

TYGODNIK BBN

Przegląd Informacji o Bezpieczeństwie Narodowym wraz z komentarzem

Nr 34, 20 - 26 maja 2011 r.

Propozycje rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego

Zamieszki w Gruzji

Kryzys gospodarki Białorusi i jego reperkusje

Biała Księga Obrony Republiki Czeskiej

Podsumowanie rocznej działalności Narodowych Sił
Rezerwowych

Szefowie dyplomacji Polski, Niemiec i Rosji o małym ruchu
granicznym

Raport Naczelnej Rady Adwokackiej na temat retencji danych
telekomunikacyjnych obywateli

Projekt nowej ustawy o lobbingu

1. STRATEGIA I POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO I NARODOWEGO

Propozycje rozwiązania konfliktu izraelsko-palestyńskiego

19 maja 2011 r. prezydent USA Barack Obama wygłosił przemówienie na temat Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w którym odniósł się m.in. do konfliktu między Izraelem a Autonomią Palestyńską. Podkreślił, że Ameryka będzie prowadzić działania na rzecz pokoju między dwoma narodami oraz wezwał do rozpoczęcia rozmów w sprawie przywrócenia granic sprzed wojny w 1967 r. z odpowiednimi zmianami¹.

Zaproponowane rozwiązanie spotkało się z pozytywną reakcją Palestyńczyków, natomiast zostało wyraźnie skrytykowane przez premiera Izraela Benjamina Netanjahu, który 20 maja br. podczas spotkania z B. Obamą nazwał tę koncepcję „katastrofą”².

Choć B. Obama jest pierwszym prezydentem, który przywołał granice sprzed 1967 r. jako element negocjacji, to nieoficjalnie były one punktem wyjścia poprzednich planów pokojowych Billa Clintona i George’a W. Busha, podobnie jak zasada wymiany terytoriów. Przemówienie prezydenta Obamy nie jest więc przełomowe pod względem merytorycznym, ma jednak znaczenie symbolicznego gestu poparcia dla aspiracji palestyńskich poprzez wywarcie większej presji na Tel Awiw. Wpisuje się to w politykę obecnej administracji, która chce odejść od wizerunku państwa bezwarunkowo popierającego Izrael i poprawić notowania USA w świecie arabskim. Jednocześnie jednak sojusz Waszyngtonu i Tel Awiwu jest na tyle trwały i cieszy się tak dużym poparciem w USA (także dzięki działaniom bardzo silnego lobby proizraelskiego) że nie należy oczekiwać intensywnych działań w celu zmiany polityki Izraela, szczególnie w obliczu kampanii prezydenckiej w Stanach Zjednoczonych.

Ze względu na postawę obu stron konfliktu izraelsko-palestyńskiego szanse na uzyskanie porozumienia są małe. Prawdopodobne jest natomiast dalsze usztywnienie stanowisk Tel Awiwu i Ramallah oraz zwiększenie determinacji palestyńskich władz do podjęcia w kwestii uznania państwowości Palestyny w czasie sesji Zgromadzenia Ogólnego we wrześniu br.

Dodatkowo w najbliższym otoczeniu Izraela (Egipt, Syria, Jordania) zachodzą procesy postrzegane przez izraelskie władze jako niekorzystne dla tego państwa. Można zatem oczekiwać, że prawicowy rząd w Tel Awiwie nie będzie skłonny do ustępstw w rozmowach z władzami Autonomii Palestyńskiej. Z kolei porozumienie Fatahu i Hamasu zdaje się wskazywać na możliwość radykalizacji stanowiska strony palestyńskiej.

Zamieszki w Gruzji

Od 21 maja 2011 r. w Gruzji trwają gwałtowne demonstracje przeciwników prezydenta Micheila Saakaszwilego, którzy oskarżają go o autorytaryzm i odpowiedzialność za porażkę w wojnie z Rosją w 2008 roku³. W niedzielę policja użyła gazu łzawiącego i gumowych kul przeciwko protestującym. Opozycja oskarżyła siły porządkowe o prowokowanie przemocy⁴.

