2021–2024 została uzupełniona o nowe obszary zagrożeń wynikających z pandemii COVID-19.

Lotnictwo cywilne kojarzone jest z wysokim poziomem bezpieczeństwa, jednak przy wciąż rosnącej liczbie obsługiwanych pasażerów, operacji lotniczych i użytkowników statków powietrznych lotnictwa ogólnego jest to nie lada wyzwanie. Z kolei wydarzenia kryzysowe powodują, że staje się to jeszcze trudniejsze i niezbędne jest wdrożenie nowych rozwiązań i procedur w zarządzaniu

²⁵ Zob. Urząd Lotnictwa Cywilnego, *Zarządzanie bezpieczeństwem* [online:] <https://ulc.gov.pl/zarządzanie-bezpieczenstwem/program-bezpieczenstwa-w-lotnictwie-cywilnym/krajowy-program-bezpieczenstwa-w-lotnictwie-cywilnym-kpbwlc> [dostęp: 21.09.2022].

²⁶ Krajowy Plan Bezpieczeństwa jest planem w ujęciu czteroletnim. Dlatego też będzie on podlegał rewizji co 12 miesięcy, a każdorazowa coroczna edycja będzie obejmowała kolejne cztery lata. Takie zasady pozwolą na zachowanie ciągłości podejmowanych już działań, przy jednoczesnym planowaniu w szerszym horyzoncie czasowym.

²⁷ Zob. [online:] <https://www.ulc.gov.pl/pl/zarządzanie-bezpieczenstwem/program-bezpieczenstwa-w-lotnictwie-cywilnym/krajowy-plan-bezpieczenstwa/5656-krajowy-plan-bezpieczenstwa-2021-2024> [dostęp: 11.04.2023].

bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Słusznie pisze J. Nowak, że: „Lotnictwo cywilne, z uwagi na znaczenie dla systemu komunikacyjnego państwa, jest podatne na występowanie sytuacji o charakterze nadzwyczajnym, wręcz kryzysowym. Szczególnie w kontekście różnych zagrożeń zapewnienie jego właściwego funkcjonowania jest zadaniem trudnym i jednocześnie priorytetowym. Dlatego też, w dobie pojawiania się coraz to nowych form zagrożeń, państwa, instytucje lotnicze podejmują szereg działań, określanych mianem zarządzania kryzysowego. W przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych zasadniczym celem tego rodzaju zarządzania jest zapewnienie sprawnego działania organizacji lotniczej, zmierzającej do ich eliminacji. W lotnictwie, ze względu na jego specyfikę, to działanie jest bardzo trudne. Praktyczne zarządzanie siłami i środkami w przypadku zaistnienia sytuacji kryzysowych odbywa się w określonym systemie działania, który ma na celu zapobiegać sytuacjom kryzysowym, przygotować plan działania, podejmować zmagania neutralizujące oraz odtworzyć stan początkowy”²⁸. Dlatego też bardzo ważne jest tworzenie właściwych procedur zapobiegania wystąpieniu sytuacji kryzysowej, redukcji jej skutków, a także projektowanie oraz realizacja fazy przygotowawczej na zaistnienie kryzysu poprzez planowanie, ćwiczenia i szkolenie osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo. Istotne są także sposoby bezpośredniego reagowania na wystąpienie sytuacji kryzysowej i metody powrotu do stanu sprzed kryzysu. Podejmując działania zapobiegawcze, należy uwzględniać doświadczenia wyniesione z wcześniej istniejących kryzysów. Niestety w przypadku kryzysu wywołanego pandemią COVID-19, ze względu na jego nieprzewidywalność, nie zawsze było możliwe zastosowanie powyższych zasad. Z kolei wojna w Ukrainie spowodowała, że wychodzenie z kryzysu polskiej branży lotniczej w oczekiwanym wymiarze nie jest możliwe. Prognostycy są na razie zgodni, że wpływ wojny w Ukrainie na światową branżę lotniczą będzie marginalny. Niestety ta prawidłowość nie będzie dotyczyć rynku polskiego. Takie przekonanie wynika przede wszystkim z niskiego udziału rynków bezpośrednio dotkniętych ograniczeniami (Białoruś, Rosja i Ukraina) w światowym lotnictwie cywilnym²⁹. Jednak specjaliści IATA i Oxford Economics (OE) uważają, że wojna w najbliższych latach obniży światowy Produkt Krajowy Brutto (PKB) najwyżej o 0,25%. Oczywiście konflikt i sankcje najbardziej dotkną Rosję i Europę, ale w sumie ich skutki będą miały znikomy wpływ na globalną ekonomię. A ponieważ rozwój ruchu lotniczego

²⁸ J. Nowak, *Zarządzanie lotnictwem cywilnym w aspekcie sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe WSOSP” 2016, nr 1, s. 53–65.

²⁹ K. Loga-Sowiński, *IATA: Wojna tylko nieznacznie wpłynie na rynek lotniczy* [online:] <https://www.pasazer.com/news/461145/iata,wojna,tylko,nieznacznie,wplynie,na,rynek,lotniczy.html> [dostęp: 14.09.2022].

jest ściśle powiązany z dynamiką PKB, to również branża lotnicza nie odczuje skutków wojny w zbyt dotkliwy sposób. Prognoztów IATA i OE bardziej niepokoi wzrost cen paliwa i rosnąca inflacja, która jednak po szczycie w 2022 roku ma znacząco spadać w kolejnych latach³⁰.

Z danych IATA wynika, że udział ukraińskiego ruchu lotniczego w Europie w ostatniej dekadzie nie przekraczał 2%. Z kolei w tym samym okresie udział podróży międzynarodowych pomiędzy Rosją a Europą nie osiągnął nigdy 4%. Prognoza IATA i OE nie odnosi się do rynku białoruskiego, ale jego znaczenie jest jeszcze mniejsze niż dwóch wymienionych powyżej. Jak widać, nawet tylko w skali europejskiej trzy rynki objęte konfliktem i sankcjami są zbyt małe, aby odcisnąć znaczące, negatywne piętno na rozwoju lotnictwa cywilnego w nadchodzących latach. Oczywiście należy zaznaczyć, że prognoza zakłada, iż wojna nie rozszerzy się na inne kraje i regiony³¹.

W przypadku rynku samolotów pasażerskich sprawa wygląda podobnie. Ogólna liczba wszystkich dużych cywilnych statków powietrznych zdolnych do wykonywania operacji lotniczych wynosi około 25,5 tysiąca sztuk, w tym 1120 to statki powietrzne znajdujące się w Białorusi (ok. 25), Rosji (ok. 1000) i Ukrainie (ok. 95). I w tym przypadku udział samolotów znajdujących się w tych trzech krajach nie przekracza 4,4% wszystkich samolotów pasażerskich na świecie.

Niemniej rosyjska inwazja w Ukrainie negatywnie wpłynęła na całą branżę lotniczą, choć oczywiście wpływ ten na poszczególne kraje jest różny³².

Zamknięcie unijnego nieba dla rosyjskich samolotów oraz rosyjskiego dla przewoźników europejskich przynosi kolejne straty w branży lotniczej³³. Utrata możliwości działania na rynku ukraińskim dla wielu przewoźników z Polski także wywołuje znaczące straty. Całkowicie uziemione linie ukraińskie oraz brak możliwości wykonywania lotów do Kijowa, Lwowa, Odessy i innych miast niewątpliwie wpłynie na pogorszenie kondycji finansowej przewoźników lotniczych. Jednak należy wziąć pod uwagę, że w 2019 roku kierunki ukraińskie stanowiły dla polskiej linii około 7% całego oferowania liczonego w dostępnych do sprzedaży fotelach. Ta strata odbije się nie tylko na połączeniach bezpośrednich LOT,

³⁰ Zob. [online:] <https://www.pasazer.com/news/461145/iata,wojna,tylko,nieznacznie,wplynie,na,rynek,lotniczy.html> [dostęp: 14.09.2022].

³¹ *Ibidem*.

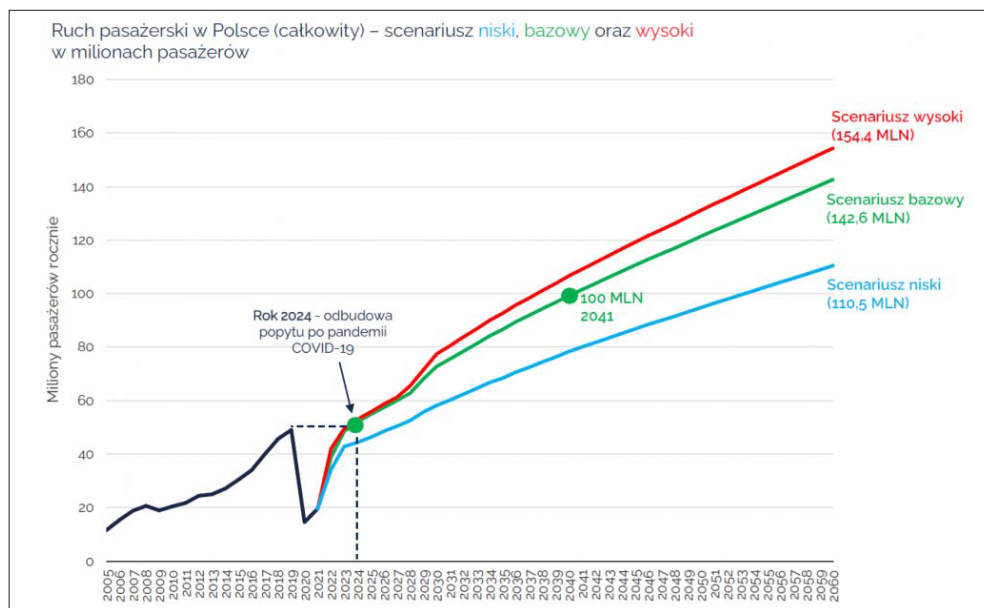
³² M. Piotrowski, *Wizz Air największym lotniczym przegranym wojny w Ukrainie? Splot wielu niefortunnych zdarzeń* [online:] <https://www.fly4free.pl/wizz-air-najwiekszym-lotniczym-przegranym-wojny-w-ukrainie/> [dostęp: 14.09.2022].

³³ Zob. B. Moźdzynski, *Inwazja Rosji na Ukrainę zmienia lotniczą mapę świata* [online:] <https://www.forbes.pl/transport-i-logistyka/wojna-rosji-z-ukraina-linie-lotnicze-beda-miec-problem-co-nas-czeka-latem/9jcgpx8> [dostęp: 14.09.2022].

ale również na rejsach dalekiego zasięgu, zwłaszcza do Kanady i Stanów Zjednoczonych, które były zasilane przez pasażerów z Ukrainy³⁴.

Negatywny wpływ wojny i sankcji na polskie PKB może być znacznie większy niż to, co przewiduje IATA i OE dla całego świata. Już dzisiaj odczuwamy utratę pasażerów, szczególnie z Ukrainy, ale także z Rosji i Białorusi³⁵.

Wykres 1. Całkowity ruch pasażerski w Polsce latach 2005–2060



Źródło: K. Loga-Sowiński [online:] <https://www.pasazer.com/news/461145/iata,wojna,tylko,nieznacznie,wplynie,na,rynek,lotniczy.html> [dostęp: 14.09.2022].

Kolejnym zauważalnym problemem jest niemożność przelotu nad Ukrainą, co zmusi wielu przewoźników do wydłużania tras i w efekcie zwiększy emisję gazów cieplarnianych oraz koszty paliwa.

Należy także wziąć pod uwagę, że dzisiaj wszystkich skutków wywołanych wojną nie da się przewidzieć. Na obecną sytuację wpływa wiele czynników, w tym najważniejsze to sankcje nakładane wobec Federacji Rosyjskiej, czas ich

³⁴ Zob. K. Loga-Sowiński, *Analiza: Wojna w Ukrainie uderza w branżę lotniczą* [online:] <https://www.pasazer.com/news/461095/analiza,wojna,w,ukrainie,uderza,w,branze,lotnicza.html> [dostęp: 11.04.2023].

³⁵ Zob. [online:] <https://www.pasazer.com/news/461145/iata,wojna,tylko,nieznacznie,wplynie,na,rynek,lotniczy.html> [dostęp: 14.09.2022].

obowiązywania oraz ewentualne retorsje ze strony Rosji³⁶. Przedłużająca się wojna w Ukrainie może mieć wpływ na wzrost cen paliwa lotniczego, co niewątpliwie utrudni proces wychodzenia z kryzysu.

Wojna w Ukrainie niesie również zagrożenia dla producentów samolotów. Airbus i Boeing mają klientów zarówno z Rosji, jak i z Ukrainy. Oba te państwa są znaczącymi eksporterami tytanu i stali niezbędnych do produkcji statków powietrznych.

Bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym należy obecnie analizować, biorąc pod uwagę różne czynniki, które nie są jednolite na całym świecie. Skutki wojny w Ukrainie są odczuwalne w Polsce, ale już nie mają większego znaczenia dla innych, bardziej odległych części świata. Taki stan rzeczy wpływa na szybkość wychodzenia z kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19. Aktualnie można zaobserwować, że różne państwa na świecie w odmiennym tempie wychodzą z kryzysu wywołanego pandemią, a przykładem takiego kraju jest chociażby Polska.

Analiza czynników wpływających na bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym w czasach kryzysu wywołanego przez pandemię COVID-19 i wojnę w Ukrainie pozwala dostrzec, że to one kształtują lotnictwo cywilne i wpływają na jego bezpieczeństwo.

W zapewnianiu poczucia bezpieczeństwa w branży lotniczej bardzo ważną rolę odgrywa kondycja finansowa podmiotów lotniczych. Ma ona ogromny wpływ na działania, które są podejmowane w branży lotniczej. Dlatego też w czasie kryzysu wywołanego wybuchem pandemii COVID-19 istotne znaczenie miała pomoc publiczna, bez której z pewnością sektor ten nie byłby w stanie przetrwać, jeśli weźmie się pod uwagę skalę kryzysu. Ważną rolę w zakresie zapewniania bezpieczeństwa w lotnictwie cywilnym odgrywają przepisy prawa międzynarodowego, europejskiego, ale także krajowego.

W Polsce to Krajowy Program Bezpieczeństwa w Lotnictwie Cywilnym określa standardy obowiązujące na terytorium Polski w obszarze zarządzania bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym. Zasadniczym celem programu jest poprawa bezpieczeństwa poprzez właściwe nim zarządzanie w lotnictwie cywilnym oraz zintegrowanie działań podejmowanych na poziomie państwa w zakresie legislacji, polityki, celów w tym obszarze. Związany jest również z promowaniem bezpieczeństwa oraz nadzorem nad systemami zarządzania bezpieczeństwem (*Safety Management System – SMS*) podmiotów prowadzących lotniczą działalność gospodarczą.

³⁶ Zob. K. Loga-Sowiński, *Analiza: Wojna w Ukrainie...*, op. cit.

Pandemia COVID-19 oraz trwająca wojna w Ukrainie to wydarzenia, które zasadniczo wpłynęły na bezpieczeństwo w lotnictwie cywilnym, w tym bezpieczeństwo finansowe. Jednak już dzisiaj widać, że branża lotnicza mimo wojny w Ukrainie podnosi się z kryzysu wywołanego jej wybuchem. Bardzo ważne jest to, że powstały kryzys i jego skala były trudne do przewidzenia. Taki stan rzeczy wpłynął zasadniczo na trudności związane z jego przewyciężaniem.

Bibliografia

1. Bocheński K., *Wojna na Ukrainie to potężny cios dla polskiej branży lotniczej. Straty idą w miliony zł dziennie* [online:] <https://www.forbes.pl/gospodarka/wojna-na-ukrainie-uderza-w-branze-lotnicza-o-odbiciu-po-pandemii-mozemy-zapomniec/c1926wl> [dostęp: 14.09.2022].
2. Chochowska A., Chochowski K., *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
3. Fehler W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne współczesnej Polski. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Warszawa 2012.
4. Foryś Ł., *Zintegrowany System Bezpieczeństwa Transportu jako element strategii bezpieczeństwa narodowego* [w:] D. Krzewniak (red.), *Praktyczny wymiar bezpieczeństwa*, Siedlce 2021.
5. Jasiuk E., Osiecki M., *Bezpieczne użytkowanie bezzałogowych statków powietrznych – perspektywa prawa międzynarodowego i europejskiego* [w:] A. Konert (red.), *Rola prawa lotniczego w procesie budowy bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
6. Jasiuk E., *Czyny zabronione według konwencji tokijskiej z 1963 roku – zarys problematyki* [w:] Z. Galicki, K. Myszone-Kostrzewa (red.), *50 lat konwencji tokijskiej – bezpieczeństwo żeglugi lotniczej z perspektywy przestrzeni powietrznej i kosmicznej. Księga dedykowana Profesorowi Markowi Żyliczowi*, Warszawa 2014.
7. Jasiuk E., *Problemy prawne finansowania lotnictwa w Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, Warszawa 2015.
8. Jasiuk E., *Uwarunkowania prawno-finansowe rozwoju lotnictwa polskiego w Unii Europejskiej* [w:] A. Konert (red.), *Internacjonalizacja i europeizacja prawa lotniczego*, Warszawa 2015.
9. Jasiuk E., Konert A., Detyniecka A., Targońska E., *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43.

10. Jasiuk E., Marchwińska A., *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagrożonej w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
11. Jasiuk E., Wosiek R., *Global security and safety management in civil aviation in light of Annex 19 to the Chicago Convention* [w:] E. Jasiuk, R. Wosiek (red.), *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2019.
12. Kitler W., *Domena nauk o bezpieczeństwie – aspekty teoretyczne, metodologiczne i systemowe* [w:] A. Gleń (red.), *Jednoczenie wiedzy w naukach o bezpieczeństwie*, Siedlce 2020.
13. Kunert-Diallo A., *Zakaz praktyk ograniczających konkurencję* [w:] M. Żylicz (red.), *Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej*, Radom 2004.
14. Kunert-Diallo A., *Zasady pomocy finansowej dla portów regionalnych i na rozpoczęcie działalności przewoźników lotniczych* [w:] M. Żylicz (red.), *Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej*, Radom 2005.
15. Kwasiborska A., *Bezpieczeństwo transportu lotniczego. Wybrane aspekty*, Pułtusk–Warszawa 2016.
16. Loga-Sowiński K., *Analiza: Wojna w Ukrainie uderza w branżę lotniczą* [online:] <https://www.pasazer.com/news/461095/analiza,wojna,w,ukrainie,uderza,w,branze,lotnicza> [dostęp: 14.09.2022].
17. Loga-Sowiński K., *IATA: Wojna tylko nieznacznie wpłynie na rynek lotniczy* [online:] <https://www.pasazer.com/news/461145/iata,wojna,tylko,nieznacznie,wplynie,na,rynek,lotniczy.html> [dostęp: 14.09.2022].
18. Łuczak K., *Zarządzanie bezpieczeństwem w lotnictwie cywilnym*, Katowice 2016.
19. Madrjas J., *Mikosz: Pandemia udowodniła, że lotnictwo jest niezbędne* [online:] <https://www.rynek-lotniczy.pl/mobile/mikosz-pandemia-udowodnila-ze-lotnictwo-jest-niezbjedne-12524.html> [dostęp: 20.09.2022].
20. Możdyński B., *Inwazja Rosji na Ukrainę zmienia lotniczą mapę świata* [online:] <https://www.forbes.pl/transport-i-logistyka/wojna-rosji-z-ukraina-linie-lotnicze-beda-miec-problem-co-nas-czeka-latem/9jcgpx8> [dostęp: 14.09.2022].
21. Nowak J., *Zarządzanie lotnictwem cywilnym w aspekcie sytuacji kryzysowych*, „Zeszyty Naukowe WSOSP” 2016, nr 1.
22. Piotrowski M., *Wizz Air największym lotniczym przegranym wojny w Ukrainie? Splot wielu niefortunnych zdarzeń* [online:] <https://www.fly4free.pl/wizz-air-najwiekszym-lotniczym-przegranym-wojny-w-ukrainie/> [dostęp: 14.09.2022].

23. Sipiński D., *Lotnictwo w kryzysie, ale to nie agonia* [online:] <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/rynek/1955918,1,lotnictwo-w-kryzysie-ale-to-nie-agonia.read> [dostęp: 20.09.2022].
24. Szymajda I., *Konkurencja w transporcie lotniczym, prawo europejskie i problemy dostosowania prawa polskiego*, Warszawa 2002.
25. Żylicz M., *Prawo lotnicze, międzynarodowe, europejskie i krajowe*, Warszawa 2011.

11. OBOWIĄZEK WYKONYWANIA ZAWODU PIEŁĘGNIARKI ZGODNIE ZE WSKAZANIAMI AKTUALNEJ WIEDZY MEDYCZNEJ JAKO ISTOTNY CZYNNIK WARUNKUJĄCY BEZPIECZEŃSTWO ZDROWOTNE PACJENTÓW. ROZWAŻANIA NA PRZYKŁADZIE OBOWIĄZUJĄCEJ W POLSCE USTAWY O ZAWODACH PIEŁĘGNIARKI I POŁOŻNEJ

ANNA CHOCHOWSKA

ORCID 0000-0002-4146-9951

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/11/a.chochowska

Wstęp

Zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego jest niewątpliwie jednym z najważniejszych zadań państwa i jego organów. W literaturze przedmiotowej podkreśla się, że stanowi ono bezpośrednią przesłankę dla interwencjonizmu władz publicznych w sferę ochrony zdrowia publicznego¹. Realizacja obowiązków państwa w tym zakresie odbywa się m.in. poprzez ustanowienie odpowiednich regulacji prawnych pozwalających na prawidłowe zorganizowanie, a tym samym i funkcjonowanie systemu ochrony zdrowia. Zdrowie i życie człowieka to przecież kluczowe dobra podlegające prawnopaństwowej ochronie, zarówno w płaszczyźnie karnej, administracyjnej, jak i cywilnej. Niewątpliwie „istnienie dobrze zorganizowanego systemu opieki zdrowotnej, gwarantującego ludziom – oczywiście w miarę możliwości – bezpieczeństwo zdrowotne jawi się jako priorytetowe zadanie, ciążyące na organach administracji publicznej w każdym państwie”². Wśród determinant warunkujących bezpieczeństwo zdrowotne należy wskazać jakość kadr medycznych, mierzoną stopniem ich profesjonalizmu, którego niekwestionowanymi wyznacznikami są wiedza i umiejętności zawodowe.

W niniejszym opracowaniu dokonano analizy polskich regulacji prawnych określających zasady wykonywania jednego z zawodów medycznych, tj. zawodu pielęgniarki, jako normatywnych gwarancji pozwalających zapewnić bezpieczeństwo zdrowotne pacjentom.

¹ B. Bober, *Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa*, „Studia nad Bezpieczeństwem” 2016, nr 1, s. 33.

² A. Chochowska, *Health safety of Poles based on the applicable legal regulations on preventing and combating infections and infectious diseases using the example of Covid-19 disease*, „International Journal of Legal Studies” (IJOLS) 2022, nr 2(12), s. 114.

Celem rozważań jest wykazanie, że ciążący na osobach wykonujących zawód medyczny obowiązek udzielania świadczeń zgodnie z aktualnym stanem wiedzy medycznej może być w pełni realizowany jedynie dzięki ustawicznemu doskonaleniu zawodowemu. Ustawowy wymóg stałego aktualizowania wiedzy medycznej przez personel medyczny przyczynia się do zwiększenia bezpieczeństwa zdrowotnego, zaś działania podejmowane w oderwaniu od aktualnego stanu wiedzy medycznej są nie tylko szkodliwe dla społeczeństwa, ale także sankcjonowane przez instytucje państwowe oraz odpowiednie organy samorządu zawodowego.

Osiągnięciu powyższego celu służyć ma zidentyfikowany problem badawczy: czy regulacje dotyczące obowiązku doskonalenia zawodowego i aktualizacji wiedzy medycznej przez pielęgniarki oraz wskazane w ustawie o zawodach pielęgniarki i położnej formy doskonalenia zawodowego przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentom?

Wskazania aktualnej wiedzy medycznej jako przesłanka prawidłowego wykonywania zawodu pielęgniarki

Standardy wykonywania zawodu pielęgniarki zostały ustanowione w ustawie z dnia 15 lipca 2011 roku o zawodach pielęgniarki i położnej³. Zgodnie z art. 11 ust. 1 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej do zasad wykonywania takiego zawodu ustawodawca zalicza: należyta staranność, zgodność z zasadami etyki zawodowej, poszanowanie praw pacjenta, dbałość o jego bezpieczeństwo, a nade wszystko wskazania aktualnej wiedzy medycznej⁴. Wykonywanie zawodu zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej stanowi więc jeden z najistotniejszych wymogów warunkujących odpowiednią jakość udzielanych przez pielęgniarki świadczeń medycznych.

W tym miejscu należy zauważyć, że pojęcie aktualnej wiedzy medycznej dotyczy wielu zawodów medycznych i jest używane w wielu aktach prawnych regulujących zasady wykonywania tego typu zawodów. Dla przykładu można wskazać regulacje prawne, w których ustawodawca posługuje się tym terminem:

³ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702.

⁴ Więcej na temat istoty i standardów wykonywania zawodu pielęgniarki: A. Chochowska, *Status prawny pielęgniarki w prawie polskim* [w:] B. Ślusarska, G. Rożek, M. Charzyńska-Gula (red.), *Pielęgnowanie zindywidualizowane. Współczesne potrzeby, możliwości i oczekiwania*, Tarnobrzeg 2022, s. 165–177.

- „Lekarz ma obowiązek wykonywać zawód zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej” – art. 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁵;
- „Fizjoterapeuta wykonuje zawód z należytą starannością, zgodnie z zasadami etyki zawodowej, poszanowaniem praw pacjenta, dbałością o jego bezpieczeństwo i wykorzystując wskazania aktualnej wiedzy medycznej – art. 4 ustawy o zawodzie fizjoterapeuty⁶;
- „Ratownik medyczny ma obowiązek wykonywać zawód zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy medycznej, z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością” – art. 35 ustawy o zawodzie ratownika medycznego i samorządzie ratowników medycznych⁷;
- „Farmaceuta ma obowiązek wykonywać zawód z należytą starannością, poszanowaniem praw pacjenta, dbałością o jego bezpieczeństwo zgodnie ze wskazaniami aktualnej wiedzy farmaceutycznej i medycznej, dostępnymi mu metodami oraz zgodnie z zasadami etyki i deontologii zawodowej” – art. 27 ustawy o zawodzie farmaceuty⁸.

Podjmując rozważania w zakresie ustalenia znaczenia terminu „aktualna wiedza medyczna”, należy niewątpliwie sięgnąć do literatury przedmiotu z zakresu prawa medycznego oraz orzecznictwa sądowego. Ustalenie znaczenia tego pojęcia ma istotne znaczenie, choćby w kontekście odpowiedzialności prawnej za błąd medyczny czy ocenie prawidłowości zastosowanej metody diagnostycznej, leczniczej, rehabilitacyjnej oraz w profilaktyce zdrowia.

Zgodzić się należy z tezą wysuwaną w doktrynie prawa medycznego, że: „Naukowe uzasadnienie działań medycznych jest bowiem pewnym rodzajem twórczości intelektualnej, a wobec nauki wysuwane są oczekiwania dotyczące uporządkowania, klasyfikowania, wyjaśnienia faktów i zjawisk, tworzenia reguł i praw. Linia podziału między poznawczymi i praktycznymi celami nie jest ostra, zatem pozostają one ze sobą w stałym związku, tak jak nauka medyczna i praktyka zawodowa”⁹. Próby zdefiniowania pojęcia aktualnej wiedzy medycznej podjęła się m.in. D. Karkowska, która podkreśla, że termin ten „odnosi się do medycznego procesu intelektualnego, tj. wykorzystania wiedzy medycznej, tym samym ustawodawca stawia przed osobami wykonującymi zawód pielęgniarstwa

⁵ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1731 z późn. zm).

⁶ Ustawa z dnia 25 września 2015 roku o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 168).

⁷ Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 roku o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2705).

⁸ Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 roku o zawodzie farmaceuty (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1873).

⁹ D. Wąsik, *Wskazania aktualnej wiedzy medycznej w świetle odpowiedzialności karnej za błędy w sztuce lekarskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 36, s. 54–55.

wysokie wymagania w zakresie staranności i rzetelności oceny i postępowania medycznego”¹⁰. Autorka ta rozpatruje postępowanie pielęgniarki z punktu widzenia zgodności ze stanem aktualnej wiedzy medycznej w dwóch kontekstach: prawnym oraz faktycznym. Prawny kontekst ma charakter obiektywny, a to oznacza, że nie zależy od subiektywnych przekonań pielęgniarki. W tym sensie wskazania aktualnej wiedzy medycznej są jedną z najistotniejszych zasad wykonywania zawodu, jakie ustawodawca ustanawia w stosunku do pielęgniarek¹¹. Zaznaczyć należy, że postępowanie w oparciu o nieaktualne procedury czy metody, które zostały uznane na gruncie nauk medycznych za nieskuteczne, czy wręcz szkodliwe, zostanie zakwalifikowane jako działanie sprzeczne z prawem, gdyż nie odpowiada wymogom aktualnej wiedzy medycznej. Podobna sytuacja dotyczyć będzie wiedzy już zdezaktualizowanej.

Z kolei kontekst faktyczny D. Karkowska wiąże z pulą rzeczywiście dostępnych pielęgniarskich metod pielęgnacyjnych, zapobiegawczych i rehabilitacyjnych, które mogą być stosowane względem pacjenta, oczywiście za jego świadomie wyrażoną zgodą¹². Może bowiem zaistnieć sytuacja niemożliwości zastosowania określonej metody przy udzielaniu konkretnego świadczenia zdrowotnego, z uwagi na fizyczny brak danego wyrobu medycznego (np. zerwane łańcuchy dostaw czy niedopuszczenie do obrotu na terytorium RP mimo powszechnego stosowania danego produktu w innych krajach, niedysponowanie przez podmiot medyczny konkretnym sprzętem medycznym).

Na gruncie powyższych rozważań za nieaktualną wiedzę medyczną uznać należy zarówno tę, która nie jest już stosowana z uwagi na przedstawienie dowodu potwierdzającego negatywne konsekwencje dla zdrowia pacjenta lub brak dostatecznych postępów pielęgnacyjnych, leczniczych czy rehabilitacyjnych w oparciu o dotychczas stosowane metody, a także wiedzę, która jeszcze nie stała się aktualna, gdyż prezentowane twierdzenia nie zostały jeszcze w sposób obiektywny zweryfikowane¹³.

Z kolei działanie zgodnie z aktualną wiedzą medyczną to stosowanie zweryfikowanych przez naukę metod leczniczych, pielęgnacyjnych czy rehabilitacyjnych o udowodnionej skuteczności. W doktrynie prezentowany jest pogląd, że „wskazania aktualnej wiedzy medycznej stanowią miernik należytej realizacji obowiązków tudzież legalności realizacji uprawnień wynikających z przepisów

¹⁰ D. Karkowska, *Prawo medyczne*, Warszawa 2020, s. 203.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*, s. 205.

¹³ Por. T. Widlak, *Interpretacja klauzuli „aktualna wiedza medyczna” w polskim prawie – zarys zagadnień epistemologicznych i metodologicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII, s. 611.

regulujących zasady wykonywania zawodów medycznych. Aktualna wiedza medyczna określa zatem standardy dopuszczalnego postępowania i wytycza granice zaufania publicznego dla danej profesji¹⁴. Niewątpliwie pojęcie to należy wiązać z profesjonalizmem osób zajmujących się zawodowo udzielaniem świadczeń zdrowotnych pacjentom. Profesjonalizm należy rozumieć bardzo szeroko, po pierwsze jako posiadanie kwalifikacji potwierdzonych formalnym dokumentem – prawem wykonywania zawodu, a także wymóg ciągłego podnoszenia wiedzy i umiejętności wyrażony w postaci nałożenia na pielęgniarkę obowiązku aktualizacji wiedzy zawodowej. Po drugie na profesjonalizm składa się również odpowiednia postawa pielęgniarek, przejawiająca się w szczególnej dbałości o bezpieczeństwo pacjentów i poszanowanie jego praw, staranności przy wykonywaniu świadczeń medycznych oraz konieczności przestrzegania norm etycznych. Na tak szerokie rozumienie profesjonalizmu wskazują m.in. E. Smoleń i A. Ksykiewicz-Dorota, podkreślając, że: „Profesjonalizm to realizowanie usług z wykorzystaniem wiedzy i umiejętności oraz odpowiedzialność za podejmowane działania”¹⁵.

Profesjonalizm należy więc łączyć z oferowaniem wysokiego standardu usług pielęgniarskich, które winny być udzielane pacjentom z uwzględnieniem najnowszej wiedzy medycznej i posiadanego doświadczenia oraz nabytych kwalifikacji zawodowych, czyli w zgodzie ze sztuką tego zawodu. Należy zgodzić się z tezą H. Dobrowolskiej, która słusznie zauważa, że: „Pielęgniarki i położne, wraz z uzyskanymi kwalifikacjami zawodowymi, wnoszą w organizację nowe możliwości i zasoby, które, odpowiednio wykorzystane przez pracodawcę, pozwolą świadczyć opiekę na najwyższym poziomie”¹⁶. Jednocześnie posiadanie wysokich umiejętności pozwala zapewnić pacjentom bezpieczeństwo warunkowane jakością udzielanych usług medycznych. D. Karkowska wiąże ponadto dbałość o bezpieczeństwo pacjenta z przestrzeganiem regulacji prawnych ustanawiających odpowiedni standard bezpieczeństwa i fachowości używanych wyrobów medycznych, czyli np. przeterminowanych, bez ważnego certyfikatu, a nade wszystko stwarzających zagrożenie dla zdrowia lub życia pacjentów¹⁷. W niniejszym artykule zapewnienie bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów rozpatrywane jest wyłącznie w kontekście fachowości personelu medycznego, choć warto zaznaczyć, że na stan bezpieczeństwa wpływają również inne czynniki,

¹⁴ D. Wąsik, *Wskazania aktualnej wiedzy medycznej...*, op. cit., s. 58.

¹⁵ E. Smoleń, A. Ksykiewicz-Dorota, *Profesjonalizm pielęgniarek jako element oceny satysfakcji rodziców/opiekunów dzieci z opieki pielęgniarskiej*, „Medycyna Pracy” 2015, nr 66(4), s. 549.

¹⁶ H. Dobrowolska, *Znaczenie kształcenia podyplomowego dla rozwoju zawodowego pielęgniarek i położnych (rozprawa doktorska)*, Bytom 2021, s. 31.

¹⁷ D. Karkowska, *Prawo medyczne...*, op. cit., s. 222.

np. warunki techniczne, sanitarne i organizacyjne, jakimi dysponuje podmiot leczniczy udzielający świadczeń medycznych.

Profesjonalizm personelu medycznego warunkuje bezpieczeństwo zdrowotne, a zatem im wyższy poziom kompetencji pielęgniarek, tym większa gwarancja odpowiedniej jakości świadczeń zdrowotnych, które udzielane są pacjentom. Przygotowanie merytoryczne odpowiadające wskazaniom aktualnej wiedzy medycznej oraz wysokie standardy etyczne i postawa pełna empatii oraz zrozumienia w stosunku do pacjenta to czynniki pozwalające na świadczenie usług medycznych na najwyższym poziomie. Wydaje się więc bezspeczne, że oferowane – zarówno w ramach kształcenia przeddyplomowego, jak i ustawicznego – moduły kształcenia winny zawierać szeroki wachlarz zagadnień pozwalających uzyskać aktualną wiedzę medyczną i dodatkowe umiejętności zawodowe. Jednakże równie ważnym obszarem jest podnoszenie świadomości personelu medycznego w zakresie właściwych, z punktu widzenia etyki zawodowej, postaw opartych na empatii i zrozumieniu pacjenta, który nierzadko znajduje się w trudnej sytuacji zdrowotnej.

Obowiązek doskonalenia zawodowego pielęgniarki jako istotna determinanta bezpieczeństwa zdrowotnego

Współcześnie postęp medycyny, w tym opieka nad pacjentem, odbywa się w niezwykle dynamicznym tempie. Dostosowanie się do tych zmian wymaga od personelu medycznego ustawicznego uzupełniania swoich kwalifikacji. Ma to również uzasadnienie w stale zwiększających się oczekiwaniach pacjentów, wprowadzaniu nowych narzędzi w zakresie obsługi pacjentów, zmianach w prawie czy wykorzystywaniu w procesie leczenia i pielęgnacji innowacyjnego sprzętu medycznego.

Realia XXI wieku wymuszają na pielęgniarkach konieczność zaktualizowania dotychczas posiadanej wiedzy, co pozwala sprostać wymogom dzisiejszej rzeczywistości. Jakość świadczeń medycznych udzielanych przez pielęgniarkę uzależniona jest bowiem od jej kompetencji, na które niewątpliwie składają się posiadane wiedza i umiejętności. To z kolei gwarantuje możliwość zapewnienia pacjentom bezpieczeństwa zdrowotnego, odpowiadającego europejskim standardom opieki medycznej. Z tego też względu na pielęgniarkę nałożony został ustawowy obowiązek stałego uzupełniania swoich kompetencji w oparciu o nowoczesną wiedzę, w szczególności z zakresu medycyny i nauk o zdrowiu (art. 61 ust. 1 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej). Jednocześnie ustawodawca wskazał sposoby realizacji tego wymogu, przyznając pielęgniarkom

prawo do doskonalenia zawodowego w różnych formach kształcenia podyplomowego. Wymóg stałego podnoszenia kwalifikacji zawodowych został także ujęty w Kodeksie Etyki Pielęgniarek i Położnych¹⁸. Rota ślubowania, zawarta w niniejszym kodeksie, nakazuje pielęgniarkom „wdrażać nowe zdobycze nauk medycznych, społecznych i humanistycznych oraz systematycznie doskonalić i aktualizować wiedzę, umiejętności i kompetencje zawodowe”¹⁹. W dalszej części kodeks wprost wskazuje istnienie obowiązku ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez pielęgniarkę oraz powinność upowszechniania osiągnięć naukowo-badawczych związanych z wykonywaniem zawodu poprzez wystąpienia i publikacje, które winny być rzetelne i pozbawione znamion sensacji²⁰.

Zdaniem D. Karkowskiej „doskonalenie zawodowe jest procesem aktualizowania i pogłębiania wiedzy i umiejętności związanych z wykonywanym zawodem, umożliwiającym osiągnięcie mistrzostwa oraz lepszej pozycji ekonomicznej i społecznej”²¹. W odniesieniu do zawodu pielęgniarki proces ten może przybrać wiele różnorodnych form, począwszy od kształcenia podyplomowego, którego rodzaje szczegółowo określa ustawa o zawodach pielęgniarki i położnej, poprzez studia podyplomowe w dziedzinach mających zastosowanie w ochronie zdrowia, skończywszy na samokształceniu. Warto w tym miejscu odnieść się także do kształcenia w ramach studiów doktoranckich, które pozwalają pielęgniarkom nie tylko na rozwój wiedzy medycznej, ale również na prowadzenie badań naukowych w dziedzinach mających zastosowanie w pielęgniarstwie. Realizacja procesu badawczego, który może odbywać się zarówno w ramach studiów trzeciego stopnia, jak i w formie eksternistycznej niewątpliwie także pozwala na podniesienie i aktualizację wiedzy medycznej, choć ustawodawca tej formy kształcenia nie wskazuje wprost jako doskonalenie zawodowe.

¹⁸ Uchwała nr 18 VIII Krajowego Zjazdu Pielęgniarek i Położnych z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia „Kodeksu etyki zawodowej pielęgniarki i położnej Rzeczypospolitej Polskiej” [online:] <https://nipip.pl/uchwala-nr-18-viii-krajowego-zjazdu-pielęgniarek-i-polożnych-z-dnia-17-maja-2023-r-w-sprawie-uchwalenia-kodeksu-etyki-zawodowej-pielęgniarki-i-polożnej-rzeczypospolitej-polskiej/> [dostęp: 27.07.2023].

¹⁹ Zob. pkt 6 przyrzeczenia zawartego w Kodeksie etyki zawodowej pielęgniarki i położnej Rzeczypospolitej Polskiej [online:] <https://nipip.pl/uchwala-nr-18-viii-krajowego-zjazdu-pielęgniarek-i-polożnych-z-dnia-17-maja-2023-r-w-sprawie-uchwalenia-kodeksu-etyki-zawodowej-pielęgniarki-i-polożnej-rzeczypospolitej-polskiej/> [dostęp: 27.07.2023].

²⁰ Zob. art. 19 ust. 2 Kodeksu etyki zawodowej pielęgniarki i położnej Rzeczypospolitej Polskiej [online:] <https://nipip.pl/uchwala-nr-18-viii-krajowego-zjazdu-pielęgniarek-i-polożnych-z-dnia-17-maja-2023-r-w-sprawie-uchwalenia-kodeksu-etyki-zawodowej-pielęgniarki-i-polożnej-rzeczypospolitej-polskiej/> [dostęp: 27.07.2023].

²¹ D. Karkowska, *Prawo medyczne...*, op. cit., s. 146.

Zgodnie z art. 66 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej rodzajami kształcenia podyplomowego są: szkolenie specjalizacyjne – inaczej „specjalizacja”; kurs kwalifikacyjny; kurs specjalistyczny; kurs dokształcający.

Podstawowe zasady realizacji kształcenia podyplomowego określone zostały w ustawie o zawodach pielęgniarki i położnej (rozdział 6 zatytułowany: „Kształcenie podyplomowe oraz inne formy podnoszenia kwalifikacji przez pielęgniarki i położne”), zaś szczegółowe warunki i tryb prowadzenia kształcenia podyplomowego pielęgniarek określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2016 roku w sprawie kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych²². Istotną rolę w procesie kształcenia podyplomowego realizuje też Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych, powołane na mocy zarządzenia Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2012 roku w sprawie Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych²³.

Kurs dokształcający ma na celu pogłębienie i aktualizację wiedzy i umiejętności zawodowych pielęgniarki. Do jego odbycia może przystąpić każda pielęgniarka mająca prawo wykonywania zawodu, która została zakwalifikowana przez organizatora kursu za pośrednictwem Systemu Monitorowania Kształcenia Pracowników Medycznych (dalej: SMK)²⁴.

Z kolei kurs specjalistyczny trwa nie dłużej niż trzy miesiące i umożliwia uzyskanie przez pielęgniarkę wiedzy i umiejętności do wykonywania określonych czynności zawodowych przy udzielaniu świadczeń pielęgnacyjnych, zapobiegawczych, diagnostycznych, leczniczych lub rehabilitacyjnych. Jedynymi warunkami przystąpienia do tego kursu jest posiadanie prawa wykonywania zawodu oraz dopuszczenie do kursu specjalistycznego po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego za pośrednictwem SMK²⁵.

Większe wymogi formalne obowiązują w przypadku uczestników kursu kwalifikacyjnego. Pielęgniarka, oprócz posiadania prawa wykonywania zawodu, musi legitymować się także co najmniej sześciomiesięcznym stażem pracy w zawodzie oraz zostać dopuszczona do kursu kwalifikacyjnego po przeprowadzeniu postępowania kwalifikacyjnego za pośrednictwem SMK. Kurs kwalifikacyjny trwa nie dłużej niż sześć miesięcy i ma na celu uzyskanie przez pielęgniarkę lub położną wiedzy i umiejętności do udzielania określonych świadczeń

²² Dz.U. z 2016 r. poz. 1761.

²³ Dz.Urz. Min. Zdrow. poz. 10 oraz zarządzenie Ministra Zdrowia dnia 25 kwietnia 2018 roku zmieniające zarządzenie w sprawie Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych (Dz.Urz. Min. Zdrow. z 2018 r. poz. 29).

²⁴ Zob. art. 73 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).

²⁵ Zob. art. 72 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).

zdrowotnych wchodzących w zakres danej dziedziny pielęgniarstwa lub dziedziny mającej zastosowanie w ochronie zdrowia²⁶.

Wśród kryteriów kwalifikacyjnych najwyższe wymagania stosowane są w przypadku tzw. specjalizacji, do której mogą przystąpić pielęgniarki posiadające prawo wykonywania zawodu oraz co najmniej dwuletni staż zawodowy zdobyty w okresie ostatnich pięciu lat przed przystąpieniem do postępowania kwalifikacyjnego. Specjalizacja trwa od 15 do 20 miesięcy i ma na celu uzyskanie przez pielęgniarkę specjalistycznej wiedzy i umiejętności w określonej dziedzinie pielęgniarstwa lub dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia oraz tytułu specjalisty w tej dziedzinie. Jednakże uzyskanie tytułu specjalisty w dziedzinie pielęgniarstwa lub dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia warunkowane jest ponadto złożeniem przez pielęgniarkę – po ukończeniu szkolenia specjalizacyjnego – egzaminu państwowego z wynikiem pozytywnym²⁷.

Wykaz dziedzin pielęgniarstwa oraz dziedzin mających zastosowanie w ochronie zdrowia, w których mogą być prowadzone specjalizacja i kursy kwalifikacyjne, określa rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 2013 roku²⁸. Zgodnie z regulacjami zawartymi w przywołanym rozporządzeniu specjalizacje dla pielęgniarek mogą być prowadzone w następujących dziedzinach pielęgniarstwa: anestezjologicznego i intensywnej opieki; chirurgicznego; geriatrycznego; internistycznego; onkologicznego; operacyjnego; opieki długoterminowej; opieki paliatywnej; pediatricznego; psychiatrycznego; ratunkowego; rodzinnego; epidemiologicznego; neonatologicznego oraz w dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia, tj. w ochronie zdrowia pracujących. Z kolei kursy kwalifikacyjne dla pielęgniarek mogą być prowadzone w dziedzinach pielęgniarstwa: anestezjologicznego i intensywnej opieki; chirurgicznego; diabetologicznego; geriatrycznego; internistycznego; kardiologicznego; nefrologicznego z dializoterapią; neonatologicznego; neurologicznego; onkologicznego; operacyjnego; opieki długoterminowej; opieki paliatywnej; pediatricznego; psychiatrycznego; ratunkowego; rodzinnego; środowiska nauczania i wychowania; transplantacyjnego; epidemiologicznego oraz w dziedzinie mającej zastosowanie w ochronie zdrowia, tj. w ochronie zdrowia pracujących²⁹.

Prawo do kształcenia podyplomowego zostało przyznane przez ustawodawcę dwóm kategoriom podmiotów, tj.

²⁶ Zob. art. 71 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).

²⁷ Zob. art. 67 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).

²⁸ Dz.U. z 2013 r. poz. 1562.

²⁹ Zob. § 1 i § 2 rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 2013 r. w sprawie wykazu dziedzin pielęgniarstwa oraz dziedzin mających zastosowanie w ochronie zdrowia, w których może być prowadzona specjalizacja i kursy kwalifikacyjne.

- 1) uczelniom, szkołom prowadzącym działalność dydaktyczną i badawczą w dziedzinie nauk medycznych oraz podmiotom leczniczym;
- 2) innym podmiotom, które uzyskały wpis do rejestru podmiotów prowadzących kształcenie podyplomowe, będącym rejestrem działalności regulowanej. Rejestr ten prowadzi okręgowa rada pielęgniarek i położnych właściwa dla miejsca prowadzenia kształcenia (w przypadku okręgowych izb pielęgniarek i położnych oraz utworzonych przez nie spółek prawa handlowego, w których posiadają one udziały lub akcje, lub innych utworzonych przez nie podmiotów – Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych)³⁰.

Realizacja kształcenia podyplomowego dla pielęgniarek wymaga spełnienia określonych warunków, które gwarantują prawidłowe wykonywanie takiej działalności. Do najistotniejszych przesłanek w tym zakresie należy:

- 1) posiadanie programu kształcenia;
- 2) zapewnienie kadry dydaktycznej o kwalifikacjach odpowiednich dla danego rodzaju kształcenia, zgodnych ze wskazaniami określonymi w programie kształcenia;
- 3) zapewnienie bazy dydaktycznej odpowiedniej do realizacji programu kształcenia, w tym dla szkolenia praktycznego, zgodnej ze wskazaniami określonymi w programie kształcenia;
- 4) posiadanie wewnętrznego systemu oceny jakości kształcenia³¹, uwzględniającego narzędzia oceny jakości kształcenia oraz metody tej oceny³².

Kształcenie podyplomowe, z wyjątkiem kursów doksztalających, jest prowadzone na podstawie programów kształcenia sporządzanych dla danego rodzaju i danej dziedziny lub zakresu przez zespoły programowe powołane przez dyrektora Centrum w celu ich opracowania. Programy kształcenia, z wyjątkiem programów kursów doksztalających, są opracowywane w porozumieniu z Naczelną Radą Pielęgniarek i Położnych. Programy te zatwierdza minister właściwy do spraw zdrowia. Z kolei program kursu doksztalającego jest opracowywany przez organizatora kształcenia. Ustawodawca zaznaczył, że programy kształcenia podyplomowego powinny zawierać treści programowe zgodne z aktualnym stanem wiedzy medycznej.

³⁰ Zob. art. 75 i art. 77 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).

³¹ Więcej na temat jakości kształcenia: A. Chochowska, E. Jasiuk, *Zarządzanie jakością kształcenia w polskich szkołach wyższych* [w:] A. Chodyński (red.), *Innowacyjność, konkurencyjność, jakość, wiedza i uczenie się komponentami rozwoju organizacji w zmiennym otoczeniu*, Kraków 2022, s. 123 i nast.

³² Art. 75 ust. 3 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).

Program kształcenia realizowany w ramach przewidzianych w ustawie o zawodzie pielęgniarstwa i położnej form kształcenia podyplomowego powinien obejmować m.in.:

- 1) założenia organizacyjno-programowe określające rodzaj, cel i system kształcenia, czas jego trwania, sposób organizacji, sposób sprawdzania efektów kształcenia, wykaz umiejętności zawodowych stanowiących przedmiot kształcenia;
- 2) plan nauczania określający moduły kształcenia teoretycznego i wymiar godzinowy zajęć teoretycznych oraz placówki szkolenia praktycznego i wymiar godzinowy szkolenia praktycznego;
- 3) programy poszczególnych modułów kształcenia zawierające: wykaz umiejętności, które powinny zostać nabyte w wyniku kształcenia, a także treści nauczania, kwalifikacje kadry dydaktycznej oraz wskazówki metodyczne³³.

Programy kształcenia są zamieszczane na stronach internetowych Centrum oraz w SMK, co umożliwia wszystkim zainteresowanym zapoznanie się z nimi.

Prawidłowa realizacja kształcenia podyplomowego przez podmiot je realizujący, wpisany do właściwego rejestru, zabezpieczona jest przyznaniem Okręgowej Radzie Pielęgniarek i Położnych (lub Naczelnej Radzie Pielęgniarek i Położnych) uprawnień kontrolnych, a Ministrowi Zdrowia – uprawnień nadzorczych.

Okręgowa lub Naczelna Rada Pielęgniarek i Położnych kontrolują organizatora pod kątem zapewnienia przez niego bazy dydaktycznej odpowiedniej do realizacji programu kształcenia, w tym dla szkolenia praktycznego, a także zgodność danych objętych wpisem do rejestru. Z kolei Minister Zdrowia (za pośrednictwem uprawnionych przedstawicieli) nadzoruje zgodność realizacji zajęć z programem kształcenia; prawidłowość prowadzonej dokumentacji przebiegu kształcenia; zapewnienie odpowiedniej jakości kształcenia; rozliczanie dofinansowania miejsc szkoleniowych dla specjalizacji. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości organizator ma obowiązek ich usunięcia w terminie określonym w protokole pokontrolnym. Należy podkreślić, że ustawodawca przyznał Ministrowi Zdrowia możliwość zastosowania środków nadzorczych w postaci: wydania w drodze decyzji zakazu prowadzenia kształcenia podyplomowego przez okres trzech lat, jeżeli organizator kształcenia rażąco narusza warunki prowadzenia kształcenia podyplomowego. Natomiast w sytuacji rażącego naruszania warunków wykonywania działalności objętej wpisem lub nieusunięcia w terminie określonym w protokole pokontrolnym uchybień zobowiązuje Ministra Zdrowia do wystąpienia z wnioskiem do podmiotu prowadzącego rejestr o wykreślenie

³³ Art. 78 ustawy o zawodach pielęgniarstwa i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).

organizatora kształcenia z tego rejestru, czego skutkiem jest niemożność prowadzenia dotychczasowej działalności³⁴.

Jak powyżej wykazano, realizacja kształcenia podyplomowego obwarowana jest wieloma formalnymi wymogami, określonymi w ustawie o zawodach pielęgniarki i położnej oraz aktach podstawowych. Ścisłe sformalizowane zostały także rodzaje kształcenia podyplomowego, które pozwalają pielęgniarkom zrealizować ciążący na nich ustawowy obowiązek stałego aktualizowania swojej wiedzy i umiejętności zawodowych. Takie rozwiązanie należy ocenić pozytywnie i uznać za wyraz troski prawodawcy o zapewnienie bezpieczeństwa pacjentom, którym zostało zagwarantowane prawo do świadczeń zdrowotnych odpowiadających wymaganiom aktualnej wiedzy medycznej³⁵. Warto podkreślić, że prowadzone w Polsce wśród pielęgniarek badania dotyczące analizy kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych potwierdzają jednoznacznie, że kształcenie ustawiczne stanowi ważny element w pracy zawodowej personelu pielęgniarskiego, a każda forma kształcenia podyplomowego pozwala pielęgniarkom zwiększyć kwalifikacje zawodowe i uzyskać nowe kompetencje oraz umiejętności³⁶.

Podsumowanie

Stale doskonalenie wiedzy i umiejętności zawodowych przez pielęgniarkę przyczynia się do zwiększenia jakości udzielanych przez nią świadczeń medycznych, a jednocześnie podnosi prestiż tego zawodu. Rozwój kompetencji zawodowych w ramach kształcenia podyplomowego daje szansę uzyskania współczesnej wiedzy, która jest niezbędna do wykonywania w sposób prawidłowy zawodu³⁷. W tym miejscu należy wskazać, że posiadanie aktualnej wiedzy medycznej przez pielęgniarkę (a także innych przedstawicieli zawodów medycznych) ma bardzo duży związek z zapewnieniem bezpieczeństwa zdrowotnego.

O tym, jak ważne jest posiadanie przez osoby wykonujące zawody medyczne aktualnej wiedzy medycznej dla zapewnienia bezpieczeństwa zdrowotnego pacjentów, wielokrotnie wypowiadały się organy samorządów lekarskich oraz

³⁴ Art. 83 ustawy o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).

³⁵ Art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 6 listopada 2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1876).

³⁶ H. Dobrowolska, *Znaczenie kształcenia podyplomowego dla rozwoju zawodowego pielęgniarek...*, op. cit., s. 95–107.

³⁷ Więcej na temat kompetencji i znaczenia kształcenia ustawicznego: S. Bębas, E. Jasiuk, *Kompetencje kluczowe w procesie uczenia się przez całe życie jako europejskie ramy odniesienia – aspekty prawne, psychologiczne i pedagogiczne*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2021, nr 1, s. 35–48.

sądy administracyjne. Dla przykładu, jako działanie godzące w bezpieczeństwo zdrowotne organy te uznały podawanie nieprawdziwych i niezgodnych z wiedzą medyczną informacji na temat rzekomej szkodliwości niektórych preparatów medycznych, stwierdzając, że „propagowanie przez lekarza poglądów niezgodnych z aktualną wiedzą medyczną i podawanie nieprawdziwych informacji dotyczących stosowanych preparatów na forum publicznym wśród odbiorców niemogących ich zweryfikować, ma o wiele większy zasięg i równie poważny ciężar gatunkowy. Zaniechanie wykonania zabiegów zapobiegających zakażeniom i ograniczających rozprzestrzenianie się chorób zwłaszcza zakaźnych powoduje bowiem negatywne konsekwencje w skali społecznej. Wspieranie takich postaw wywołuje też daleko poważniejsze następstwa, gdy przekonania podważające argumentację uzasadniającą potrzebę szczepień, są propagowane przez osobę mającą przygotowanie medyczne i powołującą się na doświadczenie wynikające z praktyki lekarskiej, a więc traktowaną jako eksperta w danej dziedzinie”³⁸. Ze względu na istniejący interes publiczny, wynikający z troski o bezpieczeństwo leczenia pacjentów, osobę głoszącą poglądy sprzeczne ze współczesną wiedzą medyczną należy skierować na szkolenie lub staż pozwalający tę wiedzę uzupełnić³⁹. Tezę tę w oczywisty sposób należy odnieść do pielęgniarek oraz innych zawodów medycznych (farmaceutów, fizjoterapeutów, ratowników medycznych).

Rozpowszechnianie nieprawdziwych, niezgodnych z aktualną wiedzą medyczną informacji może zniechęcić do skorzystania np. z leku czy szczepionki, spowodować panikę wśród ludzi, a nawet spotęgować śmiertelność populacji⁴⁰. Niewiedza może zatem powodować ogromne niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia ludzi, szczególnie w sytuacji, gdy tezy niemające oparcia naukowego są popularyzowane przez osoby wykonujące zawody medyczne.

Na podstawie wyżej przedstawionych rozważań należy jednoznacznie i pozytywnie ocenić regulacje prawne ujęte w ustawie o zawodach pielęgniarstwa i położnej, które ustanawiają względem osób wykonujących zawód pielęgniarstwa (jak również położnej) obowiązek doskonalenia zawodowego, co pozwala uzupełnić dotychczasową wiedzę medyczną i poznać naukowe dowody na skuteczność nowych procedur medycznych.

³⁸ Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2021 roku, I KK 210/20.

³⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2021 roku, V SA/Wa 772/21; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2022 roku, II GSK 78/22.

⁴⁰ Na temat wpływu nieprawdziwych informacji m.in. związanych z ochroną zdrowia zob. K. Chochowski, *Prawne aspekty bezpieczeństwa informacyjnego w pandemicznym świecie na przykładzie Polski* [w:] W. Gizicki, K. Chochowski (red.), *Wyzwania bezpieczeństwa społecznego w pandemicznym świecie*, Tarnobrzeg 2022, s. 15–32.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Bębas S., Jasiuk E., *Kompetencje kluczowe w procesie uczenia się przez całe życie jako europejskie ramy odniesienia – aspekty prawne, psychologiczne i pedagogiczne*, „Edukacja Ustawiczna Dorosłych” 2021, nr 1.
2. Bober B., *Bezpieczeństwo zdrowotne jako istotny komponent bezpieczeństwa państwa*, „Studia nad Bezpieczeństwem” 2016, nr 1.
3. Chochowska A., *Health safety of Poles based on the applicable legal regulations on preventing and combating infections and infectious diseases using the example of COVID-19 disease*, „International Journal of Legal Studies” 2022, nr 2(12).
4. Chochowska A., *Status prawny pielęgniarki w prawie polskim* [w:] B. Ślusarska, G. Rożek, M. Charzyńska-Gula (red.), *Pielęgnowanie zindywidualizowane. Współczesne potrzeby, możliwości i oczekiwania*, Tarnobrzeg 2022.
5. Chochowska A., Jasiuk E., *Zarządzanie jakością kształcenia w polskich szkołach wyższych* [w:] A. Chodyński (red.), *Innowacyjność, konkurencyjność, jakość, wiedza i uczenie się komponentami rozwoju organizacji w zmiennym otoczeniu*, Kraków 2022.
6. Chochowski K., *Prawne aspekty bezpieczeństwa informacyjnego w pandemicznym świecie na przykładzie Polski* [w:] W. Gizicki, K. Chochowski (red.), *Wyzwania bezpieczeństwa społecznego w pandemicznym świecie*, Tarnobrzeg 2022.
7. Karkowska D., *Prawo medyczne*, Warszawa 2020.
8. Wąsik D., *Wskazania aktualnej wiedzy medycznej w świetle odpowiedzialności karnej za błędy w sztuce lekarskiej*, „Studia Prawnoustrojowe” 2017, nr 36.
9. Widlak T., *Interpretacja klauzuli „aktualna wiedza medyczna” w polskim prawie – zarys zagadnień epistemologicznych i metodologicznych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, t. XXXVIII.
10. Smoleń E., Ksykiewicz-Dorota A., *Profesjonalizm pielęgniarek jako element oceny satysfakcji rodziców/opiekunów dzieci z opieki pielęgniarskiej*, „Medycyna Pracy” 2015, nr 66(4).
11. Dobrowolska H., *Znaczenie kształcenia podyplomowego dla rozwoju zawodowego pielęgniarek i położnych (rozprawa doktorska)*, Bytom 2021.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 roku o zawodach lekarza i lekarza dentysty (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1731 z późn. zm).

2. Ustawa z dnia 6 listopada 2008 roku o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1876).
3. Ustawa z dnia 15 lipca 2011 roku o zawodach pielęgniarki i położnej (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2702).
4. Ustawa z dnia 25 września 2015 roku o zawodzie fizjoterapeuty (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 168).
5. Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1873).
6. Ustawa z dnia 1 grudnia 2022 roku o zawodzie ratownika medycznego oraz samorządzie ratowników medycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2705).
7. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 września 2016 roku w sprawie kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych (Dz.U. z 2016 r. poz. 1761).
8. Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 grudnia 2013 roku w sprawie wykazu dziedzin pielęgniarstwa oraz dziedzin mających zastosowanie w ochronie zdrowia, w których może być prowadzona specjalizacja i kursy kwalifikacyjne (Dz.U. z 2013 r. poz. 1562).
9. Uchwała nr 18 VIII Krajowego Zjazdu Pielęgniarek i Położnych z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie uchwalenia „Kodeksu etyki zawodowej pielęgniarki i położnej Rzeczypospolitej Polskiej” [online:] <https://nipip.pl/uchwala-nr-18-viii-krajowego-zjazdu-pielegniarek-i-polozonych-z-dnia-17-maja-2023-r-w-sprawie-uchwalenia-kodeksu-etyki-zawodowej-pielegniarki-i-polozonej-rzeczypospolitej-polskiej/> [dostęp: 27.07.2023].
10. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 21 marca 2012 roku w sprawie Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych (Dz.Urz. Min. Zdrow. z 2012 r. poz. 10).
11. Zarządzenie Ministra Zdrowia z dnia 25 kwietnia 2018 roku zmieniające zarządzenie w sprawie Centrum Kształcenia Podyplomowego Pielęgniarek i Położnych (Dz.Urz. Min. Zdrow. z 2018 r. poz. 29).

Orzecznictwo

1. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 marca 2022 roku, II GSK 78/22.
2. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 lipca 2021 roku, V SA/Wa 772/21.
3. Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 26 kwietnia 2021 roku, I KK 210/20.

12. TERRORYZM JAKO JEDNO Z NAJWIĘKSZYCH ZAGROZEŃ BEZPIECZEŃSTWA WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA

KATARZYNA SOBOWIEC

ORCID 0009-0004-0354-801X

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/12/k.sobowiec

Wstęp

Jednym z problemów, z jakimi musi mierzyć się współczesny świat, jest terroryzm. Zagrożenie atakami terrorystycznymi jest aktualnie dużo bardziej prawdopodobne niż wystąpienie bezpośredniego, otwartego konfliktu o charakterze zbrojnym, przy czym – co należy bezwzględnie podkreślić – napaść zbrojna jednego państwa na inne, nawet w XXI wieku, jest również rzeczywistym niebezpieczeństwem, czego dowodzi trwająca od lutego 2022 roku wojna na Ukrainie.

Akty o charakterze terrorystycznym, podobnie zresztą jak napaść zbrojna, wywołują strach, a niejednokrotnie panikę wśród ludzi, z uwagi na bardzo duży zasięg oddziaływania tych zagrożeń. Bezpośrednie skutki jednego ataku terrorystycznego mogą dotyczyć nawet wielu tysięcy ludzi. Często też konsekwencje tych działań są odczuwane przez bardzo długi czas, szczególnie – dla ofiar i ich rodzin – mają w zasadzie wymiar bezterminowy, gdyż w wielu przypadkach zmieniają życie na zawsze. Skutki ataku terrorystycznego mogą być różne, np.: utrata zdrowia fizycznego lub psychicznego, strata bliskiej osoby, niemożność wykonywania pracy zarobkowej. Akty o charakterze terrorystycznym godzą więc w szeroko rozumiane bezpieczeństwo publiczne, tj.: ekonomiczne, zdrowotne, energetyczne, społeczne. Z uwagi na coraz bardziej zróżnicowane metody działań sprawców takich ataków terroryzm staje się współcześnie jednym z najpoważniejszych niebezpieczeństw, którego konsekwencje bywają często tak samo dolegliwe, jak skutki jawnego, otwartego konfliktu zbrojnego.

Pojęcie terroryzmu

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że pojęcie terroryzmu pochodzi od greckiego słowa „tereo” lub łacińskiego słowa „ters”. Oba oznaczają obawę, strach. „Tereo” weszło do powszechnego użytku w czasie rewolucji francuskiej. Było ono jednak łączone z terrorem wymierzonym w przeciwników politycznych albo w celu zaprowadzenia nowego porządku publiczno-społecznego. Termin

ten kojarzono z rządami opartymi na zastraszaniu obywateli, co miało związek z przeciwdziałaniem powstaniu wśród społeczności buntu wymierzonego w rząd¹.

Doktryna wypracowała wiele różnorodnych definicji terroryzmu². Według jednej z nich terroryzm to zaplanowane działanie przestępcze pojedynczych osób i grup. Takie działanie za główny cel obiera często wymuszenie od władz państwowych lub społeczeństwa określonych zachowań lub świadczeń. Terroryści często przeprowadzają ataki, za pomocą których chcą spełnienia swoich żądań lub po prostu zyskania sławy, opierając swoje działania na zwykłej nikczemności. Wybierają wtedy jedną z dróg, która i tak prowadzi do wywołania tego samego efektu. Najpotężniejszą z nich jest groźba użycia przemocy. Terroryści ostrzegają wówczas, że jeśli władze nie sprostają ich żądaniom, a zakładnicy nie będą stosować się do ich poleceń, użyją przemocy wobec uwięzionych osób. Takie działanie ma na celu nie tylko zastraszenie władz i społeczeństwa, ale w szczególności wzbudzenie lęku u zakładników³. Terroryści są przekonani, że poprzez takie działania osiągną swoje zamierzenia oraz sparaliżują funkcjonowanie władz.