MSZ Rosji oficjalnie skrytykowało użycie siły przez policję, w wyniku czego kilka osób odniosło rany⁵. Głosu w sprawie wydarzeń w Gruzji nie zabrała natomiast Unia Europejska.

Demonstrujący domagają się ustąpienia prezydenta M. Saakaszwilego oskarżanego o autorytarny styl sprawowania władzy. Te oczekiwania mają jednak niewielkie szanse na powodzenie. Gruzińska opozycja jest rozdarta wewnętrznie, o czym najlepiej świadczy przebieg omawianych demonstracji. Ich liczebność w kolejnych dniach radykalnie spadała (od ok. 6 tys. 21 maja br. do ok. 300 osób 23 maja br.) w wyniku braku koordynacji działań między partiami organizującymi protesty: Zgromadzeniem Narodowym byłej przewodniczącej parlamentu Nino Burdżanadze i Partią Gruzińską byłego ministra obrony Irakiego Okruaszwilego. Z kolei liczące się postacie opozycji (np. byłej ambasador Gruzji przy ONZ Irakli Alasania) opowiadają się za dialogiem z władzą i nie uczestniczą w protestach. Zdecydowana większość przywódców frondy przeciwko M. Saakaszwilemu przez szereg lat po „rewolucji róż” z 2003 r. sprawowała publiczne funkcje – nie dają zatem opinii publicznej gwarancji realnych zmian. Wreszcie, wiarygodności opozycjonistów nie służą doniesienia o ich kontaktach z władzami Rosji, która – wbrew porozumieniom zawartym pod auspicjami UE w sierpniu i we wrześniu 2008 r. – gromadzi w separatystycznych Osetii Płd. i Abchazji potencjał militarny budzący rosnące obawy Gruzji. To poczucie zagrożenia konsoliduje wokół M. Saakaszwilego poparcie większości społeczeństwa, co dodatkowo działa na niekorzyść podzielonej opozycji.

W związku z tym należy przyjąć, że sytuacja wewnętrzna nie będzie czynnikiem zagrażającym władzy M. Saakaszwilego. Powinien on utrzymać władzę do końca swojej drugiej kadencji w 2013 r., a następnie – dzięki niedawnym zmianom w ustawie zasadniczej – prawdopodobnie zachować decydujący wpływ na gruzińską politykę jako szef rządu.

Zarzuty pod adresem UE o stosowanie podwójnych standardów wobec państw-adresatów Partnerstwa Wschodniego (Bruksela zastosowała sankcje wobec Białorusi w odpowiedzi na represje po wyborach prezydenckich w grudniu ubiegłego roku – wobec opisywanych wydarzeń Gruzji nie zajęła stanowiska) są bezzasadne. Gruzińska policja użyła ograniczonej siły wobec uzbrojonych i jawnie agresywnych demonstrantów. Ponadto Tbilisi – w przeciwieństwie do Mińska – pozostaje otwarta na dialog i współpracę z Zachodem. Jej efektem jest radykalne obniżenie korupcji, porozumienie o liberalizacji reżimu wizowego, które weszło w życie na początku marca br., oraz ustawa medialna gwarantująca wolność słowa.

Kryzys gospodarki Białorusi i jego reperkusje

W obliczu narastających problemów na rynku walutowym, Białoruski Bank Narodowy ogłosił 23 maja br. ponad pięćdziesięcioprocentową dewaluację rubla⁶.

Podjęta przez Mińsk decyzja o drastycznej dewaluacji waluty jest świadectwem starań o utrzymanie za wszelką cenę nakazowo-rozdzielczego modelu gospodarki, umożliwiającego władzom białoruskim zachowanie kontroli

*nad sytuacją społeczno-polityczną w państwie. Nadal jednak ustabilizowanie rozchwianej kondycji makroekonomicznej wydaje się nierealne bez zapewnienia wsparcia zewnętrznego. **Prowadząc represyjną politykę wobec opozycji, Mińsk zamknął sobie drogę do otrzymania pomocy z Zachodu, co wzmocniło pozycję przetargową Rosji.** Kreml formalnie uzależnił udzielenie wsparcia od przeprowadzenia przez Białoruś reform ekonomicznych, a nieformalnie – od zgody Mińska na sprzedaż kluczowych aktywów gospodarczych.*