Prowadząc rozważania dotyczące terroryzmu, warto zaprezentować pogląd B. Hoffmana, który uważa, że terroryzm to „świadome budzenie i wykorzystywanie strachu w wyniku przemocy lub groźby przemocy w dążeniu do zmian politycznych”⁴. Według Hoffmana wszystkie akty terrorystyczne zawierają groźbę użycia przemocy lub w gorszym wypadku jej wykorzystanie wobec zakładników. To właśnie groźby użycia przemocy mogą dać terrorystom poczucie siły i wyższości nad osobami będącymi w samym centrum akcji. Odczuwanie przez zakładników lęku terroryści poczytują jako poczucie swojej wyższości oraz kontroli nad przetrzymywanymi ludźmi i całą sytuacją. To daje im siłę do dalszych działań i poszerzenia swojej działalności⁵.

T. Hanusek uważa, że atak terrorystyczny to atak planowany i zazwyczaj uzasadniony ideologicznie. Osoby, które angażują się w to przestępstwo, są

¹ S. Wojciechowski, P. Osiewicz, *Zrozumieć współczesny terroryzm*, Warszawa 2017, s. 21; S. Wojciechowski, *Zagrożenie terroryzmem w XXI wieku – analiza wybranych determinantów*, „Archiwum Kryminologii” 2016, t. XXXVIII, s. 29.

² Przegląd definicji terroryzmu wskazany został m.in. przez: A. Chochowska, K. Chochowski, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 90–92.

³ K. Liedel, P. Piasecka, *Bezpieczeństwo w czasach terroryzmu. Jak przeżyć zamach terrorystyczny?*, Warszawa 2018, s. 11.

⁴ Cyt. za: S. Wojciechowski, P. Osiewicz, *Zrozumieć współczesny terroryzm...*, op. cit., s. 25.

⁵ *Ibidem*, s. 25.

politycznie motywowane. Autor twierdzi, że terroryści dokonują ataku, chcąc uzyskać dla siebie określone świadczenia, zachowania lub postawy⁶. Terroryści najczęściej przeprowadzają napady, aby zrealizować postulaty, na których im zależy. Atakując, zastraszają przy tym zakładników, po czym kontaktują się ze służbami, chcąc przedstawić swoje postulaty. Żądają ich realizacji w zamian za życie przetrzymywanych osób. W sytuacji gdy służby nie chcą spełnić ich żądań lub wykonają ruch nieakceptowany przez napastników, może dojść do przemocy wobec zakładników lub nawet śmierci niektórych z nich.

Próby zdefiniowania terroryzmu podjęły się również niektóre organizacje międzynarodowe⁷. Kluczową rolę w tym zakresie odegrała Liga Narodów, która w 1937 roku w swojej konwencji jako terroryzm określiła „wszystkie działania przestępcze skierowane przeciwko państwom, których celem jest wytworzenie stanu terroru w umysłach ludzi, grup, osób lub społeczeństwa”⁸. Pojęcie to ujmuje terroryzm w dwóch aspektach: po pierwsze jako działanie o charakterze przestępczym, a po drugie jako szantaż konkretnych osób, grup lub ogółu społeczeństwa. Niewątpliwie terroryści w ten właśnie sposób wywierają wpływ na zachowania zakładników oraz działanie organów bezpieczeństwa⁹. W konwencji wskazano, że tego rodzaju działania mogą wpływać zarówno na pojedynczą osobę, jak i szerszą grupę ludzi. Można więc stwierdzić, że jest to zależne od celu, jaki obiera sobie napastnik. Co ważne, konwencja została uchwalona, jednak nigdy nie weszła w życie, gdyż została ratyfikowana tylko przez jeden kraj¹⁰.

Podobnie Organizacja Narodów Zjednoczonych, podejmując szeroko zakrojoną walkę z terroryzmem, w różnych dokumentach tworzyła własne definicje terroryzmu, podkreślając, że jest to zjawisko stanowiące niebezpieczeństwo dla porządku światowego, który „tworzą czyny, metody i praktyki będące ciężkim naruszeniem celów i zasad Organizacji Narodów Zjednoczonych, mogące stanowić groźbę dla międzynarodowego pokoju oraz bezpieczeństwa, zagrożenie dla przyjaznych stosunków między państwami, utrudnienie międzynarodowej współpracy, a także czyny, metody i praktyki podjęte w celu zniszczenia praw

⁶ A. Nowakowska-Krystman, W. Zubrzycki, P. Daniluk, E. Mazur-Cieślak, *Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych*, Warszawa 2015, s. 60–61.

⁷ Więcej na ten temat: A. Marchwińska, E. Jasiuk, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021, s. 10–11.

⁸ Konwencja Ligii Narodów z 1937 roku.

⁹ J.R. Truchan, W. Zubrzycki, K. Włodarek-Podgórska, *Wybrane aspekty zwalczania terroryzmu*, Szczytno 2017, s. 11.

¹⁰ Zob. A. Olech, *Terroryzm – określenie definicji zjawiska w polskich i zagranicznych badaniach*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” R. 10, nr 18, s. 12.

człowieka, podstawowych wolności i demokratycznych podstaw społeczeństwa. Ich cechą jest przestępczość i brak uzasadnienia”¹¹. Rada Bezpieczeństwa ONZ stwierdza, że terroryzm to „przestępcze działanie wymierzone w ludność cywilną lub groźba takich działań, powodująca śmierć, poważne cielesne zranienie lub branie zakładników, które ma na celu wywołanie poczucia strachu w społeczeństwie lub części społeczeństwa”¹².

Walka z terroryzmem jest także priorytetem Unii Europejskiej i w związku z tym również organy tej organizacji międzynarodowej zdefiniowały terroryzm, określając go jako „wszelkie celowe akty popełnione przez pojedyncze osoby lub organizacje przeciw jednemu lub kilku państwom, ich instytucjom lub ludności, w celu zastraszania oraz poważnego osłabienia lub zniszczenia struktury politycznej, gospodarczej i społecznej kraju”¹³.

Unia Europejska w jednej z dyrektyw wskazała ponadto przestępstwa, które określa mianem przestępstw terrorystycznych oraz przestępstw dotyczących grupy terrorystycznej. Pierwsza grupa czynów zabronionych to ataki na życie ludzkie, stanowiące czyny umyślne, które można zakwalifikować jako przestępstwa terrorystyczne wyłącznie w przypadku, gdy zostały popełnione w określonym celu terrorystycznym, czyli aby poważnie zastraszyć ludność, bezprawnie zmusić rząd lub organizację międzynarodową do podjęcia lub zaniechania działania lub aby poważnie zdestabilizować lub zniszczyć podstawowe struktury polityczne, konstytucyjne, gospodarcze lub społeczne danego państwa lub danej organizacji międzynarodowej¹⁴. Zdaniem Rady Europy również groźby popełnienia takich czynów umyślnych należy uznawać za przestępstwa terrorystyczne, jeżeli obiektywne przesłanki wskazują, że dopuszczono się ich, kierując się jednym z wymienionych wyżej celów terrorystycznych. Druga grupa czynów to przede wszystkim: kierowanie grupą terrorystyczną oraz uczestnictwo w działaniach grupy terrorystycznej, w tym poprzez dostarczanie informacji lub zasobów materialnych lub poprzez wszelkiego rodzaju finansowanie działań takiej grupy,

¹¹ Zob. m.in.: M. Kijewska, *Lewicowy terroryzm w Europie Zachodniej w drugiej połowie XX i na początku XXI wieku. Podstawowe informacje i kierunki rozwoju*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny” 2018, t. 16, nr 1, s. 202; A. Marchwińska, E. Jasiuk, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw...*, op. cit., s. 10.

¹² Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1566 z dnia 8 października 2004 roku, podają za: S. Wojciechowski, P. Osiewicz, *Zrozumieć współczesny terroryzm*, Warszawa 2017, s. 24.

¹³ Podają za: G. Ociecek, K. Samiczak, *Działalność prokuratury i Policji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi w kontekście dynamicznie zmieniającej się sytuacji militarnej na świecie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2022, kwiecień–czerwiec, s. 8.

¹⁴ Zob. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 roku w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępująca decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniająca decyzję Rady 2005/671/WSiSW (Dz.U. UE z 2017 r. Nr L 88/6).

ze świadomością, że takie uczestnictwo będzie stanowiło wkład w działalność przestępczą grupy terrorystycznej¹⁵.

Dokonując przeglądu definicji terroryzmu, należy też przedstawić efekty prac w tym zakresie dokonane przez Radę Europy¹⁶. Jak wskazuje J. Jaskiernia, za terroryzm uznaje się „każdy czyn popełniony przez osobę lub grupę osób z udziałem przemocy lub groźby jej użycia przeciwko państwu, jego instytucjom, ludności w ogólności lub konkretnym jednostkom, motywowanym przez separatystyczne aspiracje, ekstremistyczne koncepcje ideologiczne, fanatyzm lub irracjonalne i subiektywne czynniki, zorientowany na stworzenie klimatu terroru wśród osób publicznych, określonych jednostek lub grup w społeczeństwie bądź w całym społeczeństwie”¹⁷.

Jak widać, wszystkie przedstawione powyżej definicje terroryzmu skupiają się na działaniu osoby lub grupy osób na konkretnym celu. Pokazują, że terroryzm jest sposobem realizacji własnych zamierzeń. Terrorysty wybierają drogę szantażu, wywołując w ten sposób strach i paraliż społeczności oraz ewentualnych zakładników do działania w obronie, jednocześnie ograniczają procedury służb, które usiłują znaleźć metodę na bezpieczne wydostanie ofiar tego zdarzenia. Istotną rolę w bezpiecznym rozwiązaniu sytuacji zakładniczej pełnią rozpoznanie oraz optymalne dobranie metod i technik działania. Orientacja w tak trudnej sytuacji jest niezwykle ważna, gdyż w rękach służb mundurowych znajduje się zdrowie oraz życie przetrzymywanych osób. Niewłaściwe decyzje organu mogą spowodować poważny uszczerbek na zdrowiu zakładników, a nawet doprowadzić do ich śmierci. Terrorysta w takich sytuacjach może zacząć odczuwać strach, lęk, a przede wszystkim utratę kontroli nad przeprowadzonym przez niego atakiem terrorystycznym. Może wówczas wykonać nieprzewidziany ruch, w którym życiem zapłacą uwięzione osoby. Jako przykład błędnych działań antyterrorystycznych można wskazać szturm na szkołę w Biesłanie czy też akcję odbicia zakładników w teatrze na Dubrowce.

Istotą terroryzmu jest publiczne posługiwanie się elementem strachu. Terrorysty wzbudzają niepokój wśród zakładników, aby móc manipulować ludźmi i zmuszać ich do czynów, których zwykle nigdy by się nie podjęli. Odpowiednie

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Więcej na temat działalności Rady Europy w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi – zob. E.M. Guzik-Makaruk, E. Zatyka, *Rada Europy wobec terroryzmu – elementy strategii przeciwdziałania* [online:] https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/2265/1/BSP_6_2009_Guzik-Makaruk_Zatyka.pdf [dostęp: 4.06.2023].

¹⁷ J. Jaskiernia, *Uwarunkowania skuteczności zwalczania terroryzmu w świetle prac Rady Europy*, „Biuletyn Informacyjny Rady Europy” 2002, nr 1, s. 78, cyt. za: T. Wałek, *Pojęcie, geneza i klasyfikacja zjawisk terrorystycznych*, „Securitologia” 2018, nr 2, s. 110–124.

zastraszanie może spowodować posłuszeństwo zakładników wobec przestępców, a tym samym skutecznie pozwala terrorystom zrealizować ich plan. Strach przed utratą swojego życia lub życia bliskiej osoby może wywołać uległość wobec przestępców, co prowadzi do wykonywania ich poleceń, a nawet do pomocy im w pracy przygotowawczej do innej większej akcji. Często pomocnikami terrorystów są osoby, które – mimo że mają odmienne poglądy od zamachowców – gdy są przez nich zastraszone, godzą się na to, by im pomagać.

Źródła terroryzmu i jego rodzaje

Terroryzm nie jest nowym zjawiskiem. Ma on swoje korzenie już w starożytności, jednak szczególnie wyraziście można go było zaobserwować w średniowieczu, w kontekście działalności sekty Assasynów. Niektórzy upatrują źródeł terroryzmu jeszcze w starożytności, kiedy to ubogi szewc Herostrates miał podpalić świątynię Artemidy dla sławy¹⁸. Przyczyn terroryzmu należy doszukiwać się w osobistych przeżyciach oraz przekonaniach sprawcy. Każdy atak terrorystyczny jest związany z uzyskaniem określonych korzyści przez terrorystę lub chęcią zemsty poprzez zadanie bólu innym osobom. W literaturze przedmiotu często wskazuje się, że motywacją dla sprawców ataków terrorystycznych najczęściej są: aspekty terytorialno-etniczne, czynniki religijno-kulturowe, uwarunkowania ekonomiczno-społeczne, czynniki historyczno-polityczne, aspekty psychologiczne oraz inne determinanty, niedające się zakwalifikować do wskazanych grup¹⁹.

Posługiwanie się elementem strachu wobec innych jest również rodzajem przemocy. Zastraszanie uwięzionych ludzi i wzbudzenie u nich lęku jest całkowicie zamierzonym skutkiem. Ci, którzy siłą próbują przekonać innych do swoich poglądów, jednocześnie chcą zdobyć kontrolę i dominację nad przetrzymywanymi osobami, w tym celu stosują taktykę zastraszania ludzi. Jednakże, co warto podkreślić, tego typu akty przemocy mogą być również stosowane przez rządzących.

Doktryna, oprócz zdefiniowania pojęcia oraz wskazania źródeł terroryzmu, próbuje również dokonać podziału tego zjawiska. Najczęściej wyróżnia się terroryzm represywny, defensywny oraz ofensywny²⁰. Terroryzm represywny jest stosowany przez elity rządzące. To rodzaj przemocy używanej w celu zastraszania

¹⁸ Zob. I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 152. Podobnie źródła terroryzmu upatrują w tym wydarzeniu A. Marchwińska, E. Jasiuk, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki...*, op. cit., s. 9.

¹⁹ S. Wojciechowski, *Zagrożenie terroryzmem w XXI wieku...*, op. cit., s. 32–35.

²⁰ T. Wałek, *Pojęcie, geneza i klasyfikacja zjawisk terrorystycznych*, op. cit., s. 120.

pewnej grupy; często motywowany jest chęcią utrzymania jedności grupy lub wymuszenia poparcia²¹. Taktyka i strategia prowadzonych działań jest zależna od motywu, jaki obrał sobie przestępca. To od niego zależy, jak bardzo brutalny będzie atak, jaka broń zostanie wykorzystana i kto będzie jego celem.

Kolejny rodzaj to terroryzm defensywny. Jest rodzajem przemocy występującej podczas walki z okupantem; wykorzystywany jest również do powstrzymania przemian społecznych albo obrony określonych wartości. Ten rodzaj terroryzmu skupia się na uniemożliwieniu powstania zmian, które mogą przyczynić się zarówno do pogorszenia, ale także polepszenia społecznego życia. Ponadto terroryści wykorzystujący ten rodzaj terroryzmu często prowadzą również działania odwetowe, co pomaga im w osiągnięciu własnych korzyści. Źródłem tego typu działań są zbyt duże różnice w poglądach oraz niezgodność w interesach. W ten sposób terroryści nie tylko skupiają uwagę na sobie, ale również stosują dość kontrowersyjne metody okazania swojego zdania w danym temacie, które nie tylko wzbudzają odmienne odczucia w społeczeństwie, ale również wprowadzają zamęt na szczeblach rządowych²².

Terroryzm sprawczy dzieli się na bezpośredni i pośredni²³. Terroryzm sprawczy bezpośredni ma na celu obalenie występującego porządku społecznego w celu zastąpienia go nowym. Właśnie tak terroryści chcą wprowadzać swoje rządy i narzucić społeczności swoje poglądy. Zmuszanie kogokolwiek do własnych racji jeszcze nigdy nie przyniosło w pełni zamierzonego efektu. Gdy ktoś siłą zamierza przebudować nasz system światopoglądowy, często wiąże się to z dużym oporem. Człowiek rozpoczyna walkę o swoje prawa i powstrzymanie tych, którzy ingerują w tę przestrzeń. Są jednak osoby, które boją się podjęcia walki, w szczególności gdy chodzi o ich życie. W takiej sytuacji zagrożona społeczność nie podejmuje żadnych działań lub wykonuje polecenia terrorystów w nadziei, że uda się przeżyć²⁴.

Terroryzm sprawczy pośredni wiąże się z wymuszeniem zmian politycznych. Terroryści nie chcą jednak przejąć odpowiedzialności za sytuację, jaka może wiązać się ze zmianami, których wprowadzenia żądają. Jednakże każda przemiana wiąże się z odpowiedzialnością. Każde decyzje niosą za sobą konsekwencje, które ktoś będzie ponosił. Oczywiście mogą być one różne w zależności od tego, jakie kroki zostaną podjęte.

²¹ S. Wojciechowski, P. Osiewicz, *Zrozumieć współczesny terroryzm*, op. cit., s. 77–78.

²² Por. *ibidem*, s. 77–80.

²³ Por. T. Walek, *Pojęcie, geneza i klasyfikacja zjawisk terrorystycznych*, op. cit., s. 121; A. Pawłowski, *Typologia terroryzmu politycznego* [w:] J. Muszyński (red.), *Terroryzm polityczny*, Warszawa 1999, cyt. za: I. Resztak, *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8, s. 158.

²⁴ Por. S. Wojciechowski, P. Osiewicz, *Zrozumieć współczesny terroryzm*, op. cit., s. 77–78.

Inny podział terroryzmu zaproponował C. Darke, uwzględniając kwestię motywacji działań. Podobnie jak większość autorów, wyróżnił on terroryzm religijny lub religijno-nacjonalistyczny. Oprócz tego uwzględnił również terroryzm skrajnie prawicowy, nacjonalistyczny, neofaszystowski, narodowowyzwoleńczy, separatystyczny, skrajnie lewicowy, anarchistyczno-lewacki, ekologiczny oraz kilka innych rodzajów dotyczących problemów występujących na świecie, których przykładem może być terroryzm aborcyjny. Również ta klasyfikacja nie jest bez wad. Można doświadczyć trudności z rozróżnieniem terroryzmów, w szczególności pomiędzy nacjonalistycznym a separatystycznym²⁵. Jeszcze żadne podziały w pełni nie zobrazowały całego zjawiska terroryzmu. Wiąże się to nie tylko z trudnościami dotyczącymi klasyfikacji tego zjawiska, ale również z ciągłym jego rozwojem.

Można też wyróżnić jeszcze inne klasyfikacje tego pojęcia, jak np. terroryzm zbrojny. Stosuje on akcje sabotażowe, dywersyjne lub zaczepne, szantażujące lokalną społeczność lub administrację państwa, które sprawują władzę na danym obszarze. Terroryzm zbrojny jest najczęściej stosowany podczas występującego już terroryzmu szantażującego²⁶. Szantaż ten jest skierowany wobec społeczności, która w odpowiedzi postanawia się bronić i decyduje się na sięgnięcie po środki zbrojne. Posiada on różne korzenie, jednak według tej typologii odpowiedzialność powinna spoczywać na faktycznym inicjatorze terroru. Terroryzm zbrojny można jeszcze podzielić na kategorie związane z rodzajem wykorzystanej broni. W związku z ogromnym postępem technologicznym i naukowym powstały narzędzia do walki o różnych cechach. Różnią się one od siebie budową, użytymi materiałami oraz sposobem działania. Można wskazać jeszcze terroryzm konwencjonalny, nuklearny, radiologiczny, chemiczny, bioterroryzm oraz cyberterroryzm. Najczęściej spotykanym rodzajem jest terroryzm konwencjonalny²⁷.

Służby powołane do przeciwdziałania terroryzmowi

Terroryzm występuje od dawna i przez lata przekształcał się, rozwijał w nowe formy i wykorzystywał coraz to nowocześniejsze technologie oraz sposoby ataku. Wraz z rozwojem terroryzmu konieczne stało się utworzenie służb, które zostały specjalnie zorganizowane i wyszkolone do zwalczania tego zagrożenia. Rozwój nowoczesnych metod działania terrorystów pokazał, jak istotne jest ciągle

²⁵ *Ibidem*, s. 78–79.

²⁶ W. Janik, P. Maśloch, A. Nurzyńska, *Terroryzm od historii po teraźniejszość – wybrane zagadnienia*, Katowice 2017, s. 24.

²⁷ *Ibidem*.

dokształcanie takich służb. Nowe rodzaje broni oraz zmiany cywilizacyjne prowadzą do nowych pomysłów na przeprowadzenie ataku terrorystycznego, co uniemożliwia niekiedy skuteczne podjęcie działań przez służby. Stałe monitorowanie zagrożeń oraz sposobów działań terrorystów pozwala podejmować odpowiednie działania zaradcze oraz wyprzedzające, uniemożliwiające dokonanie ataku terrorystycznego. Stąd ogromne znaczenie ma właściwe zorganizowanie organów i instytucji zajmujących się uniemożliwianiem terrorystom podjęcia ataku, a także wyposażenie ich w odpowiednie kompetencje, umiejętności oraz sprzęt. Niebagatelną rolę odgrywają również szkolenia tych służb.

W Polsce i na świecie mamy do czynienia z wieloma instytucjami publicznymi, które w zakresie swojego działania mają zadania polegające na przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu. Mowa tu m.in. o Policji, siłach zbrojnych, Straży Granicznej, Żandarmerii Wojskowej, dyplomacji, wyspecjalizowanych organizacjach (np. Interpol, Europol), czy organizacjach międzynarodowych działających na rzecz ochrony praw człowieka, które poprzez własne prawodawstwo działają na rzecz bezpieczeństwa publicznego i przeciwdziałania terroryzmowi (ONZ, Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, Rada Europy, Unia Europejska). Jednak wiodącą rolę w systemie zwalczania terroryzmu pełni Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). Organizacja ta prowadzi działalność analityczną, informacyjną, prewencyjną, operacyjno-rozpoznawczą, jak również bezpośrednio wykonawczą, której celem jest schwytanie i postawienie przed wymiar sprawiedliwości terrorystów i osób ich wspierających, a w skrajnych przypadkach ich fizyczną eliminację. Organizacja, funkcjonowanie i zadania ABW zostały określone w ustawie z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu²⁸.

Na czele ABW stoi Szef ABW, który jest centralnym organem administracji rządowej. Szef ABW powoływany i odwoływany jest przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kolegium oraz Sejmowej Komisji ds. Służb Specjalnych. Szef ABW podlega bezpośrednio Premierowi RP, a kontrolę nad jego działalnością sprawuje Sejm RP. Podległość Szefa Agencji względem Prezesa Rady Ministrów wyraża się nie tylko w akcie powołania, ewentualnie odwołania, ale także w możliwości wydawania przez premiera wytycznych określających kierunki i priorytety działalności ABW. Ponadto Szef ABW ma obowiązek składać premierowi roczny plan działania oraz sprawozdanie z wykonania tego planu²⁹.

²⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 557 z późn. zm.

²⁹ Więcej na temat Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego zob. m.in. K. Chochowski, *Służby specjalne w Polsce*, Sofia 2021; idem, *Rola i zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* [w:] A. Szylar, B. Zięba-Kołodziej, P. Maciaszczyk (red.), *Bezpieczeństwo. Wybrane aspekty*, Tarnobrzeg 2015, s. 65–79.

Złożoność współczesnego świata, jego dynamika i stopniowe usuwanie barier w przemieszczaniu się osób z jednego kraju do drugiego, zwłaszcza w ramach Unii Europejskiej, wymusza podejmowanie przez ABW współpracy z instytucjami ponadnarodowymi zajmującymi się usuwaniem terroryzmu, takimi jak Europol czy Interpol. Dzięki temu możliwa jest bardziej efektywna działalność przedmiotowej agencji. Współpraca i wzajemne informowanie się o zagrożeniach terrorystycznych są ważnymi aspektami dla wszelkich służb zajmujących się walką z terroryzmem. Wymiana informacji z międzynarodowymi organizacjami pomaga w rozeznaniu się w aktualnej sytuacji oraz przygotowaniu się do zwalczania zróżnicowanych niebezpieczeństw. Obawa przed wystąpieniem tego zjawiska jest ogromna, dlatego służby specjalne są w nieustannej gotowości, zachowując odpowiednie przygotowanie dzięki rozwiniętemu systemowi szkoleń i ćwiczeń, które pomagają im budować kondycję fizyczną. Ważna jest też wiedza o nowych sposobach działania terrorystów, ich metodach i celach.

Utrzymanie stałej współpracy między instytucjami państwowymi, których jednym z ważniejszych dziś obowiązków jest walka z terroryzmem, ma istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. W przypadku zagrożenia o ogromnym zasięgu liczba funkcjonariuszy jednej służby może być za małą, dlatego w takich sytuacjach ważne jest wsparcie podobnych instytucji, nawet z innych państw. Podjęcie odpowiednich działań ze strony wszystkich służb, w tym międzynarodowych, i skoordynowanie realizowanych czynności stanowi ważny element w procesie mającym na celu likwidację zagrożeń o charakterze terrorystycznym.

Podsumowanie

Wiek XXI, jak do tej pory, zapisał się w pamięci ludzi m.in. jako czas terroryzmu. Liczne ataki terrorystyczne sprawiły, że znacznie spadł poziom poczucia bezpieczeństwa zarówno danych społeczności, jak i poszczególnych jednostek. Zachwianie i spadek poczucia bezpieczeństwa wśród społeczeństwa powoduje erozję wiary w państwo i jego władze oraz porządek publiczny. To jeden z głównych celów terrorystów. Trwająca od ponad roku wojna w Ukrainie medialnie przykryła w pewnym stopniu front walki z terroryzmem. Nie wolno jednak zapominać, że ta „dżuma” XXI wieku, pomimo swego uśpienia, trwa i w każdej chwili może ponownie zaatakować.

Bibliografia

1. Chochowska A., Chochowski K., *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
2. Chochowski K., *Służby specjalne w Polsce*, Sofia 2021.
3. Chochowski K., *Rola i zadania Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego* [w:] A. Szykar, B. Zięba-Kołodziej, P. Maciaszczyk (red.), *Bezpieczeństwo. Wybrane aspekty*, Tarnobrzeg 2015.
4. Guzik-Makaruk E.M., Zatyka E., *Rada Europy wobec terroryzmu – elementy strategii przeciwdziałania* [online:] https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/2265/1/BSP_6_2009_Guzik-Makaruk_Zatyka.pdf [dostęp: 4.06.2023].
5. Janik W., Maśloch P., Nurzyńska A., *Terroryzm od historii po teraźniejszość – wybrane zagadnienia*, Katowice 2017.
6. Jaskiernia J., *Uwarunkowania skuteczności zwalczania terroryzmu w świetle prac Rady Europy*, „Biuletyn Informacyjny Rady Europy” 2002, nr 1.
7. Kijewska M., *Lewicowy terroryzm w Europie Zachodniej w drugiej połowie XX i na początku XXI wieku. Podstawowe informacje i kierunki rozwoju*, „Radzyński Rocznik Humanistyczny” 2018, t. 16, nr 1.
8. Liedel K., Piasecka P., *Bezpieczeństwo w czasach terroryzmu. Jak przeżyć zamach terrorystyczny?*, Warszawa 2018.
9. Marchwińska A., Jasiuk E., *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
10. Nowakowska-Krystman A., Zubrzycki W., Daniluk P., Mazur-Cieślak E., *Terroryzm w ujęciu analiz strategicznych*, Warszawa 2015.
11. Ociecek G., Samiczak K., *Działalność prokuratury i Policji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi w kontekście dynamicznie zmieniającej się sytuacji militarnej na świecie*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 2022, kwiecień–czerwiec.
12. Olech A., *Terroryzm – określenie definicji zjawiska w polskich i zagranicznych badaniach*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” R. 10, nr 18.
13. Pawłowski A., *Typologia terroryzmu politycznego* [w:] J. Muszyński (red.), *Terroryzm polityczny*, Warszawa 1999.
14. Resztak I., *Zjawisko terroryzmu*, „Prokuratura i Prawo” 2012, nr 7–8.
15. Truchan J.R., Zubrzycki W., Włodarek-Podgórska K., *Wybrane aspekty zwalczania terroryzmu*, Szczecino 2017.
16. Wałek T., *Pojęcie, geneza i klasyfikacja zjawisk terrorystycznych*, „Securitologia” 2018, nr 2.
17. Wojciechowski S., Osiewicz P., *Zrozumieć współczesny terroryzm*, Warszawa 2017.
18. Wojciechowski S., *Zagrożenie terroryzmem w XXI wieku – analiza wybranych determinantów*, „Archiwum Kryminologii” 2016, t. XXXVIII.

13. CYFROWE BEZPIECZEŃSTWO¹, CZYLI ETYCZNE ALGORYTMY

MAREK MIENKOWSKI

ORCID 0009-0005-5096-1613

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/13/m.mienkowski

Wstęp

Sztuczna inteligencja ma ogromną moc przyspieszania innowacji, lecz także wzmacniania uprzedzeń i nierówności. Z tego powodu systematyczne i naukowe podejście do badania praktycznych zagadnień etycznych związanych ze sztuczną inteligencją i jej różnorodnymi współczesnymi zastosowaniami staje się kluczowe, szczególnie w przypadkach złożonych i wiążących się z konkurencyjnymi wartościami oraz interesami. Praktyczna strona rozwoju sztucznej inteligencji może nasze życie uczynić lepszym lub spowodować w niespotykanej skali liczne zagrożenia dla całej ludzkości².

Na potrzeby niniejszego opracowania zostanie przyjęte założenie, że systemami sztucznej inteligencji są „systemy programowe osadzone na fizycznej mocy obliczeniowej zaprojektowane przez ludzi, które mając złożony cel, działają w wymiarze fizycznym lub cyfrowym, postrzegają swoje środowisko przez pozyskiwanie danych, interpretują je i przetwarzają informacje pochodzące z tych danych, a także decydują o najlepszych działaniach, które należy podjąć, aby osiągnąć dany cel”³.

¹ Zob. także inne aspekty bezpieczeństwa: E. Jasiuk, R. Wosiek, *Global security and safety management in Civil Aviation in light of Annex 19 to the Chicago Convention* [w:] E. Jasiuk, R. Wosiek (red.), *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2021, s. 130–140; E. Jasiuk, R. Wosiek, *Crowdfunding jako źródło finansowania przedsiębiorstw w Polsce – problemy ekonomiczne i prawne*, „Ius Novum” 2022, nr 1, s. 27–44; E. Jasiuk, A. Konert, A. Detyniecka, E. Targońska, *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, nr 43, s. 113–118; E. Jasiuk, A. Marchwińska, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021; E. Jasiuk, A. Szarpak, R. Zielinski, M. Madziara, *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal” 2019, nr 2(4), s. 63–67.

² Por. I. Britchenko, K. Chochowski, *Artificial intelligence, its application and development prospects in the context of state security*, „Politics and Security” 2022, nr 3(6), s. 3–7.

³ P. Księżak, *My, Naród? Konstytucjonalizacja sztucznej inteligencji, czyli o potrzebie przemodelowania założeń ustrojowych*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4, s. 66. Z kolei T. Zalewski tak ją

Natura sztucznej inteligencji w obrębie prawa europejskiego została pozbawiona samoświadomości, tym samym powoduje to wady prawne w traktowaniu sztucznej inteligencji w sensie podmiotowym. Kwestia braku wolnej woli i ułomnej, pełnej autonomii sztucznej inteligencji (według stanu wiedzy na początek maja 2023 roku) oznacza, że sztuczna inteligencja jest przedmiotem (mechanizmem cyfrowym) zależnym od woli człowieka⁴. Konsekwencją tego jest pełna podległość funkcjonowania sztucznej inteligencji wobec praw Asimova z uwzględnieniem pojawiających się aporii.

Niniejsze opracowanie ma charakter koncepcyjny i zawarty w nim przegląd literatury przedmiotowej odpowiada na pytanie: jakimi kategoriami należy opisywać sztuczną inteligencję, aby zachować etyczny kontekst oceny potencjalnego zagrożenia AI wobec człowieka? Wskazany problem jest istotny w aspekcie prowadzenia kontrolowanej ewolucji sztucznej inteligencji w ramach dostępnych człowiekowi metod (np. algorytmy), zważywszy na to, że sztuczna inteligencja korzysta z całego cyfrowego dorobku ludzkości oraz w obrębie danych ma większą sprawność korelacji niż człowiek.

Algorytmy stały się kluczowym elementem leżącym u podstaw najważniejszych usług i infrastruktury społeczeństw informacyjnych. Ludzie codziennie wchodzi w interakcję z systemami rekomendacji – systemami algorytmicznymi, które sugerują, co może się podobać użytkownikowi – chociażby po to, aby wybrać piosenkę, film, produkt, a nawet przyjaciela.

Projektowanie sztucznej inteligencji, aby respektowała etyczne zachowania właściwe dla gatunku ludzkiego, oznacza nauczanie sztucznej inteligencji postaw i zachowań zgodnych z naszym kluczem moralnym i kulturowym. Z jednej strony rozwój sztucznej inteligencji powinien następować pod kontrolą, a z drugiej musimy uważać, aby nie przeregulować trendu wzrostu sztucznej inteligencji. Na szczególną uwagę zasługują inicjatywy realizowane poprzez program „Horyzont 2020”, które obejmują specjalną linię działań dotyczącą nowych form innowacji,

definiuje: „Przez sztuczną inteligencję rozumiem system, który pozwala na wykonywanie zadań wymagających procesu uczenia się i uwzględniania nowych okoliczności w toku rozwiązywania danego problemu i który może w różnym stopniu – w zależności od konfiguracji – działać autonomicznie oraz wchodzić w interakcję z otoczeniem”. T. Zalewski [w:] L. Lai, M. Świerczyński (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, Warszawa 2020, s. 3 (w wersji Legalis). Autor dodaje, że w rozważaniach prawnych – obok wielu innych definicji, które przytacza – dominuje ta odwołująca się do pojęcia ludzkiej inteligencji, co oznacza, że: „Przez AI rozumie się zatem techniczne rozwiązanie (domyślnie program komputerowy) wykonujące czynności będące zazwyczaj domeną ludzi, szczególnie wymagających użycia ludzkiego intelektu. AI to maszyna, która zachowuje się tak jak człowiek, maszyna, która myśli”.