Wydaje się, że skala kryzysu jest zaskoczeniem dla władz białoruskich. Powoduje to chaos i niekonsekwencję w podejmowanych decyzjach politycznych. Łagodniejsze w stosunku do wcześniejszych wyroki w kolejnych sprawach karnych, toczonych przeciw przedstawicielom opozycji, a także aluzje A. Łukaszenki o możliwości uwolnienia z więzień opozycjonistów, należy tłumaczyć zamiarem ponownego otwarcia pola do współpracy z Europą. Ten w intencji Białorusi „liberalny” gest jest jednak połowiczny i niewystarczający. Nieumiejętność wycofania się Mińska z decyzji, podjętych po wyborach z 19 grudnia 2010 r., obecnie uniemożliwia de facto Białorusi powrót do taktyki lawirowania między Zachodem i Rosją.

Biała Księga Obrony Republiki Czeskiej

18 maja br. rząd Republiki Czeskiej przyjął Białą Księgę Obrony. Od września ubiegłego roku nad dokumentem pracował 15-osobowy zespół wojskowych i cywilnych ekspertów pod przewodnictwem pierwszego zastępcy ministra obrony Jiriego Sediviego. W dokumencie dokonano oceny stanu czeskich sił zbrojnych oraz zaproponowano katalog kierunków zmian zmierzających do poprawy funkcjonowania całego sektora obronnego. Wskazano, że armia czeska od wielu lat traci z powodu nieprzemyślanych cięć budżetowych oraz nietrafnych decyzji ekonomicznych. W porównaniu do założeń opracowanych w 2002 r. budżet Ministerstwa Obrony został zmniejszony o ponad połowę⁷.

Rząd Republiki Czeskiej planuje opublikowanie w bieżącym roku także: Strategii Bezpieczeństwa Narodowego, która obok Koncepcji Polityki Zagranicznej stanowić będzie wykładnię dla polityki w dziedzinie bezpieczeństwa.

Biała Księga Obrony Republiki Czeskiej w sposób całościowy odnosi się do kwestii wojskowych, kładąc znaczny nacisk na sprawy ekonomiczne, w tym m.in. zapewnienie stabilizacji finansowej sektora obronnego oraz utrzymanie właściwego poziomu liczby personelu. Wiele uwagi poświęcono propozycjom rozwiązań zmierzających do optymalizacji sił i środków dla zapewnienia właściwego funkcjonowania armii.

Obok propozycji o charakterze ogólnym w dokumencie zaprezentowano szereg rozwiązań szczegółowych. Dotyczą one m.in.: utrzymania floty samolotów naddźwiękowych, co będzie skutkować największymi inwestycjami (w tym zakupami) w perspektywie najbliższych lat, i ograniczenia liczby baterii przeciwlotniczych oraz śmigłowców bojowych. Ze względu na brak perspektyw realnego wzrostu budżetu Ministerstwa Obrony autorzy Białej Księgi Obrony zarekomendowali ograniczenie infrastruktury technicznej armii, w tym redukcję liczby lotnisk, baz wojskowych, zmniejszenie obsługi centrów dowodzenia, jak również przeniesienie szpitali wojskowych pod zarządy cywilne.

Z dokumentu wynikają trzy główne wnioski:

- ze względu na trudną sytuację demograficzną oraz większą konkurencyjność pracy poza wojskiem osiągnięcie wielkości stanu osobowego armii na poziomie 26 200 osób jest niemożliwe;
- sektor obronny obciążony jest deficytem mieszczącym się w przedziale 80-90 mld koron czeskich, co jest efektem zobowiązań zaciągniętych w przeszłości;
- rezerwy eksploatacyjne części sprzętu wojskowego w najbliższych latach wyczerpią się. Resort obrony nie będzie w stanie pokryć wszystkich kosztów modernizacji i zakupu nowego uzbrojenia ani realizować wcześniej planowanych inwestycji.

Wprowadzenie w życie konkretnych zapisów Białej Księgi będzie wymagało decyzji rządowych.