⁴ M. Kubit, *Rozwój sztucznej inteligencji w świetle prawa Unii Europejskiej – dylematy i wyzwania*, Warszawa 2021.

ze szczególnym naciskiem na innowacje społeczne i kreatywność. Przeniesienie punktu ciężkości działań i odpowiedzialności za kreowanie bezpiecznego otoczenia na sferę szeroko pojętego społeczeństwa działa inkluzywnie i bardzo efektywnie⁵.

Adaptacyjność

Pierwszą przesłanką zasadności analizy sztucznej inteligencji pod kątem etycznym jest neuronalne pochodzenie moralności. Kanadyjska neuroetyczka Patricia S. Churchland w swojej książce *Conscience. The origin of moral intuition*⁶ wskazuje biologiczne źródło powstania moralności. Twierdzi, że ssaki, gryzonie, małpy i ludzie mają moralne intuicje z powodu tego, jak mózg rozwijał się w toku ewolucji. Autorka ta twierdzi, że matki poczuły głęboko przywiązane do swoich dzieci, ponieważ to pomogło dzieciom (a przez nie genom matki) przetrwać. Ta zdolność odczuwania przywiązania została stopniowo uogólniona na partnerów, krewnych i przyjaciół. „Przywiązanie rodzi troskę”, pisze Churchland, „a troska rodzi sumienie”⁷, dzięki któremu czujemy się ludźmi.

Churchland w kontekście moralności wyróżnia cztery typy zachowań społecznych, u podstaw których tkwią współzależne procesy neuronalne angażujące rejon kory przedczołowej⁸. Jako pierwszą autorka wymienia troskę przejawiającą się w zachowaniach opiekuńczych typowych dla rodzicielstwa, a także w pocieszaniu w cierpieniu, wśród ssaków głównie obejmująca krewnych i sprzymierzonych członków stada (przyjaciół). Kolejnym modelem zachowań społecznych jest identyfikacja stanów mentalnych innych osób (mentalizacja, czytanie w umysłach). Umiejętność ta szeroko dyskutowana w ramach neurokognitywistyki społecznej, okazuje się, choć w różnym stopniu, dotyczyć wielu gatunków biologicznych o różnym stopniu uspołecznienia. Odmienny typ zachowań stanowi rozwiązywanie problemów w aspekcie społecznym

⁵ M. Mackiewicz, *Social innovation and public sector innovation* [w:] M.A. Weresa (red.), *Strengthening the knowledge base for innovation in the European Union*, Warszawa 2018.

⁶ P.S. Churchland, *Conscience. The origins of moral intuition*, New York 2017.

⁷ Sumienie nie jest dla niej zbiorem absolutnych prawd moralnych, ale zbiorem norm wspólnotowych, które ewoluowały, ponieważ były użyteczne. Na przykład „Mów prawdę” i „Dotrzymuj obietnic” czy „Pomóż grupie społecznej trzymać się razem”. Nawet dzisiaj nasze mózgi wzmacniają te normy, uwalniając przyjemne chemikalia, gdy nasze działania generują aprobatę społeczną (część, dopamina!) i nieprzyjemne, gdy generują dezaprobatę.

⁸ Zob. P.S. Churchland, *Moralność mózgu. Co neuronauka mówi o moralności*, tłum. i przedm. M. Hohol, N. Marek, Kraków 2013.

związany z wykorzystaniem zdobytego doświadczenia na temat tego, czego oczekują inni członkowie rodziny oraz członkowie grupy, regulowany przez neuronalny układ kary i nagrody. Ostatnim rodzajem zachowań składających się na zjawisko moralności jest uczenie się praktyk społecznych występujących w danym otoczeniu, a także sposobów postępowania innych osób/osobników poprzez rozmaite strategie uczenia się zgodne z dyspozycjami danego gatunku biologicznego, tj.: naśladownictwo, metoda prób i błędów czy warunkowanie poprzez wzmocnienie pozytywne i negatywne. Churchland zauważa, że aktywność oksytocyny i wazopresyny powiązana z gęstością receptorów oksytocyny (OXT), a także wazopresyny argininowej (AVP) w gałce brzusznej i jądrze półleżącym w procesie ewolucji stwarzała tło do powstania biologicznie uzasadnionej moralności. Czy projektując sztuczną inteligencję, będziemy w stanie odwzorować skomplikowany proces kształtowania się moralności w procesie ewolucji?

Kategorie

Kolejną przesłanką potwierdzającą konieczność wprowadzenia etycznego rygoru w obszarze sztucznej inteligencji jest wkład Immanuela Kanta w rozwój ontologii i etyki. W *Krytyce czystego rozumu* Kant twierdzi, że nasze poznanie rozpoczyna się wraz z doświadczeniem, a wszelka zmysłowość wytwarza w nas wrażenia, a one są z kolei organizowane przez formy czystej naoczności⁹.

Formami czystej naoczności są przestrzeń i czas, a świat fenomenalny, zjawiskowy to pewnego rodzaju struktura umysłu wytworzona na bazie czystych form naoczności i wrażeń. Zatem człowiek jako fundator i kreator jest aktywny w procesie tworzenia rzeczywistości. W tak zbudowanej rzeczywistości *metaversum* (*multiversum*) pozycja człowieka jest kluczowa, a jego dobro celem najwyższym. Będący uzupełnieniem etycznej teorii deontycznej imperatywów kategoryczny jest potwierdzeniem powyższych założeń.

Koncepcja Kanta w formach czystej naoczności antycypuje ontologiczną moc algorytmów, które tworzą światy możliwe, strukturyzują dane oraz predykują potencjalne stany i procesy. Brak ingerencji człowieka (programisty) w strukturę kodu w formie „etycznej checklisty” może spowodować, że efekt działania

⁹ „Czystym nazywamy wszelkie przedstawienie, w którym nie znajduje się nic, co by było wrażeniem. Natrafimy przeto *a priori* w umyśle na czystą formę zmysłowych treści naocznych w ogóle, w której oglądamy wszystko to, co różnorodne w zjawiskach” (cyt. za: I. Kant, *Krytyka czystego rozumu*, Kęty 2001, A20/B34).

kodu w kolejnych iteracjach będzie skutkował np. stronnictwami, brakiem przejrzystości czy wreszcie jednoznacznym antyludzkim działaniem. Kant jako protoplasta idei Unii Europejskiej jest przykładem tego, że „człowiek jako podmiot prawa ma nie tylko obowiązki, ale także prawa. Trzeba go traktować z szacunkiem, z tolerancją. Pomimo obowiązkowej funkcji prawa administracyjnego, jego dyskurs powinien odzwierciedlać stanowisko, które zmusi administrację do utrzymania obywatela w centrum uwagi w procesie decyzyjnym”¹⁰.

Projektowanie kodu

Trzecią przesłanką są prace profesora z Uniwersytetu w Pensylwanii – Aarona Rotha, dotyczące uczciwości w uczeniu maszynowym. Twierdzi on, że „aby mieć pewność, iż efekty modeli sztucznej inteligencji respektują normy społeczne, które chcemy utrzymać, musimy nauczyć się projektować te cele bezpośrednio w naszych algorytmach. Zamiast ludzi regulujących i monitorujących algorytmy z zewnątrz, chodzi o to, aby naprawić je od wewnątrz”¹¹.

A. Roth wraz z M. Kearns podkreślają znaczenie prywatności algorytmicznej, uczciwości, bezpieczeństwa, przejrzystości, odpowiedzialności, a nawet moralności. Kluczową kwestią dla nich jest różnica między prywatnością algorytmiczną a prywatnością danych. Autorzy ci są zwolennikami przeprojektowania algorytmów, tak aby zachowywały się bardziej zgodnie z wartościami naszego społeczeństwa (a nie tylko na przewidywaniach), zamiast nakładania silnych ograniczeń na dostępność danych (na przykład RODO w Europie). Powód tego jest dwójaki: po pierwsze ograniczenie dostępu do danych naukowcom i decydentom doprowadzi głównie do ograniczenia badań naukowych i polityki na podstawie danych. Biorąc pod uwagę, jak wiele postępów naszego społeczeństwa pochodzi z tych obszarów, należy za wszelką cenę bronić wolnego dostępu do danych. Po drugie w wielu przypadkach dane muszą być bardzo ograniczone, aby istniała pewność, że ktoś ich nie wykorzysta. W związku z tym skupienie wysiłków na projektowaniu lepszych algorytmów powinno być naszym kluczowym podejściem do kwestii etyki w uczeniu maszynowym. Jak zaprojektujemy algorytmy, które będą zarządzać wnioskami z danych, to

¹⁰ E. Jasiuk, D. Walczak, D. Mądry, D. Mereć, *Jednostka a dobra praktyka w administracji* [online:] <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/16051/1/30.pdf> [dostęp: 30.03.2023]; J. Reszelewski, E. Jasiuk, *Zadania w zakresie pomocy społecznej realizowane przez gminy*, „Історико-правовий часопис” 2018, nr 1, s. 129–134.

¹¹ Zob. M. Kearns, A. Roth, *The ethical algorithm. The science of socially aware algorithm design*, Oxford 2001.

takie podejmiemy decyzje lub takie podejmie decyzje autonomiczna sztuczna inteligencja.

Ramy analizy predykcji procesu podejmowania decyzji w oparciu o algorytmy i nimi zarządzane dane obejmują:

- przejrzystość – algorytmy wymagają wyjaśnienia;
- inkluzję – algorytmy muszą uwzględniać wszystkich ludzi;
- odpowiedzialność – projektanci algorytmów muszą zobowiązać się do etyki i przejrzystości;
- bezstronność – projektanci algorytmów muszą działać, aby uniknąć uprzedzeń;
- niezawodność – system AI musi działać niezawodnie;
- bezpieczeństwo i prywatność – należy szanować bezpieczeństwo i prywatność.

Oczekujemy, aby decyzje dotyczące etyki danych stały się standardową praktyką. Pomoże to rządowi, przedsiębiorstwom, społeczeństwu obywatelskiemu i obywatelom uzyskać z danych większą wartość społeczną i gospodarczą.

Code is law

Czwarta przesłanka to projekt Drivendata deon¹². To osadzone w środowisku GitHub¹³ narzędzie wiersza poleceń, które umożliwia łatwe dodawanie listy kontrolnej etyki do projektów dotyczących analizy danych.

Lista kontrolna była zainspirowana artykułem napisanym przez Mike’a Loukidesa, Hilary Mason i DJ Patil i opublikowanym przez O’Reilly’ego *Of Oaths and Checklists*. Zwrócili oni uwagę na konieczność zastosowania listy kontrolnej, aby wywołać wśród analityków danych szczególną odpowiedzialność oraz perspektywę etycznego zaangażowania w kwestie programistyczne.

Poniższy fragment typowej listy kontrolnej pokazuje zastosowaną metodykę:

A. Zbieranie danych.

- A1. Świadoma zgoda: Jeśli istnieją osoby, czy osoby te wyraziły świadomą zgodę, w przypadku gdy podmioty wyrażają zgodę i mają jasne zrozumienie wykorzystania danych, na które wyrażają zgodę?
- A2. Stronniczość gromadzenia: Czy rozważyliśmy źródła stronniczości, które można wprowadzić podczas zbierania danych i projektowania ankiety, oraz podjęliśmy kroki w celu ich złagodzenia?

¹² Zob. [online:] <https://deon.drivendata.org/> [dostęp: 13.08.2023].

¹³ Zob. [online:] <https://github.com/> [dostęp: 13.08.2023].

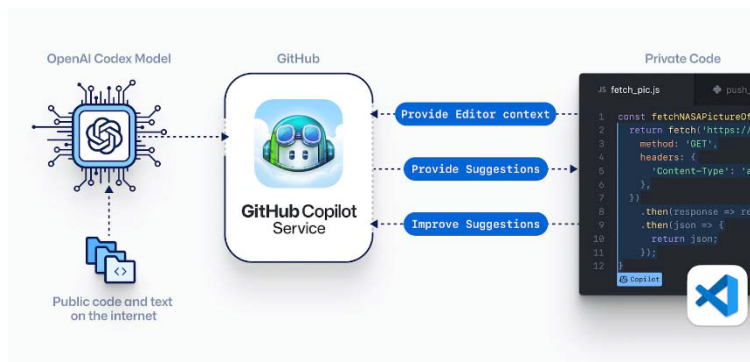
- A3. Ograniczenie narażenia na dane osobowe: czy rozważyliśmy sposoby zminimalizowania narażenia danych osobowych (PII), na przykład poprzez anonimizację lub niezбиieranie informacji, które nie są istotne dla analizy?
- A4. Łagodzenie stronniczości: Czy rozważyliśmy sposoby umożliwienia testowania dalszych wyników pod kątem stronniczych wyników (np. zbieranie danych o statusie grupy chronionej, takiej jak rasa lub płeć)?

Projekt Deon pokazuje, że coraz ważniejsza jest rozmowa na temat etyki w nauce o danych, uczeniu maszynowym i sztucznej inteligencji. Celem Deon jest posunięcie tej rozmowy do przodu i dostarczenie konkretnych, praktycznych przypomnień dla programistów, którzy mają wpływ na to, jak odbywa się analiza danych.

Czy leci z nami pilot?

Przesłanka piąta to współpraca GitHub i OpenAI w uruchomieniu Copilot, czyli usługi, która dostarcza sugestie dotyczące całych linii kodu w środowiskach programistycznych, takich jak Microsoft Visual Studio. Copilot jest oparty na modelu sztucznej inteligencji zwanym Codex, wytrenowanym na miliardach wierszy kodu publicznego (GPT3). Copilot współpracuje z szerokim zestawem frameworków i języków oraz dostosowuje się do zmian wprowadzanych przez programistów, dopasowując ich style kodowania. Jeśli na wstępnym etapie uczenia sztucznej inteligencji nie wprowadzimy ważnych dla nas założeń etycznych, to może to w dalszym rozwoju Copilota grozić antyhumanitarnym atakiem algorytmów. Szczególnie ważne jest kierowanie uwagi na etykę podczas wklejania „pożyczonego” kodu, którego działanie pozornie jest dla nas przewidywalne. Często wśród tysięcy linii kodu mogą znaleźć się instrukcje naruszające nasze wartości i pozycję.

Poniższy rysunek przedstawia schemat działania Copilota.



Rysunek 1. Schemat działania GitHub Copilot

Źródło: <https://analyticsindiamag.com/6-month-review-github-copilot-elicits-mixed-reactions-from-developers/> [dostęp: 13.08.2023].

Praktyka i zaufanie

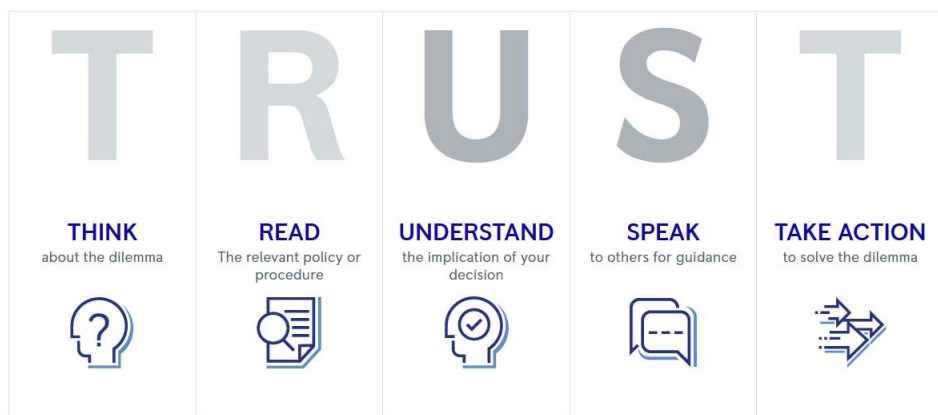
Potentat w branży lotniczej – Rolls-Royce – udostępnił „przełomowe” badania nad tym, jak zbudować ramy etyczne dla wykorzystania sztucznej inteligencji, którym ludzie będą „prawdziwie ufać”. Firma stworzyła dwa szablony etycznej przemysłowej sztucznej inteligencji, które pomogą AI zdobyć szersze zaufanie w społeczeństwie i przyspieszyć nie tylko rozwijający się rynek Przemysłu 4.0, ale także przyszyć ruch Przemysłu 5.0.

Pierwszym przełomem są ramy etyczne AI, które przedsiębiorstwa będą mogły stosować, aby zapewnić, że ich wykorzystanie w krytycznych i niekrytycznych zastosowaniach jest „etyczne”. Po raz pierwszy etyka AI w kontekstach przemysłowych wyszła poza teorię i znalazła zastosowanie w praktyce – powiedział Warren East, dyrektor generalny Rolls-Royce.

Drugi przełom (w ramach pierwszego) to pięcioetapowy proces zapewniający, że można ufać wynikom sztucznej inteligencji („nie samym algorytmom”). „[To] zapobiega powstawaniu uprzedzeń w niewykrytych algorytmach; a wyniki są stale monitorowane, zapewnia to, że są godne zaufania. Ten sam przewodnik po krokach odnosi się do każdego zastosowania sztucznej inteligencji, „czy to w procesie etycznym, takim jak przesiewanie CV, czy w procesie biznesowym o kluczowym znaczeniu dla bezpieczeństwa”¹⁴.

¹⁴ Zob. [online:] <https://www.rcrwireless.com/20200908/internet-of-things/rolls-royce-claims-breakthrough-framework-for-ethical-ai> [dostęp: 13.08.2023].

Ramy etyczne i proces zaufania zostały zweryfikowane przez ekspertów merytorycznych z kilku dużych firm technologicznych, a także przez ekspertów z sektora motoryzacyjnego, farmaceutycznego, akademickiego i rządowego. Oba zostaną opublikowane w całości na licencji Creative Commons jeszcze w tym roku na stronie internetowej Rolls-Royce.com.



Rysunek 2. TRUST model podejmowania decyzji

Źródło: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.rolls-royce.com%2F~%2Fmedia%2FFiles%2FR%2FRolls-Royce%2Fdocuments%2Fsustainability%2Ftrust-tcm92-57069.pdf&clen=211439> [dostęp: 13.08.2023].

Warren East, dyrektor generalny Rolls-Royce, powiedział: „Chcemy przenieść rozmowę na temat etyki AI do przodu z omawiania koncepcji i wytycznych, do przyspieszenia procesu jej etycznego stosowania. Nie ma praktycznego powodu, dla którego nie można teraz zbudować zaufania do sztucznej inteligencji. I tylko za zgodą i przyzwoleniem naszego społeczeństwa – w oparciu o to zaufanie – można w pełni wykorzystać korzyści płynące ze sztucznej inteligencji i może ona zająć swoje miejsce jako partner w naszym życiu i pracy”¹⁵.

Rolls-Royce monitoruje do 8000 lotów każdego dnia. Dzięki swojemu oparciu na analizach systemowi monitorowania stanu silnika ma możliwość jednoczesnego monitorowania do 3000 silników na niebie. Codziennie wykonuje około pięciu milionów pomiarów z czujników w silnikach. Algorytmy sztucznej inteligencji skanują w poszukiwaniu zmian systemowych i anomalii oraz zapewniają wgląd inżynierom, aby mogli wysłać ekipy konserwacyjne na ziemię, gdyby coś się pojawiło.

¹⁵ Zob. [online:] <https://www.rcrwireless.com/20200908/internet-of-things/rolls-royce-claims-breakthrough-framework-for-ethical-ai> [dostęp: 13.08.2023].

Aletheia Framework TM – to przełomowy zestaw narzędzi do wiarygodnej i etycznej sztucznej inteligencji – jest czymś, co wywodzi się z kultury bezpieczeństwa w Rolls-Royce.

Aletheia Framework TM jest publikowana bezpłatnie w formie arkusza roboczego do pobrania, dokładnie po to, aby mogła być używana codziennie przez każdą organizację, która chce czerpać korzyści z używania sztucznej inteligencji, a tym samym tworzyć sztuczną inteligencję, która jest zarówno etyczna, jak i godna zaufania.

Zespół do spraw innowacji danych firmy, R2Data Labs, również stosuje sztuczną inteligencję do zarządzania ryzykiem w łańcuchach dostaw firmy, przewidywania popytu i poprawy wydajności. To samo jest wykorzystywane w mikrosieciach stworzonych przez dział Power Systems, aby zwiększyć niezawodność technologii zasilania przemysłowego. Firma poinformowała, że zamierza zwiększyć wykorzystanie usług w chmurze oraz sztucznej inteligencji w projektowaniu i obsłudze swoich produktów.

Zagrożenia

Dnia 10 marca 2019 roku Boeing 737 Max rozbił się kilka minut po starcie z Addis Abeby. Zginęli wszyscy pasażerowie – 157 osób. Dochodzenie w sprawie katastrofy wykazało, że piloci nie byli w stanie zapobiec wielokrotnemu „nurkowaniu” samolotu pomimo przestrzegania procedur. Problem był spowodowany użyciem MCAS, systemu wspomagania charakterystyki manewrowania, który nadpisuje dane wejściowe pilotów. Maszyna sama podejmuje decyzje o locie. Różni się to od systemu *fly-by-wire*, w którym pilot mówił systemowi, jak latać, a komputer dostosowywał się do danych wejściowych pilotów. W pierwszym raporcie o katastrofie sporządzonym przez władze etiopskie nie przypisano winy za wypadek, niemniej zdarzenie to nasuwa pytanie, czy oprogramowanie może być odpowiedzialne za wypadek? Czy awaria oprogramowania jest bardziej pożądana niż błąd ludzki?¹⁶ Branża technologiczna w pełni antycypuje przyszłe trendy technologiczne oraz związane z tym zagrożenia¹⁷.

¹⁶ Zob. [online:] <https://www.bbc.com/news/world-africa-47553174> [dostęp: 13.08.2023].

¹⁷ T. Balcerzak, E. Jasiuk, A. Fellner, M. Feltyński, *The Polish perspective of using unmanned aerial vehicle systems in international firefighting and crisis management missions-legal and technological analysis* [online:] https://www.researchgate.net/publication/353825934_The_Polish_perspective_of_using_unmanned_aerial_vehicle_systems_in_international_firefighting_and_crisis_management_missions_-_legal_and_technological_analysis [dostęp: 13.08.2023].

Podsumowanie

Dyskurs naukowy coraz częściej jest wypełniany danymi, które pochodzą ze zbiorów danych strukturyzowanych przez sztuczną inteligencję. Wielu badaczy podziela obawę, że zbiorowa wiedza ludzkości już nie wystarcza do optymalnego zarządzania efektami pracy algorytmów. Umaszynowanie nauki i naszego życia przymusza nas do wykorzystania w dziedzinie bezpieczeństwa cyfrowego i etyki kontrolowanego kodu. Należy wyrazić obawę, że masowe procesy cyfryzacyjne prowadzą do cyberhumanizacji człowieka oraz ucłowieczania inteligentnych maszyn. Przebiegające dwie krzywe: ludzka – coraz bardziej cyborgowa – oraz robotyczna – oparta na sztucznej inteligencji – przetną się i stworzą jednorodny cyfrowy podmiot, który będzie efektem wspomnianej ewolucji. Kategorie, wedle których powinniśmy badać sztuczną inteligencję, powinny odzwierciedlać sferę ludzkich emocji i kreatywności, lecz aby to sprawnie zrealizować, nauka musi poznać ludzki mózg w oparciu o obiektywne metody, np. fMRI¹⁸. Jesteśmy pierwszym pokoleniem, które będzie mogło wykorzystać sztuczną inteligencję do poprawy siebie (prawa cyborgów)¹⁹, a nie z nią walczyć. Dzięki współpracy etycznej ze sztuczną inteligencją ludzkość może przetrwać.

Bibliografia

Literatura przedmiotu

1. Balcerzak T., Jasiuk E., Fellner A., Feltynowski M., *The Polish perspective of using unmanned aerial vehicle systems in international firefighting and crisis management missions-legal and technological analysis* [online:] https://www.researchgate.net/publication/353825934_The_Polish_perspective_of_using_unmanned_aerial_vehicle_systems_in_international_firefighting_and_crisis_management_missions_-_legal_and_technological_analysis [dostęp: 13.08.2023].
2. Britchenko I., Chochowski K., *Artificial intelligence, its application and development prospects in the context of state security*, „Politics and Security” 2022, nr 6(3).
3. Churchland P.S., *Moralność mózgu. Co neuronauka mówi o moralności*, tłum. i przedm. M. Hohol, N. Marek, Kraków 2013.
4. Churchland P.S., *Conscience. The origins of moral intuition*, New York 2017.

¹⁸ Zob. [online:] https://pl.wikipedia.org/wiki/Funkcjonalne_obrazowanie_metod%C4%85_rezonansu_magnetycznego [dostęp: 13.08.2023].

¹⁹ <https://www.cyborgfoundation.com/> [dostęp: 6.05.2023].

4. Jasiuk E., Walczak D., Mądry D., Mereć D., *Jednostka a dobra praktyka w administracji* [online:] <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/16051/1/30.pdf> [dostęp: 30.03.2023].
5. Jasiuk E., Wosiek R. (red.), *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2021.
6. Kearns M., Roth A., *The ethical algorithm. The science of socially aware algorithm design*, Oxford 2001.
7. Księżak P., *My, Naród? Konstytucjonalizacja sztucznej inteligencji, czyli o potrzebie przemodelowania założeń ustrojowych*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4.
8. Księżak P., Wojtczak S., *Toward a conceptual network for the private law of artificial intelligence*, Cham 2023.
9. Kubit M., *Rozwój sztucznej inteligencji w świetle prawa Unii Europejskiej – dylematy i wyzwania*, Warszawa 2021.
10. Lai L., Świerczyński M. (red.), *Prawo sztucznej inteligencji*, Warszawa 2020.
11. Mackiewicz M., *Social innovation and public sector innovation* [w:] M.A. Weresa (red.), *Strengthening the knowledge base for innovation in the European Union*, Warszawa 2018.
12. Reszelewski J., Jasiuk E., *Zadania w zakresie pomocy społecznej realizowane przez gminy*, „Історико-правовий часопис” 2018, nr 1.

Źródła internetowe

1. <https://www.cyborgfoundation.com/> [dostęp: 6.05.2023].
2. <https://deon.drivendata.org/> [dostęp: 13.08.2023].
3. <https://github.com/> [dostęp: 13.08.2023].
4. <https://www.rcrwireless.com/20200908/internet-of-things/rolls-royce-claims-break-through-framework-for-ethical-ai> [dostęp: 13.08.2023].
5. <https://www.bbc.com/news/world-africa-47553174> [dostęp: 13.08.2023].
6. https://pl.wikipedia.org/wiki/Funkcjonalne_obrazowanie_metod%C4%85_rezonansu_magnetycznego [dostęp: 13.08.2023].

14. CYBERZAGROŻENIA A BEZPIECZNE ZACHOWANIA W INTERNECIE

SYLWESTER BĘBAS

ORCID 0000-0002-0659-0895

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/14/s.bebas

Wstęp

Problemy bezpieczeństwa zawsze były integralną częścią życia człowieka, dla którego niezwykle ważne jest poczucie spokoju oraz swobody w dążeniu do realizacji planów¹, i to w każdej dziedzinie życia. Niestety w ostatnim czasie pojęcie bezpieczeństwa nabrało zupełnie nowego znaczenia².

Internet niewątpliwie jest narzędziem informacyjno-komunikacyjnym i stanowi platformę wymiany informacji, myśli i doświadczeń. Wyrównuje szanse edukacyjne, daje nieograniczony dostęp do informacji. Od początku swojego istnienia postrzegany jest jako ogromna baza wiedzy, służąc ponadto do rozrywki (np. gry, robienie zakupów), komunikacji, zawierania i podtrzymywania znajomości i bliskich związków, do budowania różnorodnych i wielokierunkowych relacji o charakterze ekonomicznym, politycznym, kulturowym czy społecznym i wielu innych. Człowiek odgrywa w nim rolę zarówno aktywnego odbiorcy, jak

¹ Por. E. Jasiuk, A. Szarpak, R. Zielinski, M. Madziara, *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal” 2019, t. 4, nr 2, s. 63–67; E. Jasiuk, A. Marchwińska, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021; E. Jasiuk, R. Wosiek, *Global security and safety management in Civil Aviation in light of Annex 19 to the Chicago Convention* [w:] E. Jasiuk, R. Wosiek (red.), *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2019, s. 129–140; E. Jasiuk, A. Konert, A. Detyniecka, E. Targońska, *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, t. 43, s. 113–118; A. Chochowska, K. Chochowski, *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.

² Por. О. Юхимюк, *Особливості викладу принципів права у національному законодавстві. Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки. Випуск 6*, т. 1, Херсон 2013, s. 12–15; О.М. Юхимюк, *Сумління (сумлінність) судді в міжнародному та національному праві*, „Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління” 2021, nr 5(17), s. 57–66; Y. Hofman, A. Demchuk, *Kwestie bezpieczeństwa transportu lotniczego w ustawodawstwie Ukrainy* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa*, op. cit.

i aktywnego nadawcy. Internet ma ogromny wpływ na wszystkie przejawy funkcjonowania społeczeństwa.

Obecnie „istnieje potrzeba kreowania choćby powierzchownej więzi społecznej w Internecie np. na portalach społecznościowych lub zaznaczanie swojej obecności poprzez codzienne komentarze na czatach”³. Obok ogromnych korzyści, jakie daje szeroko rozumiana cyberprzestrzeń, dochodzi w niej do licznych zachowań antyspołecznych. W przestrzeni sieciowej możemy spotkać się z różnego rodzaju zagrożeniami szczególnie niebezpiecznymi dla dzieci i młodzieży, takimi jak: uzależnienie od Internetu⁴, kontakty z przedstawicielami niebezpiecznych środowisk społecznych, uwodzenie dzieci online (*grooming*)⁵, cyberpedofilia, cyberpornografia⁶, cyberprostyucja dziecięca, cyberseks⁷, kontakt z niebezpiecznymi treściami i materiałami mogącymi mieć szkodliwy wpływ na rozwój i psychikę dziecka, utrata prywatności, niewłaściwe udostępnianie informacji, przysyłanie swoich nagich lub półnagich zdjęć (*sexting*), cyberprzestępczość⁸, agresja elektroniczna i wiele innych. Dlatego obecnie szczególnie mocno podkreśla się kwestie bezpieczeństwa w Internecie⁹.

Żyjemy w świecie, w którym „ludzie powszechnie korzystają z Internetu. I nic w tym dziwnego, bowiem Internet służy do różnych celów do pracy, nauki, rozrywki, komunikacji itp. Używany jest przez osoby w różnym wieku, z różnym wykształceniem. Oprócz zalet niesie ze sobą wiele zagrożeń. Codziennie wykradanych jest wiele miliony rekordów, pojawia się też wiele prób złośliwego oprogramowania. Dane użytkowników sieci stały się cennym towarem na

³ T. Szlendak, *Wielozmysłowa kultura iwentu. Skąd się wzięła, czym się objawia i jak w jej ramach oceniać dobro kultur*, „Kultura Współczesna. Teoria. Interpretacje. Praktyka” 2010, nr 4(66), s. 93.

⁴ Por. S. Bębas, *Uzależnienie od komputera, Internetu* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014, s. 194–196.

⁵ Por. S. Bębas, *Uwodzenie dzieci przez Internet* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy...*, op. cit., s. 190–191.

⁶ Por. S. Bębas, E. Jasiuk, *Pedofilia i pornografia w Internecie – wybrane aspekty pedagogiczne i prawnomiędzynarodowe* [w:] J. Buwała, K. Wątopek (red.), *Stop pedofilii*, Kielce 2012, s. 89–111; idem, *Krzywdzenie dziecka w sieci – wybrane aspekty profilaktyki* [w:] J. Buwała, K. Wątopek (red.), *Krzywdzenie dziecka – zapobieganie przemocy*, Kielce 2013, s. 45–64.

⁷ Por. S. Bębas, *Cyberseks* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy...*, op. cit., s. 45–46.

⁸ Por. S. Bębas, *Cyberprzestępczość* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy...*, op. cit., s. 40–42.

⁹ Por. S. Bębas, T. Konopka, *Selected aspects of security and risks in cyberspace* [w:] G. Sobolewski, A. Cyran (red.), *The practical and theoretical approach to the issue of security*, Kielce 2013, s. 69–80; idem, *Patologie i zagrożenia w świecie wirtualnym* [w:] S. Bębas, J. Plis, J. Bednarek (red.), *Patologie w cyberświecie*, Radom 2012, s. 329–345; idem, *Bezpieczeństwo w cyberświecie* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy...*, op. cit., s. 22–24.

rynku cyberprzestępczym. Zakupem takich informacji zainteresowani są także tzw. brokerzy danych. Skupują oni informacje o ludziach, aby później sprzedać je zainteresowanym firmom”¹⁰.