2. BEZPIECZEŃSTWO MILITARNE

Podsumowanie rocznej działalności Narodowych Sił Rezerwowych

19 maja 2011 r. w siedzibie Centralnej Biblioteki Wojskowej w Warszawie odbyła się konferencja naukowa *Narodowe Siły Rezerwowe - potrzeby a rzeczywistość w dobie profesjonalnej armii*. Celem konferencji było podsumowanie dotychczasowych (prawie rocznych) doświadczeń w naborze i funkcjonowaniu Narodowych Sił Rezerwowych (NSR). Zgodnie z programem Profesjonalizacji Sił Zbrojnych, siły NSR mają osiągnąć do końca 2011 r. liczebność do 20 tys. osób. Do chwili obecnej około 8 tys. osób podpisało kontrakty⁸.

NSR są tworzone na potrzeby reagowania kryzysowego, jako wzmocnienie funkcjonujących jednostek wojska polskiego. Nie przewiduje się tworzenia oddzielnych formacji, a etaty NSR rozproszone są w różnych miejscach struktur jednostek operacyjnych jako ich uzupełnienie.

Wystąpienia w trakcie konferencji oraz późniejsza dyskusja koncentrowały się na aspektach związanych ze zbyt wolnym procesem rekrutacji ochotników, natomiast w bardzo ograniczonym zakresie odnosiły się do samej istoty funkcjonowania NSR. Problemy z naborem do tej formacji widoczne są praktycznie od początku. Mimo że wprowadzone niedawno zmiany w koncepcji NSR przewidywały usprawnienie procesu naboru, to rezultaty pozostawiają wiele do życzenia. W efekcie pierwotne założenie, że NSR będą tworzone z zasobu ochotników posiadających wykształcenie i umiejętności przydatne w uzupełnieniu jednostek wojskowych specjalistami (głównie byłymi żołnierzami), okazało się niewłaściwe. NSR stały się „przepustką do zawodowej służby wojskowej” – obecnie warunkiem wstąpienia do zawodowej służby wojskowej jest odbycie wcześniejszego kontraktu w ramach NSR.

*Podczas konferencji zabrakło pogłębionej dyskusji nad alternatywnymi koncepcjami funkcjonowania NSR. Wydaje się, że blisko rok doświadczeń NSR powinien pozwolić na wyciągnięcie wniosków dotyczących rozwoju tej formacji. **Widać wyraźnie, że obecna koncepcja nie sprawdziła się. W tej sytuacji zasadne wydaje się przeprowadzenie analizy funkcjonowania NSR i zaproponowanie nowelizacji tej koncepcji w kierunku tworzenia***

całościowych, odrębnych formacji (na wzór Gwardii Narodowej USA) jako wyodrębnionej części Sił Zbrojnych o zadaniach głównie lokalnych, podporządkowanych szefom Wojewódzkich Sztabów Wojskowych.

3. BEZPIECZEŃSTWO POZAMILITARNE

Szefowie dyplomacji Polski, Niemiec i Rosji o małym ruchu granicznym

W sobotę 21 maja br. doszło w Kaliningradzie do spotkania szefów dyplomacji Polski, Niemiec i Rosji. Jednym z jego głównych tematów była sprawa podpisania i wprowadzenia w życie polsko-rosyjskiej umowy o małym ruchu granicznym, obejmującej wszystkich mieszkańców obwodu kaliningradzkiego oraz osoby z województw warmińsko-mazurskiego, pomorskiego i części podlaskiego. Zarówno stronie polskiej, jak i rosyjskiej zależy na tym, aby ruch bezwizowy objął mieszkańców całego obszaru obwodu kaliningradzkiego. Na przeszkodzie temu stoją przepisy europejskie, zgodnie z którymi mały ruch graniczny może obowiązywać w pasie do 30 kilometrów od granicy, a w wyjątkowych sytuacjach strefa ta może rozciągać się na 50 km. Graniczący z Polską i Litwą obwód kaliningradzki rozciąga się z północy na południe do 100 km, a ze wschodu na zachód na przeszło 200 kilometrów.