Celem niniejszego opracowania jest analiza wybranych obszarów w badaniach nad bezpieczeństwem i zagrożeniami w sieci. Problem badawczy zawiera się w pytaniu: jak powinna wyglądać skuteczna edukacja i profilaktyka dla bezpieczeństwa dzieci i młodzieży w Internecie? Zamiarem badawczym jest ukazanie podejmowanej tematyki w perspektywie integralnego, szeroko rozumianego wychowania ukierunkowanego na mądre, racjonalne, konstruktywne i bezpieczne korzystanie z sieci. Zastosowanie metody analizy i syntezy pozwoliło na przedstawienie współczesnych osiągnięć naukowych dotyczących skali zjawiska zagrożeń i patologii w Internecie, zwłaszcza dla dziecka – jej przyczyn, uwarunkowań i konsekwencji. Ujęcie syntetyczne pozwoliło na wyprowadzenie wniosków i podanie sugestii dotyczących wychowania, edukacji i profilaktyki w kontekście zagrożeń medialnych.

Zagrożenia techniczne

„Wirus” to powszechna nazwa szkodliwego, niechcianego oprogramowania, które ktoś siłą instaluje na urządzeniach podpiętych do sieci. Technologiczną „szczepionką” na wirusy są programy antywirusowe. Ważna jest świadomość zagrożenia i schemat bezpiecznych, „higienicznych” zachowań, mogących uchronić przed zainfekowaniem. Wirusy mogą zaatakować nie tylko komputer lub smartfon, ale także inne urządzenia. Najczęściej urządzenia elektroniczne infekowane są wirusami typu:

- *cross-site scripting* – to luka w zabezpieczeniu strony umożliwiająca hakerom umieszczenie szkodliwego skryptu na zaufanej stronie lub w zaufanej aplikacji, który powoduje zainstalowanie złośliwego oprogramowania w przeglądarkach użytkowników;
- koń trojański – to oszustwa i metody inżynierii społecznej, zachęcające do uruchamiania pozornie łagodnych programów komputerowych, które ukrywają jednak złośliwy kod;
- *rootkit* – może on zostać zainstalowany razem z różnymi rodzajami produktów i wykorzystany do zdalnej kontroli urządzenia;

¹⁰ A. Kolek, *Zachowania dyssocjalne młodzieży w przestrzeni internetowej. Implikacje pedagogiczne*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2018, nr 1, s. 50–51.

- *keylogger* – jest to rodzaj oprogramowania szpiegującego, które potajemnie rejestruje naciśnięcia klawiszy, więc złodzieje mogą uzyskać informacje o koncie, kartach kredytowych, nazwach użytkowników, hasłach i innych danych osobowych;
- robaki komputerowe – to zagrożenia, które mogą same się powielać i spowalniać komputer;
- programy szpiegujące typu *spyware*, które są rodzajem oprogramowania, które trudno wykryć, gromadzą informacje na temat zwyczajów, surfowania w Internecie, historii przeglądania lub poufne dane;
- *malware* – wykorzystywane do wykradania danych osobowych, haseł i pieniędzy oraz blokowania dostępu do urządzeń;
- *adware* – to rodzaj wolnego oprogramowania wspieranego przez reklamy; niektóre z tego typu zagrożeń zbierają nasze prywatne informacje, śledzą strony, które odwiedza internauta, a nawet rejestrują sekwencje klawiszy;
- oprogramowanie *ransomware* – ogranicza dostęp do systemu komputerowego i wymaga zapłacenia okupu, aby blokada została usunięta;
- *backdoor* – to luka w zabezpieczeniach systemu utworzona umyślnie w celu późniejszego wykorzystania;
- pacynka – to fałszywe konto utworzone na dowolnej aplikacji umożliwiającej użytkownikowi interakcje z innymi odbiorcami; *fake*-konta są częścią inżynierii społecznej mającej na celu przekazanie lub wyłudzenie określonych informacji bądź nakłonienie do realizacji określonych działań;
- *botnet* – to aplikacja, która wykonuje powtarzalne czynności w sieci.

Bardzo ważne jest, aby prawidłowo chronić urządzenia, z których korzysta internauta: ostrożnie korzystać z publicznego WI-FI, tworzyć silne hasła, uważać na podejrzane wiadomości SMS i e-maile, instalować programy antywirusowe, aktualizować oprogramowanie, sprawdzać wiarygodność aplikacji. Gdy urządzenie zdradza oznaki zainfekowania, należy je odłączyć od Internetu i sieci lokalnej, spróbować uruchomić w trybie awaryjnym i jeśli jest taka możliwość, skopiować swoje dane, zainstalować program antywirusowy, zainstalować oprogramowanie i bazę wirusów najlepiej z poziomu niezainfekowanego komputera oraz wykonać pełne skasowanie systemu.

Zagrożenia dla dzieci i młodzieży

Słowo *sexting* oficjalnie pojawiło się w 2009 roku¹¹. Termin „seksing” (ang. *sexting*) „powstał na początku bieżącego stulecia z połączenia słów *sex* oraz *texting* w odniesieniu do zjawiska przesyłania między użytkownikami telefonów komórkowych wiadomości tekstowych o charakterze seksualnym”¹². Seksing to zjawisko polegające na „przesyłaniu za pośrednictwem sieci lub publikowaniu online osobistych materiałów o charakterze erotycznym lub pornograficznym”¹³.

Sexting to „wysyłanie roznieglizowanych zdjęć lub krótkich filmików o treści erotycznej do drugiej osoby. Zazwyczaj przesyłanie takich materiałów odbywa się za pomocą telefonu komórkowego (usługa MMS) i Internetu (e-mail). Możemy tu wyróżnić dwa rodzaje zachowań: samoistne wykonanie fotografii lub krótkiego filmiku i dobrowolne wysłanie do osoby, z którą nie wiąże nadawcy relacja seksualna; samoistne wykonanie własnej fotografii lub filmiku (bądź zgoda na wykonanie tej czynności przez osobę zaufaną) i dobrowolne wysłanie bądź przekazanie osobie (chłopakowi, dziewczynie), z którą wiąże nadawcę relacja seksualna”¹⁴.

Niektórzy w definiowaniu uczestników seksingu „ograniczają ich do dzieci i młodzieży, inni nie stawiają ograniczeń wiekowych. Różnie określa się też charakter obrazów przesyłanych w ramach seksingu – od ogólnego terminu «materiały o charakterze seksualnym» przez bardziej określone, ale w dalszym ciągu szerokie pojęcie «nagie lub prawie nagie», po definicje ograniczające zjawisko do przesyłania materiałów niezgodnych z prawem, czyli określanych potocznie mianem pornografii dziecięcej”¹⁵. W zależności od przyjętej definicji i metodologii badań „problem ten dotyczy od kilku do nawet ponad 40% dzieci i nastolatków”¹⁶.

Obecnie „wyróżnia się nowy typ seksingu, angażujący technologię przekazu komunikatów za pomocą kamery internetowej dołączonej do komputera

¹¹ Por. H.K. Hudson, *Factors affecting sexting behaviors among selected undergraduate students*, Charleston 2006, s. 1; B.S. Marker, *Sexting as moral panic. An explanatory study into the media's construction of sexting*, Richmond 2009, s. 1–46.

¹² D. Siegle, *Cyberbullying and sexting: technology abuses of the 21st century*, „Gifted Child Today” 2010, t. 32, nr 2, s. 14–16.

¹³ K.J. Mitchell, D. Finkelhor, L.M. Jones, J. Wolak, *Prevalence and characteristics of youth sexting. A national study*, „Pediatrics” 2012, nr 129(1), s. 13–20.

¹⁴ Por. W. Ronatowicz, *Ryzykowne zachowania seksualne dzieci, młodzieży i młodych dorosłych w kontekście korzystania z technologii cyfrowych*, „Rocznik Lubelski” 2014, t. 40, cz. 1, s. 129–143.

¹⁵ K. Lounsbury, K.J. Mitchell, D. Finkelhor, *The true prevalence of „sexting”. Crimes against children research centre*, 2011 [online:] <https://scholars.unh.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1063&context=crcr> [dostęp: 20.08.2023].

¹⁶ Ł. Wojtasik, *Seksing wśród dzieci i młodzieży*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2014, nr 13(2), s. 89–91.

bądź zainstalowanej w komputerze przenośnym (laptop) w czasie rzeczywistym (online). To rodzaj sextingu przy użyciu wideoczatów, czyli portali, gdzie oprócz tradycyjnej pisemnej formy komunikacji użytkownicy mogą komunikować się ze sobą za pomocą mikrofonu oraz kamery internetowej w czasie realnym i w ten sposób prezentować zachowania seksualne. Najbardziej popularnymi zachowaniami są striptiz, masturbacja, petting i stosunek seksualny¹⁷.

Sexting jest obecnie „powszechną praktyką w grupach nastolatków, służącą najczęściej flirtowaniu, okazywaniu miłości, przywiązania i zaufania, ale również nawiązywaniu relacji o charakterze seksualnym. W przypadkach skrajnych może służyć do prześladowania i upokarzania tych, którzy zdecydowali się wziąć w niej udział, szczególnie poprzez rozpowszechnienie zdjęć wśród znajomych, wgrywanie ich do Internetu, czy w inny sposób udostępnienie szerokiemu gronu odbiorców. Takie działania mogą prowadzić w konsekwencji do cyberbullyingu, który pojawia się, gdy jedna osoba lub grupa podejmuje działania mające na celu zastraszanie, poniżenie, skrzywdzenie jednostki biorącej udział w procederze sextingu przy użyciu materiałów przez nią często dobrowolnie udostępnionych¹⁸.

Anonimowość i eksterytorialność „związana z korzystaniem z Internetu sprzyja aktom nadużyć seksualnych, popełnianych na szkodę dzieci i młodzieży, w tym szeroko pojmowanym aktom przemocy seksualnej w postaci pedofilii¹⁹.

Pedofilia to według Z. Lwa-Starowicza „popęd, psychoseksualna skłonność do dzieci, młodzieży, która może wynikać z pewnych zmian w mózgu, jak i z uwarunkowań psychicznych wynikających m.in. z przemocy seksualnej w dzieciństwie²⁰. J. Warylewski wskazuje, że „pedofilia jest określeniem, które ma wiele różnorodnych desygnatów²¹.

¹⁷ Użytkownicy wideoczatów bardzo często decydując się na podjęcie zachowań seksualnych, starają się chronić swój prywatny wizerunek poprzez zakładanie masek, okularów przeciwsłonecznych bądź kadrując kamerę w ten sposób, aby twarze „bohaterów” były niewidoczne. Niestety, wielokrotnie użytkownicy w trakcie wzrostu podniecenia seksualnego tracą czujność, pokazując swoje twarze, mówiąc do swoich partnerów po imieniu. Użytkownicy takich serwisów często nieuważnie dobierają miejsce nagrywania swoich zachowań seksualnych. Do niefrasobliwych zachowań możemy zaliczyć: nieusunięcie z drugiego planu swoich realnych zdjęć, dyplomów uznania z imieniem i nazwiskiem. W. Ronatowicz, *Rzytkowne zachowania...*, op. cit., s. 129–143.

¹⁸ J. Lopez, *Has the Internet unleashed digital drama?*, „Momentum” 2011, vol. 42, nr 4, s. 20–23.

¹⁹ A. Kubala-Kulpińska, *Seksting czyli wirtualny ekshibicjonizm, który może śledzić cały świat*, „Głos Pedagogiczny” 2015, nr 68, s. 44–46.

²⁰ Z. Lew-Starowicz, *Seks w sieci i nie tylko*, Kraków 2003, s. 207.

²¹ Wyróżnia się: nepidofilię – popęd skierowany do dzieci w wieku przedszkolnym, pedofilię właściwą – popęd do dzieci w wieku szkolnym, przed okresem dojrzewania, i efebofilię oraz hebefilię – skierowanie popędu do osób w wieku dojrzewania. Nie każdy jednak czyn pedofilny jest popełniany przez pedofila. Dla większości sprawców przestępstw seksualnych małoletni jest

Wykorzystywanie seksualne dziecka rozumiane jako „włączanie dziecka w aktywność seksualną z dorosłym jest powszechnie oceniane negatywnie, co znajduje swój wyraz zarówno w treści norm obyczajowych, jak i prawnych niemal wszystkich kultur i krajów świata. Przejawy seksualności u dzieci są wprawdzie prawidłowością rozwojową, ale w żadnej mierze nie usprawiedliwiają relacji seksualnej osoby dorosłej z dzieckiem. Nigdy bowiem nie jest to relacja symetryczna w wymiarze rozumienia istoty takich zachowań i świadomego decydowania o nich – dorośli zawsze ma przewagę nad dzieckiem”²².

Spektrum „bezpośrednich i długofalowych skutków wykorzystywania seksualnego dziecka jest szerokie, a ich wystąpienie w dużej mierze zależy od etapu rozwojowego dziecka w momencie wykorzystania, osoby sprawcy, drastyczności i czasu trwania wykorzystywania oraz od tego, czy ujawniło swoje doświadczenia i czy dostało wsparcie od najbliższych”²³.

Grooming oznacza szczególną relację między dziećmi (nastolatkami) a osobami dorosłymi polegającą na uwodzeniu dzieci w Internecie przez dorosłych w celu wykorzystania seksualnego²⁴. Poprzez *grooming* potocznie rozumie się uwodzenie dzieci przez Internet. Pojęcie to pochodzi z języka angielskiego i w sensie dosłownym oznacza „pielęgnowanie i opiekowanie, jakie pedofil roztacza nad swoją potencjalną nieletnią ofiarą”²⁵.

Poprzez „nieustanny kontakt z ofiarą za pomocą środków komunikacji elektronicznej sprawca doprowadza zwykle do spotkania w świecie realnym bądź do pozyskania interesujących go materiałów, np. o charakterze pornograficznym. Zdarza się również, że sprawca skracą czas poświęcony na uwodzenie dziecka, przechodząc do etapu, w którym jest możliwe użycie przez niego przemocy, np. zmuszenia dziecka do poddania się czynnościom seksualnym w trakcie zainicjowanego spotkania”²⁶.

Wraz ze wzrostem swojej popularności Internet stał się kolejną płaszczyzną, na której rozkwita ludzka seksualność. Oprócz dystrybucji pornografii umożliwia

często „obiektem zastępczym”, „sytuacyjnym” lub „okazjonalnym”. J. Warylewski, *Reakcja karna na przestępstwa seksualne*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2007, nr 54, s. 43.

²² M. Skierkowska, *Edukacyjne programy profilaktyki wykorzystania seksualnego dzieci*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2014, nr 13(1), s. 142.

²³ M. Beisert, A. Izdebska, *Wykorzystanie seksualne dzieci*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2012, nr 39(2), s. 64–66.

²⁴ K. Fenik, *Grooming. Uwodzenie dzieci w Internecie* [w:] A. Jodko (red.), *Tabu seksuologii*, Warszawa 2008, s. 136.

²⁵ K. Banasik, *Głos w dyskusji o art. 200a k.k.*, „Palestra” 2010, nr 3.

²⁶ Por. M. Wojtas, *Proces uwodzenia dzieci w Internecie* [w:] *Dziecko w sieci. Zapobieganie wykorzystywaniu seksualnemu dzieci w Internecie. Profilaktyka, Prewencja. Nowa legislacja*, Warszawa 2010, s. 7–8.

on także kontaktowanie się ludzi, którzy chcieliby zaspokajać swoje potrzeby seksualne w sieci²⁷.

Pod pojęciem cyberseksu najczęściej rozumie się „komunikację synchroniczną prowadzoną wirtualnie zazwyczaj przez dwie osoby, które wymieniają się komunikatami poświęconymi swoim fantazjom seksualnym, czemu towarzyszy masturbacja jednej lub obydwu stron; w tym celu osoby te używają do tego specjalnych kamer; cyberseks może uzależniać, dlatego zawiera w sobie element autodestrukcji”²⁸.

Cyberseks jest interakcją co najmniej dwóch osób związaną z używaniem materiałów elektronicznych (tekstu, obrazu, dźwięku) za pośrednictwem Internetu w celu stymulacji lub osiągnięcia pobudzenia seksualnego. Najczęściej przybiera on jednak formę pisemną i jest to komunikacja synchroniczna za pomocą Internetu, czyli spotkanie na czacie, nierzadko ubarwione obrazem z kamery, jeśli czat daje taką możliwość. Czaty takie są ogólnodostępne, portale o tematyce erotycznej funkcjonują przy każdej z większych polskich przeglądarek i większość z nich ma również możliwość przekazywania i odbierania obrazu z kamery. Komunikaty pisemne mogą przyjmować formę dosłownych opisów czynności seksualnych lub rozbudowanej fabuły obejmującej opis całego otoczenia i ról odgrywanych przez komunikujące się osoby. Czasem bywanie na czacie prowadzi także do jakiejś innej formy zaspokajania popędu, na przykład do skatologii telefonicznej (prowadzenia obscenicznych rozmów przez telefon z osobami poznanymi na czacie)²⁹.

²⁷ Por. M. Dąbrowska, *Grooming: wybrane aspekty prawne i kryminologiczne*, Warszawa 2018; A. Przedlacka, *Seksualność w Internecie – zagrożenia i korzyści dla rozwoju psychoseksualnego dzieci i młodzieży*, „Meritum” 2019, nr 3, s. 25–31; J.R. Temple, A.P. Jonathan, P. Van Den Berg, V.D. Le, A. McElhany, B.W. Temple, *Teen sexting and its association with sexual behaviors*, „The Archives of Pediatrics & Adolescent Medicine” 2012, nr 166(9), s. 828–833; K.R. Taylor, „Sexting”: fun or felony?, „Principal Leadership” 2009, vol. 9, nr 8, s. 60–62; D. Corbett, *Let’s talk about sext. The challenge of finding the right legal response to the teenage practice of ‘sexting’*, „Journal of Internet Law” 2009, nr 12, s. 3–8; F.C. Heynemann, *Seksting i grooming*, „Dyrektor Szkoły” 2015, nr 6, s. 74–77.

²⁸ Por. M.T. Witty, A.N. Carr, *Wszystko o romansie w sieci. Psychologia związków internetowych*, przekł. T. Kościuczek, Gdańsk 2009, s. 140.

²⁹ Por. A. Leśnicka, *Cyberseks w polskim Internecie – ankieta dla użytkowników czatów erotycznych*, „Seksuologia Polska” 2009, nr 7, 1, s. 9–14; J. Chmielecka, *Internet złych rzeczy*, Bielsko-Biała 2017; S. Polcyn-Matuszewska, *Cyberzagrożenia dla dzieci i młodzieży*, „Remedium” 2017, nr 9, s. 28–29; A. Kałuba-Korczak, *Dziecko w internecie – zagrożenia*, „Wychowanie w Przedszkolu” 2017, nr 5, s. 14–17; S. Pawłowska, *iGen – pokolenie Internetu*, „Remedium” 2019, nr 12, s. 22–24; A. Ben-Ze’ev, *Miłość w sieci. Internet i emocje*, przekł. A. Zdziemborska, Poznań 2005, s. 247.

Pojęcie pornografii „wywodzi się z języka greckiego: *pórne* – nierządnicą; *gráphein* – skrobać, rytować, rysować, pisać; *pornográphos* – piszący o nierządnicach”³⁰. Pornografia „nie jest terminem zdefiniowanym ustawowo. W próbach wyjaśnienia tego pojęcia można dostrzec dwie zasadnicze grupy poglądów”³¹. Od lat trwają batalie o zdefiniowanie i uściślenie słowa „pornografia”. „Problem polega na tym, że to, co dla jednych jest pornografią, dla innych może być erotyką bądź zachowaniem obscenicznym. Rozumienie tego pojęcia zmienia się w zależności od czasu i ma tyle znaczeń, ile krajów, umysłowości, obyczajów i systemów kulturowych”³².

Termin „cyberpornografia” zawiera w swoim znaczeniu nowe aspekty:

- „komercjalizacja i normalizacja aktów/zachowań stygmatyzowanych na rynkach tradycyjnych (to drugie sprowadziło pornografię do podziemia);
- pojawienie się zjawiska związanego z wyzwolonym wyrażaniem samego siebie oraz grupowym uprawomocnieniem (co można określić jako wzrost ekspresyjnej seksualności);
- nowy związek między producentem i konsumentem, w którym na podstawie informacji zwrotnej (zwanej «czego chcą konsumenci») rozwijane są nowe techniki i prezentowane treści;
- redefinicja pornografii samej w sobie jako formy rozrywki, funkcji edukacyjnej i stylu życia”³³.

Cyberprzemoc „to rodzaj przemocy w sieci. Prześladowca straszy, poniża, obraża ofiarę poprzez komentarze w mediach społecznościowych, czy robienie jej zdjęć lub kręcenie filmów bez jej zgody. Następnie materiały umieszcza na ogólnodostępnych witrynach odwiedzanych przez wiele osób. Napastnicy często prześladują i utrudniają życie swoim ofiarom również wysyłając im obraźliwe SMS-y lub e-maile”³⁴.

³⁰ W. Kopaliński, *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1999, s. 399.

³¹ Poglądy opierające się na ujęciu subiektywistyczno-moralistycznym oraz obiektywistyczno-pragmatycznym. Pierwszy głosi, że pornograficzna treść to taka, która według zamiaru sprawcy ma służyć wyłącznie lub przede wszystkim wywołaniu podniecenia seksualnego u odbiorcy przekazu, natomiast według drugiego – decydujące jest nie nastawienie sprawcy, ale obiektywna treść prezentacji i jej intersubiektywny społeczny odbiór – zob. M. Filar, *Pornografia. Studium z dziedziny polityki kryminalnej*, Toruń 1977, s. 30–57.

³² Por. A. Krawulska-Ptaszyńska, *Psychospołeczne uwarunkowania korzystania z pornografii przez mężczyzn*, Poznań 2003, s. 10.

³³ B. Cronin, E. Davenport, E. Zones, *Positioning pornography in the digital economy*, „The Information Society” 2001, nr 17(1), s. 33–48.

³⁴ Por. J. Pyżalski, *Bezpieczny Internet w szkole – jak zapobiegać cyberprzemocy?* „Głos Pedagogiczny” 2018, nr 97, s. 16–19.

W szerokim ujęciu „agresję elektroniczną definiować możemy jako wszystkie intencjonalne akty (nastawione na zadanie bólu, krzywdy czy zniszczenie jakichś dóbr), które realizowane są za pomocą nowych mediów. W opisie zjawiska badacze zwracają uwagę na stosowanie różnego rodzaju nowoczesnych technologii (głównie komunikacyjnych) w celu krzywdzenia innej osoby”³⁵. Cyberbullying stanowi szczególną formę mobbingu³⁶. Literatura przedmiotu zawiera liczne definicje tego zjawiska³⁷. Jest to problem, z którym borykają się kraje na całym świecie. Podjęcie tego tematu to niezwykle ważne zadanie, bowiem jest to problem jeszcze mało poznany, nieczęsto dyskutowany w polskiej literaturze przedmiotu, jak również rzadko podejmowany w badaniach naukowych³⁸. Bardzo cenny wydaje się w rozpoznaniu tego problemu w Polsce dorobek J. Pyżalskiego³⁹.

³⁵ Por. J. Pyżalski, *Gimnazjaliści online: dobre i złe wiadomości z polskiej części wyników European Cyberbullying Intervention Project* [w:] J. Pyżalski (red.), *Cyberbullying. Zjawisko, konteksty, przeciwdziałanie*, Łódź 2012, s. 18.

³⁶ Por. R. Kowalski, S. Limber, *Electronic Bullying Among Middle School Students*, „Journal of Adolescent Health” 2007, nr 41, s. 22–30; J. Pyżalski, *Cyberbullying – stare wino w nowej butelce?* [w:] L. Jakubowska-Malicka, A. Kobylarek, M. Pryszmont-Ciesielska (red.), *Audiowizualność. Cyberprzestrzeń. Hipertekstualność. Ponowoczesne konteksty edukacji*, Wrocław 2009, s. 183; B. Białecka, *Jak radzić sobie z cyberprzemocą?*, „Wychowawca” 2019, nr 11, s. 30–31; A. Gregorek, *Mindfulness – trening uważności dzieci i młodzieży w profilaktyce cyberprzemocy*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2018, nr 1, s. 30–38.

³⁷ Cyberbullying ma miejsce, jeśli ktoś powtarzalnie naśmiewa się z innej osoby w sieci lub nęka ją poprzez e-maile lub wiadomości tekstowe lub gdy zamieszcza coś w Internecie o osobie, której nie lubi. Por. S. Hinduja, J.W. Patchin, *Cyberbullying: Neither an epidemic nor a rarity*, „European Journal of Developmental Psychology” 2012, nr 9(5), s. 539–543. Cyberbullying to agresywny, zamierzony akt dokonany przez grupę lub jednostkę przy użyciu elektronicznych form komunikacji, w sposób powtarzalny, przed którym ofiara nie może się łatwo bronić. Por. P.K. Smith, J. Mahdavi, M. Carvalho, S. Fisher, S. Russell, N. Tippett, *Cyberbullying: its nature and impact in secondary school pupils*, „Journal of Child Psychology and Psychiatry” 2008, nr 49(4), s. 376; Z. Małyśz, *Agresywność, agresja, przemoc, bullying i cyberbullying jako problemy opiekuńczo-wychowawcze XXI wieku*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2018, nr 1, s. 12–20.

³⁸ Por. S. Bębas, *Cyberprzemoc jako przejaw współczesnej patologii społecznej w świecie wirtualnym* [w:] K. Marzec-Holka, K. Mirosław-Nawrocka, J. Moleda (red.), *Współczesne uwarunkowania i wzory procesów resocjalizacji, reintegracji, inkluzji*, Warszawa 2014, s. 557–575; idem, *Cyberstalking – wybrane problemy prawne i pedagogiczne* [w:] R. Frey (red.), *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, Kielce 2012, s. 35–49; idem, *Cyberprzemoc* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014, s. 38–39; idem, *Cyberprześladowanie* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014, s. 43–44; idem, *Patologie społeczne w sieci*, Toruń 2013, s. 49–74.

³⁹ J. Pyżalski, *Agresja elektroniczna – wirtualne ciosy, realne rany – cz. I*, „Remedium” 2008, nr 186(9), s. 26–27; idem, *Agresja elektroniczna – wirtualne ciosy, realne rany – cz. II*, „Remedium”

Klasyczne formy cyberbullyingu to:

- „prześladowanie – może być definiowane jako powtarzające się wysyłanie obraźliwych wiadomości lub pogrozek innym osobom za pośrednictwem wiadomości e-mail, SMS, komunikatora, w *chat roomach*;
- oczernianie – to rozsyłanie plotek za pomocą urządzeń komunikacji elektronicznej; w przeciwieństwie do plotkowania w życiu prawdziwym, informacja w Internecie może zostać rozesłana do tysięcy ludzi w ciągu kilku sekund;
- ujawnianie – ma miejsce, gdy ujawnione zostaną informacje prywatne, które ofiara wysłała komuś w zaufaniu; wówczas są one przesyłane dalej w celu skompromitowania ofiary;
- wykluczenie – jest odpowiednikiem wykluczenia w prawdziwym życiu i oznacza brak możliwości uczestniczenia w życiu społecznym; w kontekście wirtualnego świata może to oznaczać wykluczenie z gier, czatów, platform⁴⁰.

Ponadto w literaturze przedmiotu wyróżnia się kilka odmian, w jakich przejawia się cyberprzemoc:

- „flaming – wysyłanie agresywnych, wulgarnych wiadomości o konkretnej osobie do grupy lub do niej samej przez e-mail lub inną formę komunikacji tekstowej;
- zastraszanie *online* – powtarzalne wysyłanie obraźliwych wiadomości e-mailowych lub w innej formie tekstowej do osoby zastraszanej;
- cyberstalking – zastraszanie *online* w formie pogrozek;

2008, nr 186(10), s. 28–29; *idem*, *Agresja elektroniczna dzieci i młodzieży. Różne wymiary zjawiska*, „Dziecko Krzywdzone” 2009, nr 1(26), s. 12–27; *idem*, *Agresja elektroniczna i mobbing elektroniczny w kontekście zaangażowania w stosowanie nowych technologii komunikacyjnych*, „Kwartalnik Pedagogiczny” 2009, nr 4, s. 31–52; *idem*, *Cyberbullying – stare wino w nowej butelce* [w:] L. Jakubowska-Malicka, A. Kobylarek, M. Pryszmont-Ciesielska (red.), *Audiowizualność. Cyberprzestrzeń. Hipertekstualność. Ponowoczesne konteksty. Edukacja*, Wrocław 2009; *idem*, *Agresja elektroniczna wśród 15-latków w Polsce* [w:] K. Okulicz-Kozaryn, K. Ostaszewski (red.), *Promocja zdrowia psychicznego. Badania i działania w Polsce*, Warszawa 2010; *idem*, *Agresja w materiałach publikowanych w Internecie przez użytkowników – flirt tradycyjnych i nowych mediów* [w:] J. Drozdowicz, M. Bernasiewicz (red.), *Kultura popularna w społeczeństwie współczesnym. Teoria i rzeczywistość*, Kraków 2010; *idem*, *Agresja rówieśnicza online i offline wśród gimnazjalistów. Wybrane uwarunkowania i konsekwencje* [w:] B. Szmigielska (red.), *Edukacja w dwóch światach offline i online*, Kraków 2011.

⁴⁰ V. Lubkina, G. Marzano, *Zapobieganie cyberprzemocy* [w:] J. Lizut (red.), *Zagrożenia cyberprzestrzeni. Kompleksowy program dla pracowników służb społecznych*, Warszawa 2014, s. 111.

- dyskredytacja – wysyłanie nieprawdziwych, oszczerczych, okrutnych informacji o określonej osobie do innych lub zamieszczanie takich informacji *online*;
- podszywanie się pod kogoś – podszywanie się pod konkretną osobę i wysyłanie lub zamieszczanie informacji w jej imieniu w sieci w celu poniżenia jej;
- wykluczenie – wykluczenie w okrutny sposób kogoś z grupy *online*⁴¹.

J. Pyżalski wskazał na następujące rodzaje agresji elektronicznej:

- „agresja elektroniczna wobec pokrzywdzonych, czyli osób «słabszych od sprawcy»;
- agresja elektroniczna wobec celebrytów, czyli osób znanych, pojawiających się w mediach;
- elektroniczna agresja uprzedzeniowa wobec określonej grupy ludzi, np. konkretnej narodowości;
- agresja elektroniczna wobec nieznajomych, czyli wybranych przypadkiem;
- mobbing elektroniczny stosowany wobec osób z tej samej grupy, do której należy sprawca⁴².

Bardzo często „sprawcami agresji w Internecie są osoby o niskich kompetencjach społecznych, nie potrafiące nawiązać komunikatywnego kontaktu z drugim człowiekiem. Konsekwencje stosowania cyberprzemocy są poważne, często objawiają się jako niskie poczucie własnej wartości, lęki, koszmary senne, bóle głowy i brzucha oraz trudności z zasypianiem. Osoby pokrzywdzone stają się załężnione i odczuwają silne poczucie winy za zaistniałą sytuację (...). [Cyberprzemoc – przyp. aut.] w skrajnych przypadkach prowadzi do chorób psychicznych⁴³.

Podsumowanie

Korzystając z Internetu, „nie powinno się używać tego samego loginu i hasła do wielu usług i serwisów. Należy myśleć o tym, komu i w jakim celu udostępnia się dane. Nie każdy serwis musi wiedzieć wszystko o jego użytkowniku. Jeżeli jest taka możliwość, zawsze powinno się korzystać z uwierzytelniania dwuetapowego, np. potwierdzenia logowania kodem SMS, odciskiem palca, czy korzystać z systemu rozpoznawania twarzy. Należy chronić dane wrażliwe, m.in.: imię

⁴¹ N.E. Willard, *Cyberbullying and cyberthreats. Responding to the challenge of online social aggression, threats, and distress*, San Francisco 2007.

⁴² J. Pyżalski, *Agresja elektroniczna wśród dzieci i młodzieży*, Sopot 2011, s. 42.

⁴³ M. Krajewska, *Cyberprzemoc w kontaktach rówieśniczych*, „Opieka, Wychowanie, Terapia” 2010, nr 1/2, s. 12–19.

i nazwisko, numer identyfikacyjny (np. PESEL, NIP, numer dowodu osobistego), adres zamieszkania, adres mailowy, data urodzin, płeć, kolor oczu, wagę, wzrost, dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, dane ujawniające poglądy polityczne, dane ujawniające przynależność do związków zawodowych, dane genetyczne, dane biometryczne, czy dane dotyczące zdrowia. Nie należy udostępniać też innych informacji, dotyczących np. numerów telefonów, kont czy kart kredytowych”⁴⁴.

Należy „być ostrożnym z publikowaniem zdjęć. Nie powinno się publikować w sieci zdjęć, na których ktoś jest niekompletnie ubrany, zdjęć wnętrz mieszkań, zdjęć drogich przedmiotów, zdjęć z wakacji, czy zdjęć z prywatnych spotkań. Korzystając z sieci, należy czytać regulaminy. Dość często ludzie sami wyrażają zgodę na to, aby ich dane, które przesyłają w jakieś miejsce w sieci lub udostępniają określonej aplikacji lub serwisowi internetowemu, były udostępniane lub odsprzedawane innym osobom lub firmom. Informacje o tym znajdują się właśnie w regulaminach. Za każdym razem, gdy ktoś instaluje nową aplikację na telefonie lub tablecie, rejestruje się do nowego serwisu czy usługi, powinien uważnie przeczytać regulamin i zastanowić się, na co właściwie się zgadza”⁴⁵.