Po spotkaniu szefowie dyplomacji zgodnie zadeklarowali, że zależy im, aby umowa obejmująca ruchem bezwizowym cały obszar eksklawy kaliningradzkiej została jak najszybciej przyjęta⁹. Do Komisji Europejskiej zwrócił się też minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski¹⁰. Gubernator obwodu kaliningradzkiego Nikołaj Cukanow stwierdził, że został poinformowany przez szefów dyplomacji o szansie na podpisanie porozumienia o małym ruchu granicznym już „w środku lata”¹¹.

Polska od dłuższego czasu zabiega o zmianę unijnych przepisów, które umożliwiłyby rozszerzenie strefy małego ruchu granicznego na cały obwód kaliningradzki. Sobotnie spotkanie ministrów dyplomacji w Kaliningradzie, odbywające się niemal w przeddzień objęcia przez Polskę prezydencji w UE, wskazuje jasno, że jednym z polskich priorytetów w jej trakcie będzie doprowadzenie do podpisania umowy o małym ruchu granicznym. Polskie starania zyskały na poparciu dzięki deklaracji w tej kwestii obecnego w Kaliningradzie ministra spraw zagranicznych Niemiec Guido Westerwelle oraz wcześniejszej wypowiedzi francuskiego szefa dyplomacji Alain Juppé podczas spotkania Trójkąta Weimarskiego w Bydgoszczy.

Raport Naczelnej Rady Adwokackiej na temat retencji danych telekomunikacyjnych obywateli

Komisja praw człowieka przy Naczelnej Radzie Adwokackiej opublikowała raport, w którym przedstawiła główne postulaty natychmiastowej interwencji w zakresie gromadzenia danych w Polsce. Zalicza do nich skrócenie czasu archiwizowania bilingów, używanie ich tylko w sprawach najcięższych przestępstw i poddanie tych kroków sądowej kontroli. W raporcie zwrócono

uwagę, że obowiązujące w Polsce przepisy w tym zakresie są konsekwencją wdrożenia zaleceń unijnej dyrektywy 2006/24/WE, którą uchwalono w celu zwalczania terroryzmu i najgroźniejszych przestępstw. Zakres stosowania tych zaleceń pozostawiono w gestii poszczególnych krajów członkowskich UE. Na tym tle Polska wyróżnia się jako kraj stosujący najbardziej restrykcyjne zalecenia w tym zakresie¹².

Wspomniany raport to kolejny ważny głos w toczącej się od jesieni 2010 r. publicznej dyskusji, wskazującej na potencjalny konflikt między prawami obywateli i wolnością człowieka a faktem uzyskiwania danych telekomunikacyjnych przez organy, takie jak policja, prokuratura, służby specjalne, straż graniczna, żandarmeria wojskowa czy kontrola skarbową. Wymienione służby, w myśl obowiązujących aktualnie przepisów, gromadzą olbrzymią ilość danych telekomunikacyjnych (blisko 1,3 mln w 2010 roku), w praktyce bez właściwego nadzoru sądów i często obejmujących zbyt szerokie spektrum ściganych spraw (np. sprawy rozwodowe).

Stanowisko w tej sprawie zajął również rzecznik praw obywatelskich w liście do prezesa Rady Ministrów. W odpowiedzi na ten list i toczącą się debatę premier powołał doraźny zespół do spraw pozyskiwania danych telekomunikacyjnych przy kolegium do spraw służb specjalnych, mający wypracować odpowiednie zmiany legislacyjne umożliwiające dostosowanie odpowiednich przepisów. W sprawie uzyskiwania danych telekomunikacyjnych złożona została również przez grupę posłów skarga do Trybunału Konstytucyjnego (K2/11), w której zakwestionowano zgodność z Konstytucją odpowiednich przepisów ustawy telekomunikacyjnej (art. 180a ust.1 i art. 180c) w stosunku do określonych artykułów zawartych w ustawach obowiązujących wyżej wymienione organy bezpieczeństwa państwa.

Również ostatnie stanowisko komisarz UE do spraw wewnętrznych Cecilia Malmstroem, wskazujące na potrzebę wprowadzenia zmian do obowiązującej dyrektywy (skrócenie czasu przechowywania danych, ograniczenie dostępu do nich, zmniejszenie zakresu rodzajów przestępstw, w przypadku których wolno sięgać po dane, i inne), wpisuje się w trwającą debatę medialną, jak również prace powołanego przez premiera zespołu.