Korzystając z sieci, należy „tworzyć bezpieczne hasła. W dzisiejszym świecie Internetu haseł używamy w zasadzie bez przerwy, przy logowaniu do poczty elektronicznej, bankowości *online*, dokonując zakupów lub uzyskując dostęp do rozmaitych urzędów itp. Użytkownicy Internetu, aby łatwiej zapamiętać hasła, używają haseł krótkich, łatwo kojarzących się np. z imieniem swoich zwierząt, bohaterów z filmów, z datą swoich urodzin itp. Takie hasło niestety może być złamane w kilka sekund. Tymczasem silne hasło nie powinno być słownikowym wyrazem, ale powinno zawierać długi ciąg dużych i małych liter, cyfr i znaków specjalnych”⁴⁶.

Bardzo dobrym rozwiązaniem „podczas korzystania z Internetu jest tzw. uwierzytelnianie wielopoziomowe, czyli sposób zabezpieczenia oraz autoryzacji podczas logowania przed skorzystaniem z konta użytkownika przez niepowołane osoby poprzez zdobycie przez nią identyfikatora użytkownika i hasła uwierzytelniającego. Oprócz podania tych danych logowania, użytkownik musi: podać uzyskany kod lub frazę np. ze swojego przenośnego urządzenia internetowego, poprzez przepisanie go z e-maila wysłanego przez serwis, na którym

⁴⁴ B. Białecka, *Niebezpieczne zachowania w Internecie*, „Wychowawca” 2019, nr 9, s. 14–15.

⁴⁵ M.M. Jankowska, *Psychoedukacja rodziców na temat cyberprzemocy*, „Głos Pedagogiczny” 2020, nr 115, s. 28–33.

⁴⁶ I. Gołębiowska, *Cyberprzemoc – zagrożenie dla młodego pokolenia*, „Wychowawca” 2010, nr 7/8, s. 12–15; Ł. Wojtasik, *Cyberprzemoc*, „Remedium” 2008, nr 2, s. 4–5.

użytkownik próbuje się zalogować, czy też za pomocą specjalnej karty, linii papiernych palca⁴⁷.

Bardzo ważne jest, „aby stosować zasady bezpieczeństwa podczas komunikowania się przez Internet. Nie powinno się rozmawiać z nieznanymi, poza przypadkami uzasadnionymi, np. sprzedawcą w sklepie internetowym, lekarzem. Wszystkie osoby, z którymi nawiązywany jest kontakt w sieci, nie powinny być anonimowe, tzn. nieznane z imienia i nazwiska. W żadnym wypadku nie powinno się wysyłać nieznanym plików, w tym zdjęć i filmów, przysyłać spamu, w tym tzw. łańcuszków szczęścia, czy otwierać wiadomości z podejrzanymi linkami, które mogą zawierać wirusy i posłużyć do okradzenia danej osoby⁴⁸.

Niezwykle istotne jest to, aby korzystając z Internetu, „stosować zasady netykiety, która jest rodzajem niepisanych, ale przyjętych i przestrzeganych przez internautów zasad korzystania z sieci, m.in. zasad komunikowania się w sieci, jest to rodzaj internetowego *savoir-vivre*’u. W sieci, tak jak w każdej społeczności, istnieją reguły zachowania się, których należy przestrzegać. Nieprzestrzeganie ich może skutkować uwagami ze strony administratora i innych użytkowników, wykluczeniem z grupy, a nawet całkowitym zablokowaniem dostępu do usług⁴⁹.

Należy zwracać uwagę na to, aby korzystając z Internetu, sprawdzać „tzw. szyfrowanie, które służy do zachowania poufności danych. Plik lub przesyłane dane są zniekształcane tak, że tylko właściwe osoby posiadające tajny «klucz» mogą odtworzyć oryginalny tekst. Gdy ktoś korzysta z urządzeń cyfrowych, cały czas używa systemów opartych na szyfrowaniu: kiedy korzysta z bankowości internetowej, łączy się z siecią Wi-Fi, płaci kartą płatniczą. Wokół prawie każdej czynności w sieci pojawia się szyfrowanie. Dlatego korzystając z poczty, banku lub sklepu internetowego oraz wszystkich stron, na których podaje się swoje dane (login i hasło), należy sprawdzać, czy połączenie jest szyfrowane. Połączenie szyfrowane jest wtedy, gdy w pasku adresu znajduje się kłódka i napis: *https* «S» oznacza *secure*, czyli bezpieczny⁵⁰.

Warto pamiętać, aby „urządzenia elektroniczne, z których korzystamy, chronić odpowiednim oprogramowaniem ułatwiającym identyfikację zagrożenia wirusowego i pozwalającym te wirusy skutecznie zwalczać. Wirusy infekują urządzenie, gdy ktoś otwiera pocztę od nieznanomych. Najczęściej są to załączniki, które wcale mogą nie wyglądać groźnie. Cyberprzestępcy podszywają się także pod różne instytucje i organizacje. Niebezpieczne jest pobieranie plików z nielegalnie

⁴⁷ Z. Polak, *Dorastanie online w czasach koronawirusa*, „Świat Problemów” 2020, nr 6, s. 11–15.

⁴⁸ C. Atelak, *E-transformacja przemocy rówieśniczej*, „Dyrektor Szkoły” 2020, nr 12, s. 80–81.

⁴⁹ P. Kaca, *Hejt i patostreaming w przestrzeni internetowej*, „Niebieska Linia” 2020, nr 5, s. 24–26.

⁵⁰ A. Szuster-Kowalewicz, *Ja tylko klikam?*, „Charaktery” 2020, nr 2, s. 34–38.

rozpowszechnionymi filmami, gramy, programami, aplikacjami, książkami, a niekiedy także z muzyką. Instalując nowe oprogramowanie, nie należy klikać w link w wyskakującym okienku z informacją, aby pilnie coś zainstalować. Takie wyskakujące okienka często są pułapką. Linki, które są w nich zawarte, uaktywniają ściąganie na urządzenie pliku ze złośliwym oprogramowaniem”⁵¹.

Bibliografia

1. Atelak C., *E-transformacja przemocy rówieśniczej*, „Dyrektor Szkoły” 2020, nr 12.
2. Banasik K., *Głos w dyskusji o art. 200a k.k.*, „Palestra” 2010, nr 3.
3. Beisert M., Izdebska A., *Wykorzystanie seksualne dzieci*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2012, nr 39(2).
4. Ben-Ze’ev A., *Miłość w sieci. Internet i emocje*, przekł. A. Zdziemborska, Poznań 2005.
5. Bębas S., *Bezpieczeństwo w cyberświecie* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014.
6. Bębas S., *Cyberprzemoc jako przejaw współczesnej patologii społecznej w świecie wirtualnym* [w:] K. Marzec-Holka, K. Mirosław-Nawrocka, J. Moleda (red.), *Współczesne uwarunkowania i wzory procesów resocjalizacji, reintegracji, inkluzji*, Warszawa 2014.
7. Bębas S., *Cyberprzemoc* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014.
8. Bębas S., *Cyberprzestępczość* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014.
9. Bębas S., *Cyberprześladowanie* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014.
10. Bębas S., *Cyberseks* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014.
11. Bębas S., *Cyberstalking – wybrane problemy prawne i pedagogiczne* [w:] R. Frey (red.), *Przemiany prawa publicznego i prywatnego na początku XXI wieku*, Kielce 2012.
12. Bębas S., Jasiuk E., *Pedofilia i pornografia w Internecie – wybrane aspekty pedagogiczne i prawnomiędzynarodowe* [w:] J. Bukala, K. Wątopek (red.), *Stop pedofilii*, Kielce 2012.

⁵¹ Ł. Wojtasik, *Wpływajmy na wybory dzieci w Internecie*, „Świat Problemów” 2019, nr 9, s. 21–23.

13. Bębas S., Konopka T., *Selected aspects of security and risks in cyberspace* [w:] G. Sobolewski, A. Cyran (red.), *The practical and theoretical approach to the issue of security*, Kielce 2013.
14. Bębas S., *Krzywdzenie dziecka w sieci – wybrane aspekty profilaktyki* [w:] J. Bułafa, K. Wątor (red.), *Krzywdzenie dziecka – zapobieganie przemocy*, Kielce 2013.
15. Bębas S., *Patologie i zagrożenia w świecie wirtualnym* [w:] S. Bębas, J. Plis, J. Bednarek (red.), *Patologie w cyberświecie*, Radom 2012.
16. Bębas S., *Patologie społeczne w sieci*, Toruń 2013.
17. Bębas S., *Uwodzenie dzieci przez Internet* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014.
18. Bębas S., *Uzależnienie od komputera, Internetu* [w:] K. Zajdel, M. Prokosz (red.), *Słownik. Kompendium wiedzy nauczyciela i rodzica*, Toruń 2014.
19. Białicka B., *Jak radzić sobie z cyberprzemocą?*, „Wychowawca” 2019, nr 11.
20. Białicka B., *Niebezpieczne zachowania w Internecie*, „Wychowawca” 2019, nr 9.
21. Cent J., *Nowe media a dzieci – dylemat rodziców* [w:] M. Bogunia-Borowska (red.), *Dziecko w świecie mediów i konsumpcji*, Kraków 2006.
22. Chmielecka J., *Internet złych rzeczy*, Bielsko-Biała 2017.
23. Chochowska A., Chochowski K., *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
24. Corbett D., *Let's talk about sext. The challenge of finding the right legal response to the teenage practice of 'sexting'*, „Journal of Internet Law” 2009, nr 12.
25. Cronin B., Davenport E., Zones E., *Positioning pornography in the digital economy*, „The Information Society” 2001, nr 17(1).
26. Dąbrowska M., *Grooming: wybrane aspekty prawnokarne i kryminologiczne*, Warszawa 2018.
27. Fenik K., *Grooming. Uwodzenie dzieci w Internecie* [w:] A. Jodko (red.), *Tabu seksualologii*, Warszawa 2008.
28. Filar M., *Pornografia. Studium z dziedziny polityki kryminalnej*, Toruń 1977.
29. Gołębiowska I., *Cyberprzemoc – zagrożenie dla młodego pokolenia*, „Wychowawca” 2010, nr 7/8.
30. Gregorek A., *Mindfulness – trening uważności dzieci i młodzieży w profilaktyce cyberprzemocy*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2018, nr 1.
31. Heynemann F.C., *Seksting i grooming*, „Dyrektor Szkoły” 2015, nr 6.
32. Hinduja S., Patchin J.W., *Cyberbullying: Neither an epidemic nor a rarity*, „European Journal of Developmental Psychology” 2012, nr 9(5).
33. Hofman Y., Demchuk A., *Kwestie bezpieczeństwa transportu lotniczego w ustawodawstwie Ukrainy* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.

34. Hudson H.K., *Factors affecting sexting behaviors among selected undergraduate students*, Charleston 2006.
35. Jankowska M.M., *Psychoedukacja rodziców na temat cyberprzemocy*, „Głos Pedagogiczny” 2020, nr 115.
36. Jasiuk E., Konert A., Detyniecka A., Targońska E., *The responsibility of a State in the shooting down of Malaysian Airlines flight MH17*, „Transportation Research Procedia” 2019, vol. 43.
37. Jasiuk E., Marchwińska A., *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagrożonej w Europejskiej konwencji praw człowieka* [w:] E. Jasiuk, K. Sikora (red.), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warszawa 2021.
38. Jasiuk E., Szarpak A., Zielinski R., Madziara M., *Organization of technical rescue operations in the national rescue system*, „Disaster and Emergency Medicine Journal” 2019, vol. 4, nr 2.
39. Jasiuk E., Wosiek R., *Global security and safety management in Civil Aviation in light of Annex 19 to the Chicago Convention* [w:] E. Jasiuk, R. Wosiek (red.), *Legal conditions of international cooperation for the safety and efficiency of civil aviation*, Warszawa 2019.
40. Kaca P., *Hejt i patostreaming w przestrzeni internetowej*, „Niebieska Linia” 2020, nr 5.
41. Kałuba-Korczak A., *Dziecko w internecie – zagrożenia*, „Wychowanie w Przedszkolu” 2017, nr 5.
42. Kolek A., *Zachowania dysocjalne młodzieży w przestrzeni internetowej. Implikacje pedagogiczne*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2018, nr 1.
43. Kopaliński W., *Słownik wyrazów obcych i zwrotów obcojęzycznych z almanachem*, Warszawa 1999.
44. Kowalski R., Limber S., *Electronic bullying among middle school students*, „Journal of Adolescent Health” 2007, nr 41.
45. Krajewska M., *Cyberprzemoc w kontaktach rówieśniczych*, „Opieka, Wychowanie, Terapia” 2010, nr 1/2.
46. Krawulska-Ptaszyńska A., *Psychospołeczne uwarunkowania korzystania z pornografii przez mężczyzn*, Poznań 2003.
47. Kubala-Kulpińska A., *Seksting czyli wirtualny ekshibicjonizm, który może śledzić cały świat*, „Głos Pedagogiczny” 2015, nr 68.
48. Leśnicka A., *Cyberseks w polskim Internecie – ankieta dla użytkowników czatów erotycznych*, „Seksuologia Polska” 2009, nr 7(1).
49. Lew-Starowicz Z., *Seks w sieci i nie tylko*, Kraków 2003.
50. Lopez J., *Has the Internet unleashed digital drama?*, „Momentum” 2011, vol. 42, nr 4.

51. Lounsbury K., Mitchell K.J., Finkelhor D., *The true prevalence of „sexting”. Crimes against children research centre*, 2011 [online:] <https://scholars.unh.edu/cgi/view-content.cgi?article=1063&context=ccrc> [dostęp: 20.08.2023].
52. Lubkina V., Marzano G., *Zapobieganie cyberprzemocy* [w:] J. Lizut (red.), *Zagrożenia cyberprzestrzeni. Kompleksowy program dla pracowników służb społecznych*, Warszawa 2014.
53. Małyś Z., *Agresywność, agresja, przemoc, bullying i cyberbullying jako problemy opiekuńczo-wychowawcze XXI wieku*, „Problemy Opiekuńczo-Wychowawcze” 2018, nr 1.
54. Marker B.S., *Sexting as moral panic. An explanatory study into the media’s construction of sexting*, Richmond 2009.
55. Mitchell K.J., Finkelhor D., Jones L.M., Wolak J., *Prevalence and characteristics of youth sexting. A national study*, „Pediatrics” 2012, nr 129.
56. Pawłowska S., *iGen – pokolenie Internetu*, „Remedium” 2019, nr 12.
57. Polak Z., *Dorastanie online w czasach koronawirusa*, „Świat Problemów” 2020, nr 6.
58. Polcyn-Matuszewska S., *Cyberzagrożenia dla dzieci i młodzieży*, „Remedium” 2017, nr 9.
59. Przedlacka A., *Seksualność w Internecie – zagrożenia i korzyści dla rozwoju psychoseksualnego dzieci i młodzieży*, „Meritum” 2019, nr 3.
60. Pyżalski J., *Agresja elektroniczna – wirtualne ciosy, realne rany – cz. I*, „Remedium” 2008, nr 186(9).
61. Pyżalski J., *Agresja elektroniczna – wirtualne ciosy, realne rany – cz. II*, „Remedium” 2008, nr 186(10).
62. Pyżalski J., *Agresja elektroniczna dzieci i młodzieży. Różne wymiary zjawiska*, „Dziecko Krzywdzone” 2009, nr 1(26).
63. Pyżalski J., *Agresja elektroniczna i mobbing elektroniczny w kontekście zaangażowania w stosowanie nowych technologii komunikacyjnych*, „Kwartalnik Pedagogiczny” 2009, nr 4.
64. Pyżalski J., *Agresja elektroniczna wśród 15-latków w Polsce* [w:] K. Okulicz-Kozaryn, K. Ostaszewski (red.), *Promocja zdrowia psychicznego. Badania i działania w Polsce*, Warszawa 2010.
65. Pyżalski J., *Agresja elektroniczna wśród dzieci i młodzieży*, Sopot 2011.
66. Pyżalski J., *Agresja rówieśnicza online i offline wśród gimnazjalistów. Wybrane uwarunkowania i konsekwencje* [w:] B. Szmigielska (red.), *Edukacja w dwóch światach offline i online*, Kraków 2011.
67. Pyżalski J., *Agresja w materiałach publikowanych w Internecie przez użytkowników – flirt tradycyjnych i nowych mediów* [w:] J. Drozdowicz, M. Bernasiewicz (red.), *Kultura popularna w społeczeństwie współczesnym. Teoria i rzeczywistość*, Kraków 2010.

68. Pyżalski J., *Bezpieczny Internet w szkole – jak zapobiegać cyberprzemocy?*, „Głos Pedagogiczny” 2018, nr 97.
69. Pyżalski J., *Cyberbullying – stare wino w nowej butelce* [w:] L. Jakubowska-Malicka, A. Kobylarek, M. Pryszmont-Ciesielska (red.), *Audiowizualność. Cyberprzestrzeń. Hipertekstualność. Ponowoczesne konteksty. Edukacja*, Wrocław 2009.
70. Pyżalski J., *Gimnazjaliści online: dobre i złe wiadomości z polskiej części wyników European Cyberbullying Intervention Project* [w:] J. Pyżalski (red.), *Cyberbullying. Zjawisko, konteksty, przeciwdziałanie*, Łódź 2012.
71. Ronatowicz W., *Ryzykowne zachowania seksualne dzieci, młodzieży i młodych dorosłych w kontekście korzystania z technologii cyfrowych*, „Rocznik Lubelski” 2014, t. 40, cz. 1.
72. Siegle D., *Cyberbullying and sexting. Technology abuses of the 21st century*, „Gifted Child Today” 2010, t. 32, nr 2.
73. Skierkowska M., *Edukacyjne programy profilaktyki wykorzystania seksualnego dzieci*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2014, nr 13(1).
74. Smith P.K., Mahdavi J., Carvalho M., Fisher S., Russell S., Tippett N., *Cyberbullying: its nature and impact in secondary school pupils*, „Journal of Child Psychology and Psychiatry” 2008, nr 49(4).
75. Szlendak T., *Wielozmysłowa kultura iwentu. Skąd się wzięła, czym się objawia i jak w jej ramach oceniać dobro kultur*, „Kultura Współczesna. Teoria. Interpretacje. Praktyka” 2010, nr 4(66).
76. Szuster-Kowalewicz A., *Ja tylko klikam?*, „Charaktery” 2020, nr 2.
77. Taylor K.R., „Sexting”: *fun or felony?*, „Principal Leadership” 2009, vol. 9, nr 8.
78. Temple J.R., Jonathan A.P., Van Den Berg P., Le V.D., McElhany A., Temple B.W., *Teen sexting and its association with sexual behaviors*, „Archives of Pediatrics and Adolescent Medicine” 2012, nr 166(9).
79. Warylewski J., *Reakcja karna na przestępstwa seksualne*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 2007, nr 54.
80. Willard N.E., *Cyberbullying and cyberthreats. Responding to the challenge of online social aggression, threats, and distress*, San Francisco 2007.
81. Witty M.T., Carr A.N., *Wszystko o romansie w sieci. Psychologia związków internetowych*, przekł. T. Kościuczuk, Gdańsk 2009.
82. Włodarczyk J., Sajkowska M., *Wykorzystywanie seksualne dzieci. Wyniki ogólnopolskiej diagnozy problem przemocy wobec dzieci*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2013, nr 12(3).
83. Wojtas M., *Proces uwodzenia dzieci w Internecie* [w:] *Dziecko w sieci. Zapobieganie wykorzystywaniu seksualnemu dzieci w Internecie. Profilaktyka. Prewencja. Nowa legislacja*, Warszawa 2010.
84. Wojtasik Ł., *Cyberprzemoc*, „Remedium” 2008, nr 2.

85. Wojtasik Ł., *Seksting wśród dzieci i młodzieży*, „Dziecko Krzywdzone. Teoria, Badania, Praktyka” 2014, nr 13(2).
86. Wojtasik Ł., *Wpływajmy na wybory dzieci w internecie*, „Świat Problemów” 2019, nr 9.
87. Young K.S., *Internet addiction: symptoms, evaluation and treatment* [w:] L. Vande Creek, T. Jackson (red.), *Innovations in clinical practice. A source book*, Florida 1999.
88. Юхимюк О., *Особливості викладу принципів права у національному законодавстві*, „Науковий вісник Херсонського державного університету”, seria „Юридичні науки”, wyd. 6, t. 1, Херсон 2013.
89. Юхимюк О.М., *Сумління (сумлінність) судді в міжнародному та національному праві*, „Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління” 2021, nr 5(17).

15. ENVIRONMENTAL POLICY IN UKRAINE AND EU APPROACHES AMID MODERN THREATS

ANDRII VIKTOROVYCH DUKHNEVYCH

ORCID: 0000-0001-8293-7646

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/15/a.v.dukhnevych

The purpose of this article is to explore the legal foundations of institutional and functional support for the formation and implementation of Ukraine's environmental policy based on EU approaches. This exploration takes into consideration Ukraine's European integration trajectory. The ongoing increase in anthropogenic impact on the natural environment, coupled with escalating environmental issues at global, national, regional, and local levels, necessitates the formation and implementation of an effective environmental policy. This policy should focus on rationalising the utilisation and replenishment of natural resources, safeguarding and preserving the environment, ensuring environmental safety, and fostering the harmonious coexistence of humanity and nature as a whole. Addressing these challenges requires continuous development and enhancement of the institutional and functional framework of Ukraine's national environmental policy – a responsive system capable of addressing environmental challenges comprehensively and promptly.

The issue of providing institutional and functional support for the formation and implementation of Ukraine's domestic environmental policy is gaining significance. This is particularly evident in light of the full-scale invasion of Ukraine by the Russian Federation on February 24, 2022. This invasion resulted in extensive damage and substantial losses, impacting both the people and the state. It has had a profound effect on the country's environment as a whole and its various regions, with one region being particularly affected. Moreover, there is an urgent need for the restoration – both during and after the war – of state territories, lands, other natural resources, and the infrastructure of territorial communities that suffered due to the military actions of the aggressor country. It is crucial to establish an optimal model of institutional and functional support for shaping and implementing national environmental policies in the spirit of sustainable development, especially given Ukraine's progress towards European integration. This includes its attainment of a candidate country status and the prospects for its full EU membership.

The study primarily employs the comparative legal method, facilitating research and comparison of approaches to legally regulate institutional and

functional support for Ukraine's environmental policy under sustainable development conditions and taking into account EU law. The application of the legal norms interpretation method aids in analysing legal concepts and categories pertinent to institutional and functional support for the national environmental policy. The forecasting method identifies modern trends in the development of institutional and functional support for Ukraine's environmental policy.

Problem statement

The Main Directions of State Policy in Ukraine's Environmental Protection, Natural Resource Utilisation, and Environmental Safety, endorsed by the Verkhovna Rada of Ukraine on 05.03.1998 (Resolution No. 188/98-BP), stipulates that the main components of the mechanism for implementing the state environmental policy include state institutional infrastructure for environmental protection policy.¹ Among the other key components of this mechanism, the following are highlighted: a legislative and legal framework governing the production activities of both legal entities and individuals concerning the protection and utilisation of natural resources, as well as waste management; an economic framework for the utilisation of nature and environmental protection activities; and mechanism for implementing international, national, regional, sectoral and local environmental protection programmes.²

Additionally, enhancing the institutional capacity for planning, monitoring, and evaluating the effectiveness of the environmental policy implementation is identified as one of the objectives within the strategic goal of improving and developing state environmental management system, as outlined in the *Basic principles (strategy) of the state environmental policy of the Ukraine for the period up to 2030* (hereinafter referred to as "the Strategy"). The same document also envisages reinforcing the institutional capacity of the central executive body to ensure the formation and implementation of environmental protection and safety policies. Achieving this involves administrative reform, improved state administration, and alignment of environmental legislation with EU environmental law.³

¹ Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 № 188/98-ВР [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text> [access: 15.12.2021].

² *Ibidem*.

³ Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України від 28.02.2019 № 2697-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> [access: 15.12.2021].

In line with the Strategy, the goal is to stabilise the environmental situation by 2025 through consolidating changes in the state management system. This encompasses reforms in the state environmental management system, adherence to European environmental norms, improved environmental accounting and control systems, introducing economic mechanisms to encourage eco-friendly economic shifts, strategies for boosting energy efficiency in enterprises, implementing electronic governance, disseminating environmental knowledge, increasing societal environmental awareness, and enhancing the informatisation of environmental protection and nature utilisation across all levels.⁴

Different authors present varying interpretations of institutional and functional support in the studied sources. These differences often stem from the context of social relations under examination and the analysed subject composition. While some authors focus solely on the state and its bodies, others extend their analysis to include institutions such as local self-government bodies. Generally, the institutional-functional mechanism refers to relationships among institutions that facilitate democratic governance principles, coordination of societal interests, and management of collective efforts towards regional/state development goals. This mechanism undertakes, inter alia, administrative, coordination, mobilisation, and oversight functions.⁵ N.V. Karpinska's research focuses on institutional and functional support for sanitary and phytosanitary measures within the contexts of the WTO and EU legal requirements. Her work underscores the complexity of Ukraine's international legal relations and the corresponding intricacy of institutions influencing these measures. Additionally, Karpinska identifies both international and national levels within the institutional and functional system for management and control.⁶

However, when determining institutional and functional support for shaping and implementing Ukraine's environmental policy, it is essential to acknowledge that the involvement in these processes extends beyond state authorities or local self-government bodies. In contemporary conditions, various institutions including enterprises, organisations, institutions, the public, and individuals exert direct or indirect influence on environmental policy formation and implementation. Both global and regional (primarily European) supranational structures significantly impact national environmental policy.

⁴ *Ibidem*.

⁵ А.В. Духневич, *Правові проблеми реалізації Угоди про сільське господарство СОТ в Україні*, Lutsk 2016, p. 73.

⁶ Н.В. Карпінська, *Застосування санітарних та фітосанітарних заходів: проблеми правового забезпечення у контексті вимог СОТ та ЄС*, Lutsk 2021, p. 179.

Thus, it is suggested to consider the concept of “institutional and functional support for Ukraine’s environmental policy formation and implementation” expansively. This encompasses a system of government, non-government, and supranational institutions (entities) that directly and/or indirectly influence the state’s environmental policy formation and implementation. These entities undertake tasks, functions, and, duties assigned to them, as well as the realisation of their rights and powers.

Research materials

An important milestone in Ukraine’s continuous progress within the framework of its European integration goals was reached on June 23, 2022, when leaders from the twenty-seven EU Member States decided to grant our country candidate status for European Union membership.

This historical event’s significance is considerable, as experts argue that the prospect of EU membership provides a potent impetus for further reform across political, economic, social, and humanitarian spheres in Ukraine. Consequently, meticulous attention should be directed towards issues of legal support for addressing environmental challenges in Ukraine. These efforts should align with the European institutional foundation, adapt to EU norms and standards, and strategically align with the shared development objectives of European countries and the international community within an ecologically sound environment.⁷

While discussing numerous positive outcomes predicted for Ukraine amidst its current status and future EU membership prospects, the country still faces several challenges regarding optimising institutional and functional support for shaping and implementing national environmental policy in the context of European integration. To a large extent, these tasks emanate from the commitments undertaken by the state upon signing the political and economic components of the Association Agreement between Ukraine and the European Union, the European Atomic Energy Community, and their Member States on 03/21/2014 and 06/27/2014, respectively (hereinafter referred to as “the Association

⁷ Л.М. Шевчук, Д.Л. Фелонюк, *Оптимізація інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України в умовах євроінтеграції* [in:] Правові проблеми раціонального природокористування, охорони природи та безпечного довкілля в Україні: збірник тез наукових доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю від Дня народження професора Василя Лук’яновича Мунтяна (м. Київ, 21 жовтня 2022 року), В. Носік (ed.), Khmelnytskyi 2022, pp. 164–167.

Agreement”⁸). Notably, the Association Agreement’s provisions stipulate that the parties will develop and strengthen cooperation on environmental protection issues, thereby contributing to the long-term objective of sustainable development (Article 360).⁹ This cooperation is aimed at preserving, protecting, improving and rehabilitating the quality of the environment, protecting public health, prudent and rational utilisation of natural resources, and promoting measures at international level to deal with regional and global environmental problems, inter alia, in the areas of environmental governance and horizontal issues, including education and training, and access to environmental information and decision-making process (Article 361).¹⁰

A benchmark for optimising institutional and functional support for shaping and implementing Ukraine’s environmental policy within the context of European integration is also clearly outlined in the *Basic principles (strategy) of the state environmental policy of Ukraine for the period up to 2030*.¹¹ This act specifies key instruments for state environmental policy implementation, including:

- 1) state regulation in environmental protection to establish scientifically grounded restrictions on the use of natural resources and pollution, alongside implementing comprehensive permits to regulate pollution in alignment with Directive 2010/75/EC on industrial pollution;
- 2) technical regulation and accounting in environmental protection, nature management, and environmental safety, aimed at implementing scientifically based and environmentally safe requirements for processes, goods, and services that meet European standards;
- 3) Ukrainian environmental legislation aligned with EU legislation, aiming to achieve national priorities and approximate relevant EU directives for multilateral environmental agreement implementation (conventions, protocols, etc.) to which Ukraine is a party;
- 4) comprehensive monitoring of environmental state and supervision in environmental protection, resource utilisation, reproduction, and protection. These efforts facilitate transitioning to a system of environmental state monitoring, reduce pressure on business environments, and actively engage the public in environmental control. This is achieved by establishing an effective supervisory system to ensure compliance with environmental legislation,

⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014 [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [access: 26.11.2019].

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Про Основні засади (стратегію) державної..., *op. cit.*

drawing insights from successful practices of comparable institutions functioning within EU Member States.¹²

As O.T. Hyrych aptly observes, Ukraine's aspirations towards European integration must be accompanied by concrete steps in enhancing the national environmental situation. This entails implementing an effective state policy in this realm by drawing from relevant European experiences, adopting recognised standards for management quality, and establishing a permanent ecological state monitoring system within the country.¹³

Indeed, the global community recognises the imperative of coordinating maximum efforts towards environmental protection. This includes fostering a harmonised regulatory framework to achieve balanced development in Europe, elevating attention towards ecological states, and collaboratively addressing environmental safety. The EU plays a pivotal role in the international environmental protection landscape, taking a lead role in formulating policies to address global environmental issues.¹⁴ V.S. Zahorsky's observations resonate in this context: "Environmental problems are now a crucial factor driving European countries to unite efforts in ensuring environmental safety and establishing a system of "collective responsibility" for the region's natural environment. The EU stands as the most effective international regional organisation in modern times, employing comprehensive environmental policy and international environmental management systems based on pioneering environmental protection measures. The EU's activities in the environmental sphere can serve as a model for other states and regions, grounded in governmental determination and civil society".¹⁵

Taking this into account and in view of the signing of the Association Agreement and Ukraine's attainment of candidate status for European Union membership, the need to align national legislation with EU standards has become pressing. This includes bringing Ukrainian legislation closer to European environmental standards, taking into consideration the experiences of EU Member States, and considering the unique aspects of Ukraine's development. This

¹² *Ibidem*.

¹³ О.Т. Гирич, *Екологічна політика у трансформації системи міжнародних відносин*, Миколаїв 2017, р. 18.

¹⁴ А.М. Носа, *Особливості формування, розвитку та здійснення спільної екологічної політики Європейського Союзу як інструменту забезпечення екологічної безпеки світового співтовариства*, Vol. 2, issue 13, Uzhhorod 2017, pp. 56–60.

¹⁵ В.С. Загорський, *Екологічна політика ЄС і проблеми формування системи екологічного управління в Україні*, "Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України" 2014, 3(107), pp. 212–213.

alignment extends to the institutional and functional support required for the formation and implementation of national environmental policies.¹⁶

The fundamental objectives, tasks, and principles of the EU's environmental policy evolved through distinct phases which can be roughly categorised into five key stages:

- 1) from 1957 to 1971, marked by the absence of legal competence in EU environmental matters;
- 2) from 1972 to 1985, which saw the inception of initial action programmes in environmental protection and the commencement of legal regulation in the field of ecological development;
- 3) from 1986 to 1991, focusing on consolidating competence in environmental protection within EU institutions;
- 4) from 1992 to 2002, with an emphasis on institutional consolidation of environmental policy and the integration of environmental protection into all EU policy domains;
- 5) from 2003 onwards, characterised by efforts to codify numerous norms in environmental standardisation and certification.¹⁷

An analysis of the EU's environmental policy goals highlights several priority areas: the preservation, protection, and enhancement of environmental quality; protecting public health; the prudent and rational utilisation of natural resources; and promoting international measures to address regional or global environmental issues.¹⁸ In this context, entrusting pan-European institutions with the responsibility of implementing EU environmental policies is a commendable practice. It helps prevent subjectivity in resolving various environmental issues in individual countries and the EU as a whole and aids in harmonising environmental legislation across the region.

Prominent institutions engaged in implementing EU environmental policy include the European Parliament, Council of the European Union, European Commission, Court of Justice of the European Union, European Ombudsman, European Investment Bank, as well as specialised entities such as the European Environment Agency, European Environment Information and Observation Network, European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, European Environment and Sustainable Environment Advisory Councils (EEAC), the European Consultative Forum on the Environment and

¹⁶ Д.Л. Фелонюк, *Інституційне забезпечення реалізації екологічної політики в ЄС*, Odesa 2021, pp. 284–287.

¹⁷ А.М. Носа, *Особливості формування...*, *op. cit.*

¹⁸ В. Бізек, *Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля*, Kyiv 2013 [online:] <http://www.sbs-envir.org/images/documents/ECLEG-Textbook-UA.pdf> [access: 14.05.2021].

Sustainable Development, etc.¹⁹ At the national level, aligning environmental policy with EU requirements necessitates a robust institutional framework.²⁰

Yu.V. Shabardina's research identifies five levels of environmental policy implementation in Ukraine.²¹ The first level involves key state authorities, such as the President of Ukraine, National Security Council, and Cabinet of Ministers, setting strategic directions for environmental policy while coordinating executive actions.

The second level entails central executive bodies such as the Ministry of the Environment and state agencies regulating specific sectoral concerns. This level provides regulatory, methodological, and scientific support for relevant environmental activities.

The third level, local governance, coordinates cross-sectoral environmental policy at local and regional tiers. It oversees the implementation of state tasks within regional and district components of the environmental policy process. Local state administrations and territorial bodies contribute at the oblast and district levels. The fourth level includes local self-government bodies and management entities of environmentally significant activities. These bodies manage environment-focused tasks within organisations and institutions while upholding citizens' environmental rights.

Lastly, the fifth level pertains to public management, led by public organisations with an ecological focus.²² According to the researcher, experts in Ukrainian environmental law emphasise that aligning citizens' environmental rights with European standards during the implementation of environmental policy relies on the institutional and functional component. An exceedingly vital contribution to safeguarding citizens' environmental rights according to these standards in the process the environmental policy implementation can stem from the collaboration of domestic institutions in this field with their counterparts in EU Member States.²³

The scientific literature underscores the importance of developing and adopting forward-looking environmental policies that align with the international

¹⁹ Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору), Г. Друзенко (ed.), Kyiv 2010, p. 15.

²⁰ Т.В. Грушкевич, *Європейські стандарти забезпечення екологічних прав*, Khmelnytskyi 2013, pp. 106–115.

²¹ Ю.В. Шабардіна, *Екологічна політика Європейського Союзу в контексті посилення інтеграційних процесів в Україні. Глобальні та національні проблеми економіки*, issue 3, Mykolaiv 2015, pp. 576–579.

²² *Ibidem*, p. 578.

²³ *Ibidem*, pp. 577–578.

framework of global economic policies. Modern approaches and actions are essential in implementing new national environmental policies, which should harmoniously integrate within pan-European and global environmental protection processes.²⁴

In contemporary times, cooperation between Ukraine and the EU entails a network of institutions and sectors that foster harmonious political relations, strategic partnerships, economic ties, and collaborative efforts to address shared environmental challenges. The current Ukrainian-European interstate relations are marked by the highest level of institutional engagement. The success of the European integration processes in Ukraine's environmental sphere depends significantly on institutional support, contingent upon the willingness of relevant entities to integrate environmental policy with other policies.²⁵

Regarding the institutional and functional support for the development and implementation of environmental policy, it is worth quoting V.I. Lozo, who asserts that within a mere decade, the EU's environmental policy has evolved into one of the key objectives of European integration. The fundamental principles of environmental protection were enshrined in the EU's founding documents, serving as the foundation upon which institutions and bodies are constructed. Over time, their roles and competence have been enhanced, environmental decision-making processes refined, and considerable emphasis has been placed on legislation implementation and the mobilisation of civil society in environmental preservation efforts.²⁶

As previously mentioned, the European Union has established several institutions tasked with forming and implementing its environmental policy. This policy, as stipulated in Article 191 of the Treaty on the Functioning of the European Union, serves to achieve the following objectives:

- 1) preserving, protecting and improving the quality of the environment;
- 2) protecting human health;
- 3) prudent and rational utilisation of natural resources;

²⁴ В.К. Матвійчук, Ю.О. Чугаєнко, О.І. Савенков, *Екологічна політика в системі державного управління національним господарством*, Київ 2013, р. 7.

²⁵ О.В. Гулак, Л.В. Головій, Г.В. Савенко, *Забезпечення євроінтеграційних процесів в екологічній сфері України: адміністративно-правові аспекти*, Київ 2018, pp. 61–63.

²⁶ В.І. Лозо, *Входження екологічної стратегії до центральних завдань Європейського Союзу*, "Теорія і практика правознавства" 2011, No. 1(1) [online:] <http://tlaw.nlu.edu.ua/issue/view/3796> [access: 11.02.2022].

- 4) promoting measures at international level to deal with regional or worldwide environmental problems, and in particular combating climate change.²⁷

Therefore, the principal actors responsible for initiating and implementing EU environmental policy include:

- 1) The European Commission: serving as the primary contributor to the policy formation process in environmental protection, this institution receives information on Member States' legislative and administrative intentions. It monitors the quality of Member States' implementation of EU legislation into national laws and initiates procedures against states that either fail to fully and accurately implement environmental provisions or neglect to notify national measures in this domain;
- 2) The Council of the European Union: comprising environmental ministers, this body possesses greater freedom of action at the EU level, often succeeding in adopting legal acts that might face resistance from national governments. Each Member State's government designates one minister to participate in Council meetings. When the Council convenes to discuss environmental protection, environmental ministers from all EU Member States participate, and the meeting is then designated the "Environmental Council".
- 3) The European Parliament: unlike many parliaments of the Member States European Parliament exerts significant influence over EU environmental policy. According to Article 192 of the Treaty on the Functioning of the European Union, the European Parliament and the Council acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, decide what action is to be taken by the Union in order to achieve the objectives referred to in Article 191, which pertain to the Union's environmental policy.
- 4) The European Environmental Agency: established in May 1990 as an independent body, this agency is responsible for environmental protection and improvement. To this end, it monitors, collects, and analyses environmental information to assess environmental risks. Furthermore, it facilitates the development of legislation and the implementation of environmental protection programmes.²⁸

Notably, the European Parliament can establish permanent and temporary committees, with the former established based on regulatory subjects. These committees handle issues assigned by founding treaties or European Parliament

²⁷ Договір про функціонування Європейського Союзу: консолідована версія [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text [access: 3.05.2021].

²⁸ А.О. Бояр, С.В. Федонюк, *Європейський Союз*, Kyiv 2020, p. 318.

governing body decisions, as well as those initiated by the committees themselves. Importantly, no significant matters are discussed by the European Parliament without prior committee deliberation and reporting.

The powers, rights, and responsibilities of standing committees are outlined in Annex VI to the Rules of Procedure of the European Parliament. Specifically, the Committee on the Environment, Public Health and Food Safety holds responsibilities pertaining to environmental protection policies and measures, including:

- 1) protection of air, soil, and water;
- 2) addressing climate change;
- 3) regulations concerning dangerous substances and their classification, packaging, labelling, transportation, and usage;
- 4) setting noise level standards;
- 5) management of waste processing and storage;
- 6) engagement in international and regional initiatives and agreements aimed at protecting the environment;
- 7) preservation of fauna and natural habitats;
- 8) provisions of maritime law related to environmental concerns.²⁹

Each year, this committee produces three reports evaluating adopted EU legislation in environmental protection and related areas, as well as issues in their implementation. Moreover, in conjunction with the Commission, the Committee regularly conducts sessions to assess the application of European environmental law. These sessions encompass numerous topics related to the enforcement of environmental protection legislation, particularly pertinent to candidate countries – an area of significant importance for Ukraine, given its current status and EU membership prospects.

One of the main administrative units of the European Commission responsible for environmental functions is the Directorate-General for Environment. Its objectives include:

- 1) ensuring a high level of environmental protection, while considering regional variations within the EU;
- 2) developing policies that contribute to environmental protection, preservation, and improvement;
- 3) fostering international engagement on regional and global environmental issues;
- 4) promoting the integration of environmental protection requirements into other EU policies and actions;

²⁹ М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова, *Європейське право навколишнього середовища*, Lviv 2004, pp. 106–107.

- 5) collaborating with third countries and relevant international organisations to achieve environmental protection goals.

The key mission of the Directorate-General for Environment is to develop and facilitate new environmental protection legislation and ensure that the agreed-upon measures are effectively implemented by the Member States.³⁰

Furthermore, in 2010, the Directorate-General for Climate Action was established to tackle the consequences of climate change and develop EU policies in this regard. Its primary tasks include:

- 1) participating in international climate change negotiations;
- 2) formulating policies with the potential to impact climate change;
- 3) developing and implementing an effective emissions trading system in the EU, aiming for carbon neutrality through a well-functioning carbon market;
- 4) promoting the adoption of low-carbon and similar technologies;
- 5) overseeing monitoring and providing assistance to Member States in implementing their national strategies to combat climate change.³¹

Another institution, the Directorate General for Energy, manages energy policy. All three aforementioned Directorates-General (Environment, Climate Action, and Energy) must closely cooperate within the framework of the European Commission's activities to achieve common objectives, particularly in the realm of environmental protection and preservation.³²

In conjunction with the aforementioned points, the EU has established and operates an entire system of dedicated bodies, departments, and institutions, each empowered with specific responsibilities in particular sectors or aspects of the EU's environmental policy. Notably, the European Chemicals Agency oversees the registration, evaluation, and potential authorisation or restriction of chemicals, while the European Food Safety Agency (EFSA) focuses on food safety. Central to this system is the European Environment Agency, which is tasked with providing environmental information (including in the energy, industry and transport sectors). The Agency commenced its operations in 1994,³³ as stipulated by the provisions of the EEC Council Regulation No 1210/90 of 7 May 1990 on the

³⁰ *Ibidem*, pp. 109–110.

³¹ *Directoraat-generaal Klimaat (CLIMA)* [online:] https://www.europa-nu.nl/id/vicun06rwsza/directoraat_gen/directoraat_generaal_klimaat_clima [access: 3.07.2021].

³² В.В. Ладиченко, *Екологічна політика і право ЄС*, Київ 2019, pp. 9–10.

³³ *Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському союзі та в Україні*, В.Г. Дідик (ed.), Київ 2007, p. 42 [online:] <https://just.odessa.gov.ua/files/upload/files/36.pdf> [access: 1.04.2022].

establishment of the European Environment Agency and the European Environment Information and Observation Network.³⁴

Article 2 of this Regulation outlines the primary tasks of the European Environment Agency as follows:

- 1) to establish in cooperation with Member States, and coordinate the network comprising the main component elements of the national information networks, national focal points, and topic centres;
- 2) to provide the EU and its Member States with the objective information necessary for framing and implementing sound and effective environmental policies; to assist the monitoring of environmental activities; advise individual Member States upon their request on the development, establishment and expansion of their systems for the monitoring of environmental measures (such advice may include peer reviews by experts);
- 3) to record, collate and assess data on the state of the environment, draw up expert reports on the quality, sensitivity, and pressures on the environment;
- 4) to help ensure that environmental data at European level are comparable;
- 5) to promote the incorporation of European environmental information into international environmental monitoring programmes such as those established by the UN and its specialized agencies;
- 6) to publish a report on the state of, trends in and prospects for the environment every five years;
- 7) to stimulate the development and application of the environmental forecasting techniques;
- 8) to stimulate the development of methods of assessing the cost of damage to the environment and the cost of environmental preventive, protection and restoration policies;
- 9) to stimulate the exchange of information on the best technologies available for preventing or reducing damage to the environment;
- 10) to ensure broad dissemination of reliable information about the environment, etc. to the general public.³⁵

Advisory bodies also play a significant role in EU environmental protection and policy formation. Examples include:

- 1) the EU Network for the Implementation and Application of Environmental Law (IMPEL). This network's primary aim is to enhance the effective

³⁴ Щодо заснування Європейського агентства з навколишнього середовища та Європейської мережі екологічної інформації та спостереження за навколишнім середовищем: Регламент Ради ЄЕС nr 1210/90 від 07.05.1990 [online:] <https://regulation.gov.ua/documents/id206470> [access: 28.08.2022].

³⁵ *Ibidem*.

implementation of environmental legislation in Member States and at the EU level. IMPEL serves as a potent tool for exchanging experiences and information regarding the practical integration of EU norms into national environmental legislation. Its main objectives encompass creating incentives within the EU for more effective compliance with and application of environmental legislation, exchanging information and experiences, discussing challenges, and offering practical guidance on the implementation and application of EU environmental legislation. IMPEL also aims to promote greater consistency in the approach to implementing and applying EU environmental legislation, foster mutual understanding of shared characteristics and differences in national regulatory systems, and develop effective practices related to inspections, permitting, monitoring, reporting, and the application of EU environmental law;

- 2) the European Consultative Forum on the Environment and Sustainable Development (ECFESD) serves as an advisory body to the Commission on sustainable development and environmental matters in the EU and Europe;
- 3) the European Environmental Advisory Council (EEAC) facilitates cooperation among councils established by European governments, offering independent, science-based environmental and sustainable development advice. EEAC's key goals encompass improving advice to national and regional governments, leveraging experience from councils in other countries, addressing European-level issues, and influencing EU-level policy development based on collaborative actions.³⁶

A notable institution deserving special attention is the European Union Forum of Judges for the Environment (EUFJE), established in February 2004 as an international non-governmental association. This forum promotes sharing experience and contributing to a better knowledge of national, European, and international environmental law among judges. It conducts annual colloquiums on pertinent subjects, disseminates legal and environmental information, etc.³⁷ and holds significant relevance for Ukraine, which currently requires additional knowledge, experience, and foreign, primarily European, countries' support in assessing environmental damage and seeking compensation.

At present, Ukraine's European integration trajectory, the scope of cooperation, and guidelines for interaction with the EU in environmental matters are

³⁶ М.М. Микієвич, Н.І. Андрусевич, Т.О. Будякова, *Європейське право...*, *op. cit.*, pp. 119–121.

³⁷ В.Г. Дідик, *Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському союзі та в Україні*, Kyiv 2007, p. 44 [online:] <https://just.odessa.gov.ua/files/upload/files/36.pdf> Text [access: 1.04.2022].

outlined in current legislation concerning functions, tasks, and powers of state authorities at different levels. Article 85(1) of Ukraine's Constitution designates the Verkhovna Rada with powers to establish the principles of domestic and foreign policy, including the implementation of the state's strategic course towards full membership of Ukraine in the EU.³⁸ Article 93(1) of the Regulations of the Verkhovna Rada of Ukraine, approved by the Law of Ukraine of 10.02.2010 No. 1861-VI, specifies that any draft law or draft of another act, upon registration, is sent to the committee responsible for evaluating – within five days – the act conformity with Ukraine's international legal obligations related to European integration for the preparation of an expert opinion.³⁹

The President of Ukraine, as the head of state, serves as the guarantor for the implementation of the state's strategic course towards attaining full EU membership for Ukraine (Article 102(3) of the Constitution of Ukraine). In addition, it is the responsibility of the government to ensure the implementation of this strategic course aimed at achieving Ukraine's full membership in the EU (Article 116(11) of the Constitution of Ukraine).⁴⁰ Furthermore, it is important to note that the Cabinet of Ministers of Ukraine (along with the Parliament) is designated as one of the integral components of the institutional mechanism responsible for the process of aligning the Ukraine's legislation with that the European Union. This designation is outlined in the National Program for the Adaptation of the Legislation of Ukraine to the Legislation of the European Union, approved by the Law of Ukraine of 18.03.2004 No. 1629-IV (Chapter VIII Institutional mechanism)⁴¹ and others.

The organisational, expert-analytical and informational support for the activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the field of European and Euro-Atlantic integration is carried out by the Government Office for the Coordination of European and Euro-Atlantic Integration. This office functions as an independent structural unit within the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine, operating in accordance with the provisions outlined in the resolution of the Cabinet

³⁸ Конституція України: Закон України від 28.06.1996 nr 254к/96-ВР [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [access: 8.04.2021].

³⁹ Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 nr 1861-VI [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> [access: 28.07.2022].

⁴⁰ Конституція України..., *op. cit.*

⁴¹ Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18.03.2004 nr 1629-IV [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> [access: 8.11.2021].

of Ministers of Ukraine dated 04.10.2017, No. 759.⁴² As per regulations of this act, the primary responsibilities of the Government Office encompass providing organisational, expert-analytical and informational support for the activities pertaining to European and Euro-Atlantic integration led by the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Prime Minister of Ukraine and the Deputy Prime Minister of Ukraine, in charge of the European and Euro-Atlantic integration. These activities are specifically related to:

- 1) coordinating the efforts of executive authorities in developing and executing measures aimed at implementing the Association Agreement, other international treaties related to European integration, and agreements between Ukraine and the EU;
- 2) managing the process of adapting Ukraine's legislation to the law of the European Union (EU *acquis*);
- 3) planning, monitoring, and evaluating the effectiveness of tasks related to European integration, including the implementation of the Association Agreement;
- 4) coordinating the executive authorities' work on drafting legislative and other normative acts to implement the Association Agreement, other international treaties related to European integration, and Ukraine-EU agreements;
- 5) enhancing the system and mechanism for coordinating executive authorities' activities in the areas of European and Euro-Atlantic integration.⁴³

The European integration direction of Ukraine's development in the environmental sphere is facilitated by various state executive bodies competent if the area of national environmental policy development and implementation, including: supra-departmental environmental management bodies, state bodies responsible for environmental resource management, specialised functional management and control bodies, as well as sectoral competency bodies.

However, the implementation of European approaches to environmental policy development and implementation at the local level in Ukraine presents greater complexity. The *Law on Local Self-Government in Ukraine* addresses issues such as: 1) approving agreements on Euroregional cooperation unification, deciding on the establishment of, membership in, or withdrawal from an association of Euroregional cooperation, approving the statute of the association of Euroregional cooperation and any subsequent amendments thereof (Article

⁴² Положення про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 nr 759 [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2017-%D0%BF#n111> [access: 22.11.2022].

⁴³ *Ibidem*.

26(1)(21¹)); 2) deciding on membership in or withdrawal from a European Union of Territorial Cooperation (Article 26(1)(21²)). These issues, with the sole distinction lying in the ability to enter into agreements for Euroregional cooperation unification, are exclusively resolved during plenary meetings of district and regional councils (Article 43(1)(15¹) and (15²), respectively).⁴⁴

Simultaneously, Appendix 2 to the State Regional Development Strategy for 2021–2027 outlines Strategic Goal III, labelled as *Development of effective multi-level governance*. This objective encompasses the following operational goals:

- 1) establishing efficient local self-government and state authorities within a new territorial framework based on Ukraine's redesigned administrative-territorial system. This includes the creation of capable territorial communities nationwide, alignment with European requirements and standards by developing a new system of administrative-territorial units at the sub-regional level, redistributing powers between local self-government and executive bodies through the drafting and enactment of revised laws such as *Law on Local Self-government in Ukraine* and the *Law on Local State Administrations*. Additionally, it entails fostering a system for effective collaboration among local self-government bodies across various levels, all geared towards the comprehensive development of regional territories and communities;
- 2) crafting horizontal and vertical coordination of state sectoral policies and state regional policy. This involves implementing Sustainable Development Goals at both regional and local levels, ensuring their integration into policy formation across all levels, both horizontally (in sectoral programs and strategies) and vertically (at the primary, sub-regional, regional, and macro-regional levels, as well as within inter-municipal cooperation). Furthermore, it encompasses the development and implementation of a set of agreed-upon criteria to assess the social, economic, and environmental impacts of proposed policies, determining their potential to achieve Sustainable Development Goals⁴⁵ at the regional level. Considering that the pursuit of Sustainable Development Goals is a top priority in the EU's environmental policy, this direction maintains its relevance in shaping and implementing national environmental policies at the local level.

It is worth noting that the acceleration of reforms in the institutional and functional support for domestic environmental policy, aligning it with EU standards

⁴⁴ Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 nr 280/97-ВР [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [access: 21.10.2022].

⁴⁵ Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 nr 695 [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [access: 11.08.2021].

and requirements, and the corresponding legal consolidation, were significantly influenced by the signing of the Association Agreement. This agreement, notably in Article 365, established that the cooperation of the parties covers, *inter alia*, the following objectives including:

- 1) development of an overall strategy on environment, covering planned institutional reforms (with timetables) for ensuring implementation and enforcement of environmental legislation; division of competence for the environmental administration at national, regional and municipal levels; procedures for decision-making and the implementation of decisions; procedures for promotion of integration of environment into other policy areas; identification of the necessary human and financial resources and a review mechanism;
- 2) development of sector strategies on air quality; water quality and resource management, including marine environment; waste and resource management; nature protection; industrial pollution and industrial hazards and chemicals, including clearly defined timetables and milestones for implementation, administrative responsibilities, as well as financing strategies for investments in infrastructure and technology;
- 3) development and implementation of a policy on climate change, in particular, as listed in Annex XXXI to this Agreement.⁴⁶

However, it is evident from the above discussion that the institutional and functional support system for the formation and implementation of Ukrainian environmental policy requires further refinement and enhancement.

In summary, the effectiveness and efficiency of national environmental policy formation and implementation, in line with the demands of modernity and European integration, directly hinge on optimising the domestic system through institutional and functional support. This optimisation should consider the decentralisation trends in the country, aiming for greater involvement of local authorities in shaping and executing environmental policy. It also calls for strengthened institutional cooperation and coordination between state authorities with general and specific responsibilities in environmental protection. Attention should be directed towards establishing a unified national information platform on environmental issues, akin to the EU's Shared Environmental Information System (SEIS), which resolved similar challenges faced by countries worldwide at the international level in the past. Additionally, there is a need to enhance the involvement

⁴⁶ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014 [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [access: 26.11.2019].

of non-state entities in environmental conservation and protection tasks, and to promote public-private partnerships as a collaborative approach in this domain.

References

1. Directoraat-generaal Klimaat (CLIMA) [online:] https://www.europa-nu.nl/id/vicun-06rwsza/directoraat_gen/directoraat_generaal_klimaat_clima [access: 3.07.2021].
2. Бізек В., *Політика та право ЄС з питань, що стосуються довкілля*, Київ 2013 [online:] <http://www.sbs-envir.org/images/documents/ECLEG-Textbook-UA.pdf> [access: 14.05.2021].
3. Грушкевич Т.В., *Європейські стандарти забезпечення екологічних прав*, Khmelnytskyi 2013.
4. Гулак О.В., Головій Л.В., Савенко Г.В., *Забезпечення євроінтеграційних процесів в екологічній сфері України: адміністративно-правові аспекти*, Київ 2018.
5. Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2020 nr 695 [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text> [access: 11.08.2021].
6. Договір про функціонування Європейського Союзу: консолідована версія [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06#Text [access: 3.05.2021].
7. Духневич А.В., *Правові проблеми реалізації Угоди про сільське господарство СOT в Україні*, Lutsk 2016.
8. Бояр А.О., Федонюк С.В., *Європейський Союз*, Київ 2020.
9. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Законом України від 18.03.2004 nr 1629-IV [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> [access: 8.11.2021].
10. Загорський В.С., *Екологічна політика ЄС і проблеми формування системи екологічного управління в Україні*, “Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України” 2014, No. 3(107).
11. Карпінська Н.В., *Застосування санітарних та фітосанітарних заходів: проблеми правового забезпечення у контексті вимог СOT та ЄС*, Lutsk 2021.
12. *Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору)*, Г. Друзенко (ed.), Київ 2010.
13. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 nr 254к/96-ВР [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> [access: 8.04.2021].
14. Ладиченко В.В., *Екологічна політика і право ЄС*, Київ 2019.

15. Лозо В.І., *Входження екологічної стратегії до центральних завдань Європейського Союзу, "Теорія і практика правознавства"* 2011, No. 1(1) [online:] <http://tlaw.nlu.edu.ua/issue/view/3796> [access: 11.02.2022].
16. Матвійчук В.К., Чугаєнко Ю.О., Савенков О.І., *Екологічна політика в системі державного управління національним господарством*, Київ 2013.
17. Микієвич М.М., Андрусевич Н.І., Будякова Т.О., *Європейське право навколишнього середовища*, Lviv 2004.
18. Носа А.М., *Особливості формування, розвитку та здійснення спільної екологічної політики Європейського Союзу як інструменту забезпечення екологічної безпеки світового співтовариства*, Vol. 2, issue 13, Uzhhorod 2017.
19. Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки, затверджені Постановою Верховної Ради України від 05.03.1998 nr 188/98-ВР [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/188/98-%D0%B2%D1%80#Text> [access: 15.12.2021].
20. Положення про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 04.10.2017 nr 759 [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2017-%D0%BF#n111> [access: 22.11.2022].
21. *Правове регулювання відносин в сфері довкілля в Європейському союзі та в Україні*, В.Г.Дідик (ed.), Київ 2007 [online:] <https://just.odessa.gov.ua/files/upload/files/36.pdf> [access: 1.04.2022].
22. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 nr 280/97-ВР [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> [access: 21.10.2022].
23. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року. Закон України від 28.02.2019 nr 2697-VIII [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19#Text> [access: 15.12.2021].
24. Регламент Верховної Ради України, затверджений Законом України від 10.02.2010 nr 1861-VI [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text> [access: 28.07.2022].
25. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Угода від 27.06.2014 [online:] https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 [access: 26.11.2019].
26. Фелонюк Д.Л., *Інституційне забезпечення реалізації екологічної політики в ЄС*, Odesa 2021.
27. Шабардіна Ю.В., *Екологічна політика Європейського Союзу в контексті посилення інтеграційних процесів в Україні. Глобальні та національні проблеми економіки*, issue 3, Mykolaiv 2015.

28. Шевчук Л.М., Фелонюк Д.Л., *Оптимізація інституційно-функціонального забезпечення формування та здійснення екологічної політики України в умовах євроінтеграції* [in:] Правові проблеми раціонального природокористування, охорони природи та безпечного довкілля в Україні: збірник тез наукових доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції, присвяченої 100-річчю від Дня народження професора Василя Лук'яновича Мунтяна (м. Київ, 21 жовтня 2022 року), В. Носік (ed.), Khmelnytskyi 2022.
29. Щодо заснування Європейського агентства з навколишнього середовища та Європейської мережі екологічної інформації та спостереження за навколишнім середовищем: Регламент Ради ЄЕС nr 1210/90 від 07.05.1990 [online:] <https://regulation.gov.ua/documents/id206470> [access: 28.08.2022].

16. ORGANISING PRE-COURT INVESTIGATIONS OF TERRORIST CRIMES ACCORDING TO THE LEGISLATION OF UKRAINE

NATALIIA KARPINSKA

ORCID 0000-0001-9658-3623

DOI 10.26399/978-83-66723-65-8/16/n.karpinska

The purpose of this article is to examine the forensic support during the initial stage of pre-trial investigations of terrorist acts as outlined by Ukrainian law.

The events occurring today in numerous global locations bear witness to the ongoing development of one of the most perilous socio-political phenomena within the world's political system – terrorism. This is a worldwide problem that holds sway in the global community. According to E. Jasiuk, international terrorism constitutes a significant threat to international security, necessitating a continual quest for effective countermeasures.¹ Importantly, the United Nations has included the combat against crime and terrorism in the list of twelve global challenges that pose a threat to all of humanity.² At the present stage, this socially hazardous phenomenon, driven by its aggressive ideology, poses a tangible threat to both the global community and individual nations, notably Ukraine.³

Given the ongoing conflict initiated by Russia against Ukraine, the exploration of matters relating to countering terrorist acts is of prime importance. This predicament has arisen abruptly due to the Russian Federation's aggression, which is evident in the utilisation of classic terror tactics (such as explosions, intimidation, and sabotage) not only within active conflict zones but also in other regions of Ukraine. This aggression involves the use of heavy weaponry, even against civilian populations, and exploiting civilians as a "human shield" (firing from residential areas, positioning weaponry near schools, hospitals, etc.). Furthermore, this aggression encompasses the persecution of individuals based on their political or religious beliefs, brutal treatment of captured Ukrainian military personnel, hindrance of international efforts (including those of humanitarian organisations such as the UN and the Red Cross), vigorous propaganda, and

¹ E. Jasiuk, A. Marchwińska, *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [in:] E. Jasiuk, K. Sikora (eds), *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warsaw 2021.

² Г. Скуба, Н. Карпінська, *До питання криміналістичної характеристики злочинів терористичного характеру*, "Історико-правовий часопис" 2016, No. 2(8), pp. 212–217.

³ Г.В. Скуба, *Криміналістичне забезпечення досудового розслідування терористичних актів*, Kyiv 2018, p. 10.

psychological manipulation targeted at the populace residing in occupied territories. The internet also plays a pivotal role, being actively exploited for purposes such as propaganda, recruitment, and financing.

One of Ukraine's obligations as a Council of Europe member is to adopt appropriate measures in the fight against terrorism (an obligation undertaken upon joining the Council of Europe).⁴ To a significant degree, successful identification of criminal offences and exposure of the perpetrators hinge upon the prompt initiation of pre-trial investigations, meticulous planning of the investigative phase, effective organisation of proceedings, and the swift and meticulous execution of preliminary investigative (search) actions.⁵

This study primarily employs legal (dogmatic) and formal-legal methods. The legal method facilitates an analysis of criminal procedural legislation and forensic practices in pre-trial investigations of terrorist acts. It identifies existing deficiencies within certain provisions of the current Criminal Procedure Code of Ukraine (CPC of Ukraine) and proposes strategies for their rectification. The formal-legal approach involves delving into the content, essence, and structure of legal norms that outline the procedural framework for conducting investigative and covert search actions.

The current Criminal Code of Ukraine categorises a terrorist act as one among the various crimes against public safety. Notably, scholars and practitioners highlight its perilous objective aspects, encompassing the use of weapons, explosive acts, arson, threats of such actions, and involvement in a terrorist group or organisation.⁶ V.P. Tykhy, a renowned domestic scholar, underscores that a terrorist act ranks among the most hazardous crimes against public safety. It poses a widespread danger and has the potential to inflict significant or severe harm to innocent lives, property, and the environment, the regular functioning of authorities, businesses, institutions, or organisations. This crime is characterised by its use of weapons, brutality, and violence, capable of unsettling the socio-political landscape within society or specific regions. It can disrupt governmental functions, trigger shock, tension, insecurity, public unrest, and evoke fear, terror, and helplessness, etc.⁷ Given the multidimensional impact of terrorist acts on various aspects of daily life, countering them necessitates comprehensive anti-terrorist

⁴ Г. Скуба, Н. Карпінська, *До питання криміналістичної характеристики...*, *op. cit.*

⁵ О.В. Маслюк, *Організація досудового розслідування злочинів терористичного спрямування*, issue 65, Uzhhorod 2021, pp. 314–318.

⁶ Кримінальний кодекс України [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [access: 14.05.2023].

⁷ В. Тихий, *Відповідальність за терористичний акт*, [in:] *Countering terrorist activity: International experience and its relevance for Ukraine: materials of the international scientific and practical conference*, Kyiv 2016, p. 333.

legislation that encompasses a system of legal, organisational, operational-investigative, regulatory, engineering-technical, and other measures. These measures, stipulated within constitutional, administrative, administrative procedural, criminal, criminal procedural, civil, civil procedural, international, and other branches of law, are integral to upholding public safety and well-being.

Effectively combating crime and preventing the perpetration of diverse offenses requires thorough scientific examination. This holds true, particularly for countering terrorist acts, which demands the incorporation of scientific insights into issues concerning the pre-trial investigation of committed or planned terrorist activities. Legal scholars face the pressing task of re-evaluating and crafting innovative approaches to comprehending terrorism, constructing a fitting system of anti-terrorist regulations primarily geared towards its prevention. Forensic studies addressing the detection and pre-trial investigation of terrorist acts and related crimes must inevitably consider criminal-legal realities in relation to defining and legally comprehending socially dangerous actions that align with the characteristics of specific crimes. As a response to these requirements, and in fulfilment of international obligations post-ratification of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Ukraine passed laws No. 170-V on September 21, 2006 and No. 2258-VI on May 18, 2010. These amendments supplemented the Criminal Code of Ukraine with Articles 258-1–258-5, which establish legal consequences for: involvement in an act of terrorisms (Article 258-1 of the Criminal Code), public incitement to commit an act of terrorism (Article 258-2 of the Criminal Code), creation of a terrorist group or terrorist organisation (Article 258-3 of the Criminal Code), facilitation to committing an act of terrorism (Article 258-4 of the Criminal Code), and financing of terrorism (Article 258-5 of the Criminal Code). Presently, the Criminal Code of Ukraine contains several provisions that hold individuals criminally responsible for terrorist-related offenses, with the most severe being the crime specified in Article 258 of the Criminal Code of Ukraine – a terrorist act.⁸

The magnitude of potential consequences and the intricacies of pre-trial investigations are evident, considering that, according to one of the Deputy Heads of the Security Council of Ukraine, law enforcement agencies have information implicating Russian special services in the perpetration of numerous terrorist attacks.⁹ In response to the escalation in terrorist acts and other related crimes, corresponding amendments were made to the Criminal Code of Ukraine, heightening criminal liability for acts of terrorism. This includes

⁸ Кримінальний кодекс України, *op. cit.*

⁹ СБУ не видит системы в совершенных терактах [online:] http://lb.ua/society/2015/01/20/292716_sbu_vidit_sistemi_sovershennih.html [access: 14.05.2023].

participation in terrorist acts, public incitement to commit such acts, formation of terrorist groups or organisations, facilitation of terrorist acts, financing terrorism, and these adjustments are reflected in separate articles of the criminal law.