Należy pamiętać, że obecnie funkcjonujące przepisy krajowe i unijne dotyczące pozyskiwania danych telekomunikacyjnych są elementem działań w walce z terroryzmem, która nadal jest jednym z głównych priorytetów dla odpowiednich służb, i dlatego ważne jest wypracowanie kompromisu między przestrzeganiem praw obywateli a efektywnym działaniem organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa.

Projekt nowej ustawy o lobbingu

W marcu 2011 r. w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przygotowano projekt ustawy o lobbingu. Nowa ustawa ma wprowadzić bardziej przejrzyste zasady lobbingu, nakładając na CBA obowiązek prowadzenia rejestru lobbystów. Nowa ustawa ma zastąpić obowiązującą od 2006 r. ustawę z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. W chwili obecnej

projekt ustawy jest na etapie konsultacji społecznych oraz uzgodnień międzyresortowych¹³.

W krajach o ugruntowanej kulturze demokratycznej lobbying jest jednym z elementów promowania interesów różnych grup społecznych i podmiotów funkcjonujących w danym państwie. Pozwala w sposób jawny, przejrzysty i zgodny z prawem dostarczyć przedstawicielom władzy publicznej, jak również opinii publicznej informacje, które mogą mieć wpływ na decyzje podejmowane przez organy stanowiące prawo.

W Polsce u wielu osób i w licznych środowiskach pojęcia lobbying czy lobbysta mają jednoznacznie negatywne konotacje i kojarzą się z nielegalnymi działaniami, często o zabarwieniu korupcyjnym, których skutki są niekorzystne dla państwa i jego obywateli. Takie postrzeganie lobbingu w dużej mierze wynika z braku regulacji prawnych dotyczących tego zjawiska po 1989 r., jak również ze specyfiki zmian polityczno-gospodarczych w tym okresie, np. częstych zmian prawa czy osłabionego autorytetu organów władzy. Stanu tego nie zmieniła ustawa z 2005 r., która niedokładnie definiowała samo zagadnienie lobbingu.

Przygotowywany obecnie w Kancelarii Premiera projekt nowej ustawy o lobbingu jest szansą na precyzyjne określenie zasad prowadzenia działań lobbingowych w Polsce.

Źródła:

-
- ¹ [White House z 19 maja 2011 r.](#)
² [PAP z 20 maja 2011 r.](#)
³ [TwojaEuropa.pl z 23 maja 2011 r.](#); [jamestown.org z 24 maja 2011 r.](#)
⁴ [PAP z 23 maja 2011 r.](#)
⁵ [mid.ru z 23 maja](#)
⁶ [PAP z 23 maja 2011 r.](#)
⁷ [The White Paper on Defence 2011](#)
⁸ [wp.mil.pl z 19 maja 2011 r.](#)
⁹ [P. Kościński, Pierwszy taki szczyt, Rzeczpospolita z 22 maja 2011 r.](#)
¹⁰ Minister Radosław Sikorski powiedział: „Dziś publicznie proszę Komisję Europejską o to – o co ją proszę kanałami dyplomatycznym – aby jak najszybciej uchwaliła zmienione rozporządzenie, które po zatwierdzeniu przez Parlament Europejski umożliwi popisanie gotowej już umowy o małym ruchu granicznym”,
<http://www.tvn24.pl/1,1703874,druk.html>
¹¹ P. Kościński, *Pierwszy...*, *op.cit.*
¹² [M. Domagalski, Adwokaci chcą ograniczyć zbieranie bilingów, Rzeczpospolita z 20 maja 2011 r.](#)
¹³ [bip.kprp.gov.pl](#)

Kolegium redakcyjne: Zdzisław Lachowski (przewodniczący), Marek Ajnenkiel, Łukasz Kulesa, Krzysztof Liedel, Jarosław Padzik, Paweł Pietrzak

Redaktor prowadzący: Marek Ajnenkiel

Redaktorzy: Katarzyna Przybyła, Michał Grzelak

Komentarze opracowują:

Departament Analiz Strategicznych

Departament Bezpieczeństwa Pozamilitarnego

Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi

Departament Prawno-Organizacyjny