Criminal proceedings concerning the commission of a terrorist act, along with other criminal offenses of a terrorist nature, initiate once relevant information is recorded in the Unified Register of Pre-trial Investigations (URPTI). This marks the commencement of the preliminary investigation's initial stage. A pivotal objective during this stage is to ascertain precisely what transpired at a particular location and time, whether a crime occurred, and whether the occurrence of severe consequences can be attributed to a crime rather than other factors. These stipulations are outlined in Article 214 of the Criminal Procedure Code of Ukraine (CPC of Ukraine) titled *Initiating pre-trial investigation*.¹⁰ The URPTI functions as an electronic database for the collection, storage, protection, tracking, compilation, reporting, and provision of information concerning applications, notifications of criminal offenses, and the outcomes of criminal proceedings.

Following the Instructions on the procedure for maintaining uniform records within Ukraine's internal affairs bodies and units, pertaining to statements, notifications about committed criminal offenses, and other events, as well as the provisions on commissions,¹¹ the on-duty operative is mandated, upon receiving a statement or notification regarding a terrorist act or any other criminal offense from the applicant or an authorised representative, to promptly register it in the "Journal of unified accounting of statements and notifications about committed criminal offenses and other events." Subsequently, an investigative-operational group or operational unit is dispatched to the place of the incident. Every effort is undertaken to thwart or halt a terrorist-oriented criminal offense, including rapid actions to determine the nature of the criminal offense and the perpetrator's identity.

Researchers highlight that a prerequisite for initiating a pre-trial investigation of crimes under Article 258 of the Criminal Code of Ukraine is the receipt of a statement or notification regarding a committed criminal offense by a Ukrainian law enforcement agency. This statement must contain factual information, specifically clear details about the use of weapons, the perpetration of an explosion, arson, or other actions resulting in a threat to human life or health, significant

¹⁰ Кримінальний процесуальний кодекс України [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> [access: 14.05.2023].

¹¹ Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положення про комісії» від 19 листопада 2012, р. 1050 [online:] <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z2095-12> [access: 14.05.2023].

property damage, or other grave consequences. Moreover, it must indicate the presence of a potential threat to commit these actions.¹² Such information can be conveyed verbally or in writing in the form of a statement or notification about a criminal offense displaying signs of a terrorist act or a terrorist-oriented crime. The medium and mode of communication may differ and are not prescribed in criminal law and do not influence the offender's classification or the initiation of the pre-trial investigation process. Instead, they depend on how the message's content is conveyed. When deciding to input information about a criminal offense with indications of a terrorist act into the URPTI, the investigator and prosecutor analyse the details provided within the statement, notification, or other designated sources outlined in Article 214(1) of the CPC of Ukraine. This analysis serves to determine whether the statement or notification contains information about a criminal offense, thereby warranting the initiation of criminal proceedings. Article 214(1) of the current Criminal Procedure Code of Ukraine lays out several grounds for instigating a pre-trial investigation of a criminal offense. The first pertains to a statement concerning circumstances that may suggest the commission of a criminal offense, the second concerns notification of circumstances indicating the commission of a criminal offense, and the last involves independent discovery by an investigator or prosecutor of circumstances implying the commission of a criminal offense.

Certain scholars incorporate a person's confession, known as "surrender", as an additional ground for launching a pre-trial investigation. Yet, if we consider confession as a voluntary oral or written declaration by an individual to the investigator, prosecutor, judge, or court that they committed or planned a crime before any criminal proceedings were initiated against them,¹³ then, it follows that the source of the investigator's and prosecutor's knowledge about the commission or preparation for the commission of a terrorist-oriented crime remains a statement or report. Therefore, confession should not be singled out as an independent ground for instigating a pre-trial investigation of this criminal offense. Instead, it should be regarded as a distinct manifestation or a specialised form of a personal statement regarding a committed crime. The authors of the Dictionary of Legal Terms echo this perspective, defining "surrender" as a voluntary statement by an individual about their involvement in or perpetration of a crime before pre-trial

¹² Р.І. Брящей, *Проблеми початку та організації досудового розслідування у кримінальних провадженнях про вчинення терористичних актів*, Київ 2015, р. 22.

¹³ Р.Б. Мкртчян-Марк, *очаток досудового розслідування по злочинах проти життя та здоров'я особи*, "Університетські наукові записки" 2013, No. 3(47), р. 494.

investigation authorities acquire this information from other sources and prior to entering the pertinent data into the URPTI.¹⁴

Scholars also discuss pretexts as a means of conveying information about committed or anticipated criminal offenses to investigators, prosecutors, and judges. These pretexts encompass statements and reports from citizens, notifications provided by authorised individuals who apprehended suspects involved in criminal activities, reports from officials of state entities, institutions, enterprises, and organisations, inputs from mass media, the act of surrender itself, direct revelations by operational units, investigators, prosecutors, and courts regarding criminal offenses encountered during the execution of their duties, and more.¹⁵ All these sources appear to fall under the purview of “statements, reports, or independent revelations from any source by an investigator, prosecutor” pertaining to circumstances that may indicate the occurrence of a terrorist act.

Thus, the grounds for initiating a pre-trial investigation into a crime, namely a terrorist act or one that displays indications of a terrorist nature, stem from statements and reports regarding circumstances that may point to the commission of a criminal offense. Such grounds could also arise from independent discoveries made by an investigator or prosecutor from various sources, suggesting the potential occurrence of a crime of this nature.

It is worth noting that the sources of information about a terrorist act and other crimes characterised by a terrorist orientation are varied. Most commonly, citizens’ reports serve as the primary source of such information. Subsequently, statements from victims hold the second position in terms of frequency. Declarations made by terrorists themselves concerning terrorist activities take the third position, although this source is specific to this category of criminal proceedings and occurs rarely (constituting less than 3% of the studied statements/reports). Still, the reason for initiating a pre-trial investigation has legal significance only in conjunction with the grounds.¹⁶ Therefore, to make a procedural decision to enter information about a terrorist act into the URPTI and commence a pre-trial investigation, a thorough and comprehensive examination of both the reasons and the information substantiating the grounds for such a decision is essential, and not any other. As investigative practice indicates, the information contained within a statement or notification often lacks precision and is insufficiently informative, which sometimes does not provide adequate grounds for initiating criminal

¹⁴ *Словник юридичних термінів і понять*, В.Г. Гончаренка, З.В. Ромовської (eds), Kyiv 2013, p. 596.

¹⁵ Ю.П. Алєнін, *Початок досудового розслідування за КПК України 2012 р.*, “Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ” 2013, No. 1, pp. 198–203.

¹⁶ М.А. Погорецький, *Початок досудового розслідування: окремі проблемні питання* “Вісник кримінального процесу” 2015, No. 1, p. 96.

proceedings. In these instances, it is challenging to ascertain whether a terrorist act, another crime of a terrorist nature, or potentially a non-criminal explosion has occurred. Initiating criminal proceedings based on a particular article of the Criminal Code of Ukraine necessitates the presence of specific circumstances indicating the commission of a terrorist act or another criminal offense of a terrorist nature, which are grounds for initiating criminal proceedings. According to A.O. Lyash, these grounds rely on specific information found in a statement, notification or other source of specific information indicating the presence of characteristics of a committed or impending criminal offense.¹⁷ The grounds for initiating a pre-trial investigation must denote the actual commission or preparation of the crime itself – in the cases being investigated, such as a terrorist act or other serious crime with indications of its terrorist nature, and not any other offense. These grounds are subjective and vary in each unique case. Therefore, the grounds for initiating a pre-trial investigation into the commission of a terrorist act are determined by an authorised individual based on their own judgment. This judgment hinges on a comparison of available data related to the commission of this crime, which are outlined in the pertinent grounds for commencing a pre-trial investigation, alluding to a crime of a terrorist nature. It is essential to note that the criminal-legal qualification of an act at the point of data entry into the URPTI remains preliminary, relying on the authorised individual's assumptions rather than established on individual evidence or a comprehensive body of evidence.

Given the diverse manifestations of terrorism, a committed terrorist act may function as a standalone crime or accompany another criminal act displaying terrorist characteristics. Taking into account these variances, it becomes necessary to determine the quantum of information that will be deemed sufficient to commence a pre-trial investigation, aligned with the attributes of the crime in question. This determination aligns with the stipulations of Article 214 of the CPC of Ukraine.

In making decisions related to the initiation of a pre-trial investigation based on the discovery of a committed terrorist act, the investigator and prosecutor, following the specifications set out in Article 214(5) of the Criminal Procedure Code of Ukraine, must enter specific information into the URPTI. This information entails: 1) the date of arrival of the report or information on a terrorist act or another terrorist-oriented crime, or the discovery from another source of

¹⁷ А.О. Ляш, Початок досудового розслідування: окремі проблеми та шляхи їх вирішення [in:] *Формування сучасного українського суспільства: політичні, адміністративні, господарсько-правові аспекти. Тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції*, Kyiv 2015, p. 175.

circumstances that may indicate the commission of this crime; 2) last name, first name, patronymic (name) of the victim or the applicant; 3) other source of learning about the circumstances that may indicate the commission of a crime of a terrorist nature were uncovered; 4) a brief description of the circumstances that may indicate the commission of a terrorist act or crime of a terrorist nature, provided by the victim, applicant, or learned from other source; 5) the provisional legal qualification of the criminal offense with an indication of Article (Article part) of the Ukrainian law on criminal liability; 6) the last name, first name, patronymic, and position of the official who entered the information in the register, as well as of the investigator and public prosecutor who entered the information in the register and/or initiated pre-trial investigation; 7) other circumstances specified by the regulation on the URPTI. It is important to note that when entering information about a terrorist act or other crimes of a terrorist nature into the URPTI, investigators and prosecutors may face certain challenges. Several of these concerns, particularly those associated with adhering to the specifications of Article 214(5)(2) of the Criminal Procedure Code of Ukraine, have been addressed by M.A. Pohoretskyi, D.B. Sergeeva, and O.Yu. Tatarov in their work *Investigation of Terrorist Acts: A Study Guide*.¹⁸ Specifically, they focused on the acceptance of anonymous reports pertaining to terrorist-oriented criminal offenses as a valid reason for initiating a pre-trial investigation. However, a challenge arises when entering such information into the URPTI, as it is necessary to ascertain the identity of the individual who submitted the report. Frequently, in the case of anonymous reports concerning the commission of a terrorist act or another terrorist-oriented crime, determining the applicant's identity is unfeasible. This situation may also involve the possibility of false reporting or the report's origin from individuals directly involved in criminal acts as perpetrators or accomplices.

In general, the issue with anonymous calls lies in the fact that these calls often originate from public locations or unidentified mobile communication means, leading to challenges in establishing a reliable evidential foundation for such actions. Furthermore, both actions displaying signs of preparing or committing a terrorist act and the false reporting of such crimes pose complications. For instance, according to V.M. Loga, 92.7% of the cases investigated involving false reports regarding a terrorist threat are linked to messages transmitted via telephones located in apartments, workplaces accessible to numerous individuals, or public payphones. Consequently, when information concerning a socially dangerous crime with terrorist implications is contained within an anonymous

¹⁸ М.А. Погорецький, Д.Б. Сергєєва, О.Ю. Татаров, *Розслідування терористичних актів*, Київ 2014, р. 160.

statement or message, such content should undergo scrutiny by an investigator or other law enforcement officers, who, through operational and investigative activities, can verify its authenticity. If the information is validated, the initiation of a pre-trial investigation will stem from the actual discovery of the information by law enforcement agencies. This discovery pertains to an independent identification by the investigator or prosecutor of circumstances that could potentially indicate the commission of a crime of this nature from the materials they have reviewed.

It is agreeable with the position clearly articulated by U.P. Alainin that an effective procedure for accepting and recording provided information is essential to prevent unwarranted initiation of pre-trial investigations. Individuals submitting statements or reporting criminal offenses should be informed about the criminal liability they may face for making deliberately false reports, except for cases where applications or notifications are submitted through mail or other official means of communication. Anonymous applications cannot be accepted, considered, or serve as grounds for inputting information into the URPTI. The purpose of these requirements for filing and reporting criminal offenses or preparations for them is to safeguard against baseless accusations and misuse by unscrupulous applicants. In such instances, the entry into the registry and the commencement of a pre-trial investigation are not triggered by the information conveyed through a phone call, but rather by the outcomes of its immediate verification by authorised personnel, given the challenge of verifying the identity of the applicant.¹⁹

However, it is crucial to emphasise that even the submission of an anonymous claim or notification to law enforcement agencies or a court concerning committed or planned terrorist acts through any means demands a prompt and appropriate response. Acts of terrorism can yield extensive destruction, significant loss of life, disrupt the operations of enterprises, institutions, and emergency services, and induce panic within the population. Hence, before entering information into the URPTI, an urgent inspection of the incident place indicated in the anonymous claim should be conducted. If necessary, even the slightest perceived threat might necessitate the evacuation of individuals. Under no circumstances should one disregard such actions, citing the fact that it requires involving a substantial number of law enforcement personnel, diverting them from other important duties, as well as necessitating the associated time and material expenses. Even if the perpetrator's identity is unknown, there remains the possibility that both in Ukraine and other countries, individuals might intentionally provide false

¹⁹ *Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України*, issue 3, М.І. Мельника, М.І. Хавронюка, (eds) Kyiv 2005, p. 200.

information about purported terrorist acts to law enforcement or mass media, driven by their personal interests or mere curiosity about law enforcement reactions. Regardless of whether initial data about the applicant's identity accompanies the notification, a comprehensive verification of the received information is imperative, guiding the decision to enter information into the URPTI and initiate a pre-trial investigation.

Information provided in the report regarding the incident time, place, circumstances, and consequences, as well as the alleged motive for the commission and the potential culprits, holds forensic significance in the context of a report on a terrorist act. Therefore, an integral aspect in accepting a claim or report concerning a terrorist-oriented crime involves a meticulous examination of the report's content. This entails a thorough analysis of the circumstances that could suggest the commission of a criminal offense with terrorist implications, as relayed by the victim, applicant, or discovered from another source (Article 214(5)(4) of the Criminal Procedure Code of Ukraine).

Considering that the decision to enter data about a terrorist-oriented criminal offense into the URPTI relies on probable knowledge, meeting the requirements outlined in Article 214(5)(5) of the Criminal Procedure Code of Ukraine becomes crucial. This provision pertains to the provisional qualification of a criminal offense with an indication of the specific Article (or part of the Article) within the Law on Criminal Liability. To fulfil this, the information should indicate circumstances that could point to a terrorist act, specifically displaying signs of this particular type of offense. Identifying such signs becomes feasible during the inspection of the site where the terrorist act occurred or where the preparation took place. Certain scholars emphasise that including information about elements of the crime, such as the object and the objective party,²⁰ when entering data into the Criminal Code and initiating a pre-trial investigation is important. Nevertheless, there is a high likelihood that these elements may remain unknown at this stage of the criminal process, even though the statement or report contains details about specific objective indicators of the crime that indicate a criminal offense with terrorist implications. Additionally, instances of receiving claims or reports regarding the commission of terrorist acts, only to discover upon investigation that different crimes have indeed taken place, are not uncommon. These alternative crimes fundamentally differ from a terrorist act.

Practice demonstrates that mistakes can occur as authorised individuals assess the content of received statements and reports concerning the commission

²⁰ В.В. Вапнярчук, *Сутність початку досудового розслідування за новим КПК України*, "Актуальні проблеми права: теорія і практика" 2013, No. 26, p. 180.

of a terrorist act, specifically in their determination of the initial qualification of these crimes when inputting information into the URPTI. Due to the absence of an investigative verification phase in an investigator's practical operations, certain challenges arise due to the immediate need to determine the occurrence of an event, recognise signs of a criminal offense, and provide accurate legal categorisations. Pursuant to the requirements of Article 214(1) of the Criminal Procedure Code of Ukraine, the investigator or prosecutor must, without delay and within 24 hours of receiving a claim, notification of a committed criminal offense, or independently discovering circumstances that could suggest a criminal offense, enter relevant data into the URPTI and initiate an investigation. This legal provision precludes the possibility of conducting a comprehensive investigation into statements and reports about the occurrence of a terrorist-oriented crime. Nevertheless, such an examination is still advantageous as it prevents instances of unnecessary registration of unrelated information in the URPTI.²¹ Certain scholars advocate that within the legally stipulated timeframe of 24 hours, it might be possible to verify claims and reports, as needed and in accordance with prevailing regulations within the Criminal Procedure Code of Ukraine.²² According to A.O. Gromovy, the primary objective of this verification process is to establish the presence or absence of necessary conditions for entering information into the URPTI. Concerning information about the commission of a terrorist act, this verification entails identifying and clarifying the grounds for entering information about the criminal offense into the URPTI. This signifies the commission or preparation for the commission of a terrorist act, which is a more severe offense than those displaying signs of a terrorist act, committed with criminal intent. Upon initiating a pre-trial investigation based on the discovered fact of committing or preparing to commit a terrorist act, there remains the possibility of uncovering signs of other crimes within the same category, and vice versa. Nevertheless, the question of whether the allocated time suffices to verify the grounds for inputting information about a crime into the URPTI will inevitably arise. For example, as indicated by O. Baganets, the rule established in the Criminal Procedure Code of Ukraine that mandates the registration of all claims and reports about crimes, without exception, fails to provide a clear answer, including to the following query: Can discussions about terrorist financing occur without conducting

²¹ Є.О. Біляєв, *Актуальні питання взаємодії підрозділів карного розшуку з органами досудового розслідування під час реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення*, "Європейські перспективи" 2013, No. 5, p. 102.

²² В.А. Журавель, *Початок досудового розслідування: деякі процесуальні та організаційно-тактичні проблеми*, "Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ" 2015, No. 1, p. 253.

a thorough audit? Many experts view the establishment of facts such as financing terrorism without carrying out an audit of the financial and economic activities and financial monitoring of an individual or legal entity as dubious. However, such audits might extend well beyond the 24-hour timeframe mandated by law for entering information into the URPTI. The impossibility of establishing singular indicators for identifying suspicions related to terrorist financing, as outlined in Article 258-5 of the Criminal Code of Ukraine, constitutes a major challenge in identifying suspicions within such cases.²³

According to V.O. Konovalova, the stringent secrecy surrounding the criminal activities of terrorist organisations complicates the identification of accomplices, particularly leaders, due to the organisation's structure, which enforces separation both within the organisation and the functions performed. It is crucial to acknowledge that the operation of a terrorist organisation is driven by a distinct idea (such as the dismantling of a political system, establishing a new state or regional framework, seeking novel forms of political and economic dominance with a specific ethnic and religious composition, etc.). Consequently,²⁴ its expansion is directed at enlarging the organisation and establishing its branches.

As a result, discovering information about the creation of a terrorist group or organisation before entering data into the URPTI is practically unfeasible. In such cases, the pre-trial inspection phase becomes significant. Moreover, verifying this information and accumulating sufficient data to confirm or refute it within 24 hours is unattainable. In our perspective, for claims, reports, or circumstances involving the commission or preparation of a terrorist act, which pose a substantial public risk, conducting an inspection becomes a necessary investigative action that demands more time than stipulated in the Criminal Procedure Code. According to some researchers, about 85% of claims and reports received by law enforcement agencies lack sufficient information to conclude that a criminal offense has been committed.²⁵

Taking into account the time required to establish the signs of a criminal offense and make a procedural decision, the Prosecutor General of Ukraine's order has amended the *Regulations on the Procedure for Maintaining the Unified Register of Pretrial Investigations*. As a result of these changes, prosecutors have been granted the authority to determine the deadline for examining the

²³ Актуальні методи, способи та фінансові інструменти фінансування тероризму та сепаратизму, Kyiv 2014, p. 45 [online:] http://fiu.gov.ua/assets/userfiles/411/Типолог%20ДСФМУ/2014%2012%2029_tipolog2014.pdf [access: 16.05.2023].

²⁴ В. Коновалова, *Тероризм: основи методики розслідування злочинів*, "Вісник Академії правових наук України" 2003, No. 2–3(33–34), p. 728.

²⁵ Ю.Ю. Бражник, *Стадії кримінального процесу* [doctoral dissertation], Zaporizhzhia 2014, p. 88.

materials of criminal proceedings registered in the Unified Register, with a period of up to 7 days.²⁶ This adjustment aligns with practical needs and contributes to a balanced and well-reasoned approach to entering information into the URPTI. However, this provision should not be confined to a subordinate regulatory measure but should be governed by appropriate amendments to Article 214 of the Criminal Procedure Code of Ukraine. A valid proposal suggests that, as a general rule, the decision to enter information about a criminal offense into the Unified Register of Pretrial Investigations should be immediate but no later than 3 days from the moment of registration in the Unified Register.²⁷ As you can observe, there is no unified stance in legislation and theory concerning the timeframes for entering such information into the URPTI. However, resolving this matter would contribute to establishing sufficient circumstances related to the commission or preparation of a criminal offense with a terrorist nature for the inclusion of information in the URPTI.

To verify the information specified in the given sources, the law allows for the possibility of conducting an investigative (search) action, particularly an inspection of the incident place in urgent cases (Article 214(3) of the Criminal Procedure Code). This inspection aims to confirm the credibility of a claim or report regarding the commission or preparation of a crime, specifically a terrorist act. Therefore, an investigator can gather and validate the received information before entering it into the URPTI by conducting a single investigative (search) action, such as an inspection of the incident place. Discovering signs that might indicate the commission or preparation of a crime should be treated as an urgent situation. Consequently, an inspection of the incident place may be conducted before information is entered into the URPTI, with the relevant information being recorded immediately after the inspection is concluded.

Attention should be directed to specific aspects of the problem, particularly the conducting of an inspection as an investigative action after receiving information about the commission of a terrorist act, with the intent to include this information in the URPTI. While Articles 4 and 5, as well as Article 15(4) of the *Law of Ukraine On Combating Terrorism* grant the right to law enforcement personnel (including investigators) involved in an anti-terrorist operation to conduct personal searches of individuals, inspect their belongings, vehicles, and possessions

²⁶ Наказ Генерального Прокурора України «Про внесення змін до положення про порядок внесення до Єдиного реєстру досудового розслідування» від 14.11.2012 р. 113 [online:] <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/v0113900-12> [access: 16.05.2023].

²⁷ Є.Д. Лук'янчиков, Б.Є. Лук'янчиков, *Початковий етап досудового провадження* [in:] *Сучасні тенденції розвитку правової держави в Україні та світі: збірник наукових статей за матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції*, Zhytomyr 2014, p. 250.

being transported by them, it is essential to differentiate the grounds for vehicle inspections in criminal proceedings. This distinction lies in the fact that the law grants investigators the right to conduct inspections before entering information into the URPTI, and separate grounds govern vehicle inspections in criminal proceedings, which occur after information has been entered into the URPTI. It is in line with the viewpoint of O.A. Zakharko that, in criminal proceedings, the grounds for vehicle inspections are exclusively regulated by the relevant articles of the Criminal Code of Ukraine, and it is impossible to justify an extended list of such grounds, in this case because of the provisions of Article 9(3) of the Code of Criminal Procedure of Ukraine stating that the laws of Ukraine pertaining to criminal proceedings must be consistent with the Code of Criminal Procedure.²⁸ Consequently, before information about a terrorist act is entered into the URPTI and before criminal proceedings are initiated, only an inspection of the place of the incident may be conducted as an investigative (search) action. The grounds outlined in the *Law of Ukraine On Combating Terrorism* can only be used for vehicle inspections but not as procedural actions aimed at gathering evidence.

Another challenge arising when inputting information about a terrorist act or other criminal offenses of a terrorist nature into the URPTI involves the provisions of Article 15-1 of the *Law of Ukraine On Combating Terrorism* and the *Instructions on the Procedure for Preventive Detention in the Area of Conducting an Anti-Terrorist Operation of Persons Involved in Terrorist Activities and the Special Regime of Pretrial Investigation in Conditions of War, State of Emergency or in the Area of Conducting an Anti-Terrorist Operation Regarding Features of Preventive Detention persons involved in terrorist activities in the area of the anti-terrorist operation*.²⁹ According to Article 15-1(1) of this Law, preventive detention of individuals involved in terrorist activities can extend beyond 72 hours. The maximum duration of preventive detention cannot surpass 30 days. However, the method of entering information about a terrorist-oriented criminal offense into the URPTI remains undefined. Since Article 214(1) of the Criminal Procedure Code of Ukraine requires investigators or prosecutors to enter relevant information into the URPTI without delay but no later than 24 hours after receiving

²⁸ О.А. Захарко, *Підстави проведення слідчим ОВС у кримінальному процесі огляду транспортного засобу, що перебуває у володінні особи*, "Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ" 2013, No. 2, p. 400.

²⁹ Наказ МВС, Генеральної прокуратури України та СБУ «Про затвердження Інструкції про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції», 6.08.2014, No. 872/88/537 [online:] <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1038-14> [access: 16.05.2023].

a claim, report of a committed criminal offense, or independently discovering circumstances that could indicate a criminal offense, there lies an ambiguity when the detained person has not yet been identified. After all, only the entry of data into the Unified Register serves as the basis for initiating a pre-trial investigation.

Based on the study conducted, it is possible to draw conclusions that the initiation of a pre-trial investigation gains legal significance solely when intertwined with the grounds. Consequently, to arrive at a procedural determination involving the input of information about a terrorist act into the URPTI and the commencement of a pre-trial investigation, a comprehensive examination of both the reasons and information substantiating the grounds for such a decision becomes imperative. The grounds for instigating a pre-trial investigation into the perpetration of a terrorist act are ascertained by an authorised individual, shaped by their personal conviction, which stems from the scrutiny of the data concerning the commission of the crime as detailed in the pertinent grounds for initiating a pre-trial investigation, and these data exhibit indications of a criminal offense.

The legal categorisation of an action as a terrorist act when entered into the URPTI hinges upon the authorised person's assumptions, rather than being predicated on established and validated evidence.

In order to enhance the means of scrutinising the reasons and grounds underlying a procedural determination for including information in the URPTI and initiating a pre-trial investigation, it is necessary to introduce the possibility of not only inspecting the place of the incident but also involving the investigator, prosecutor, and an expert in order to facilitate the arrangement of necessary forensic examinations, provided that such examinations can shed light on the nature of the crime or other related circumstances.

References

1. Britchenko I., Chochowski K., *Counteracting the financing of terrorism in the light of the legal regulations of the European Union*, "Politics & Security", Vol. 6, No. 2.
2. Chochowska A., Chochowski K., *Bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego wobec zagrożenia terroryzmem* [in:] E. Jasiuk, K. Sikora (eds), *Legal Aspects of Air Transport Security*, Warsaw 2021.
3. Chochowski K., *Przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu i ekoterroryzmu przez Policję i Straż Graniczną*, "International Journal of New Economics and Social Science" 2019, Vol. 9, No. 1.
4. Chochowski K., *Służby specjalne w Polsce*, Sofia 2021.

5. Jasiuk E., Marchwińska A., *Terroryzm lotniczy a ochrona praw jednostki zagwarantowana w Europejskiej konwencji praw człowieka* [in:] E. Jasiuk, K. Sikora (eds) *Prawne aspekty bezpieczeństwa transportu lotniczego*, Warsaw 2021.
6. Актуальні методи, способи та фінансові інструменти фінансування тероризму та сепаратизму, Kyiv 2014 [online:] http://fiu.gov.ua/assets/userfiles/411/Типолог%20ДСФМУ/2014%2012%2029_tipolog2014.pdf [access: 14.05.2023].
7. Аленін Ю.П., *Початок досудового розслідування за КПК України 2012 р.*, “Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ” 2013, No. 1.
8. Баганець О., *Щодо необхідності внесення змін і доповнень в КПК України 2012 року в частині порядку початку досудового розслідування* [online:] <http://baganets.com/public/schodo-neobh-dnost-vnesennja-zm-n-dopovnen-v-kpk-ukra-ni-2012-roku-v-chastinporjadku-pochatku-dosudovogo-rozsl-duva-nnja.html> [access: 14.05.2023].
9. Біляєв Є.О., *Актуальні питання взаємодії підрозділів карного розшуку з органами досудового розслідування під час реагування на заяви та повідомлення про кримінальні правопорушення, “Європейські перспективи”* 2013, No. 5.
10. Бражник Ю.Ю., *Стадії кримінального процесу* [doctoral dissertation], Zaporizhzhia 2014.
11. Брящей Р.І., *Проблеми початку та організації досудового розслідування у кримінальних провадженнях про вчинення терористичних актів*, Kyiv 2015.
12. Вапнярчук В.В., *Сутність початку досудового розслідування за новим КПК України, “Актуальні проблеми права: теорія і практика”* 2013, No. 26.
13. Громовий А.О., *Заяви, повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення як передумова до початку досудового розслідування, “Часопис Академії адвокатури України”* 2013, No. 4(21) [online:] http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Chaa_u_2013_4_7.pdf [access: 14.05.2023].
14. Журавель В.А., *Початок досудового розслідування: деякі процесуальні та організаційно-тактичні проблеми, “Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ”* 2015, No. 1.
15. Захарко О.А., *Підстави проведення слідчим ОВС у кримінальному процесі огляду транспортного засобу, що перебуває у володінні особи, “Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ”* 2013, No. 2.
16. Коновалова В., *Тероризм: основи методики розслідування злочинів, “Вісник Академії правових наук України”* 2003, No. 2–3(33–34).
17. Кримінальний кодекс України [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> [access: 14.05.2023].
18. Кримінальний процесуальний кодекс України [online:] <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> [access: 14.05.2023].

19. Лога В.М., *Способи завідомо неправдивого повідомлення про загрозу безпеці громадян, знищення чи пошкодження типових об'єктів власності*, "Юридична наука" 2011, No. 3.
20. Лук'янчиков Є.Д., Лук'янчиков Б.Є., *Початковий етап досудового провадження* [in:] *Сучасні тенденції розвитку правової держави в Україні та світі: збірник наукових статей за матеріалами II Міжнародної науково-практичної конференції*, Zhytomyr 2014.
21. Ляш А.О., *Початок досудового розслідування: окремі проблеми та шляхи їх вирішення* [in:] *Формування сучасного українського суспільства: політичні, адміністративні, господарсько-правові аспекти: тези доповідей Всеукраїнської науково-практичної конференції*, Kyiv 2015.
22. Маслюк О.В., *Організація досудового розслідування злочинів терористичного спрямування*, issue 65, Uzhhorod 2021.
23. Мкртчян-Марк Р.Б., *Початок досудового розслідування по злочинах проти життя та здоров'я особи*, "Університетські наукові записки" 2013, No. 3(47).
24. Наказ Генерального Прокурора України «Про внесення змін до положення про порядок внесення до Єдиного реєстру досудового розслідування» від 14.11.2012 р. 113 [online:] <http://zakon4.rada.gov.ua/rada/show/v0113900-12> [access: 16.05.2023].
25. Наказ МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок ведення єдиного обліку в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про вчинені кримінальні правопорушення та інші події та положення про комісії» від 19 листопада 2012 р. 1050 [online:] <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z2095-12> [access: 14.05.2023].
26. Наказ МВС, Генеральної прокуратури України та СБУ «Про затвердження Інструкції про порядок превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, та особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції», 6.08.2014, No. 872/88/537 [online:] <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1038-14> [access: 16.05.2023].
27. Погорецький М.А., *Початок досудового розслідування: окремі проблемні питання*, "Вісник кримінального процесу" 2015, No. 1.
28. Погорецький М.А., Сергєєва Д.Б., Татаров О.Ю., *Розслідування терористичних актів*, Kyiv 2014.
29. *СБУ не видит системы в совершенных терактах* [online:] http://lb.ua/society/2015/01/20/292716_sbu_vidit_sistemi_rovershennih.html [access: 14.05.2023].
30. Скуба Г., Карпінська Н., *До питання криміналістичної характеристики злочинів терористичного характеру*, "Історико-правовий часопис" 2016, No. 2(8).
31. Тихий В., *Відповідальність за терористичний акт* [in:] *Countering terrorist activity: International experience and its relevance for Ukraine: materials of the international scientific and practical conference*, Kyiv 2016.

Monografia stanowi opracowanie interdyscyplinarne, które odnosi się do problematyki bezpieczeństwa w czasach pandemii oraz zagrożenia terroryzmem i wojną.

Współczesny świat został zdominowany przez nowe typy zagrożeń. Ostatnie wydarzenia pokazały, iż obok siebie istnieją zarówno zagrożenia militarne (np. trwająca wojna w Ukrainie), jak i pozamilitarne (np. pandemia COVID-19). Z tego względu zapewnienie bezpieczeństwa staje się jednym z kluczowych problemów współczesnego świata i wymusza doskonalenie metod, narzędzi i technik pozwalających skutecznie temu przeciwdziałać.

Zagadnienie bezpieczeństwa ma aspekt wielowymiarowy, dlatego stanowi przedmiot zainteresowania przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych. Interdyscyplinarne ujęcie istotnych kwestii z zakresu bezpieczeństwa w czasie pandemii oraz zagrożenia terroryzmem i wojną zostało odzwierciedlone w niniejszej publikacji.

Celem monografii jest podjęcie debaty oraz zaprezentowanie wniosków z przeprowadzonych badań naukowych realizowanych przez przedstawicieli różnych dyscyplin badawczych. Redaktorzy mają nadzieję, że oddana do rąk czytelników publikacja będzie stanowiła istotny wkład w dyskusję na temat bezpieczeństwa w czasie pandemii oraz zagrożenia terroryzmem i wojną.



ISBN 978-83-66723-65-8



DOI: 10.26399/978-83-66723-65-8