TYGODNIK BBN

Przegląd Informacji o Bezpieczeństwie Narodowym wraz z komentarzem

Nr 22, 25 lutego – 3 marca 2011 r.

Reakcje międzynarodowe na rozwój sytuacji w Libii

Al-Kaida a wydarzenia w krajach Maghrebu

Kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego w dialogu polsko-izraelskim

Nieformalne spotkanie ministrów obrony państw Unii Europejskiej

Bezpieczeństwo energetyczne: eksploracja gazu łupkowego

Nowe uprawnienia straży gminnych i miejskich

Projekt ustawy o weteranach misji poza granicami państwa

BIURO BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

1. STRATEGIA I POLITYKA BEZPIECZEŃSTWA MIĘDZYNARODOWEGO I NARODOWEGO

Reakcje międzynarodowe na rozwój sytuacji w Libii

Na forum międzynarodowym rozważana jest interwencja w Libii, m.in. w formie ustanowienia strefy zakazu lotów (co wiązałoby się z koniecznością zniszczenia obrony przeciwlotniczej Libii). W Radzie Bezpieczeństwa ONZ i NATO nie ma jednak zgody w kwestii zaangażowania wojskowego w tym kraju. Minister spraw zagranicznych Francji Alain Juppé stwierdził, że ewentualna interwencja militarna powinna być dobrze przemyślana, gdyż mogłaby przynieść skutek odwrotny do zamierzonego.[1] Zdaniem ministra spraw zagranicznych RP Radosława Sikorskiego złudne jest przekonanie, że interwencja z zewnątrz mogłaby rozwiązać problemy Libii.[2] Tymczasem przedstawiciele Pentagonu oświadczyli, że przedstawią prezydentowi Barackowi Obamie pełen wachlarz działań wobec libijskiego kryzysu (w tym możliwość interwencji militarnej).[3]
Z uwagi na stosowanie przemocy wobec uczestników antyrządowych protestów w Libii, Zgromadzenie Ogólne ONZ zawiesiło ten kraj w prawach członkowskich Rady Praw Człowieka.[4]

Społeczność międzynarodowa jednoznacznie potępiła stosowanie siły wobec ludności cywilnej przez siły popierające Muammara Kaddafiego. Wpływ państw zachodnich na przywódcę Libii i rozwój sytuacji w tym kraju pozostaje jednak ograniczony. Działania najważniejszych podmiotów międzynarodowych (NATO, UE, USA, Rosja) ograniczą się zapewne do kontynuowania ewakuacji własnych obywateli, utrzymania wprowadzonych wobec reżimu sankcji (nałożonych przez ONZ i UE), ochrony pomocy humanitarnej oraz przeciwdziałania fali imigracji.
Ustanowienie zakazu strefy lotów nie zapobiegnie pacyfikacji ludności cywilnej przez władze libijskie, gdyż tylko nieliczne ataki przeprowadzane są z powietrza. Ponadto utworzenie strefy zakazu lotów nad państwem o tak rozległym terytorium wymagałoby znaczącego zaangażowania sił zbrojnych w regionie i ok. 2 tygodni przygotowań, co - biorąc pod uwagę dynamicznie zmieniającą się sytuację w Libii - stawia sens takiej operacji pod znakiem zapytania.
Jeszcze mniej prawdopodobna wydaje się międzynarodowa militarna interwencja lądowa. M.in. Francja i sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen uzależnili ją bowiem od sankcji ONZ. Tymczasem wydanie odpowiedniej rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ wydaje się niemożliwe – zostałaby ona zablokowana, co najmniej, przez Rosję. Z kolei ewentualna operacja NATO w Libii – prowadzona równolegle z operacją ISAF w Afganistanie – mogłaby doprowadzić do przeciążenia Sojuszu działaniami ekspedycyjnymi, co odbyłoby się kosztem jego funkcji obronnych. W tej sytuacji ***celem Unii Europejskiej, NATO i Stanów Zjednoczonych powinno być doprowadzenie do jak najszybszego zakończenia walk za pomocą instrumentów dyplomatycznych i finansowych (blokada kont libijskiego establishmentu). Nie można jednocześnie wykluczyć, że rozwój konfliktu wewnętrznego w Libii wymusi konieczność rozważenia w najbliższej przyszłości bardziej zdecydowanej reakcji międzynarodowej.***

Długofalowe ograniczenie dostaw libijskich surowców energetycznych do Europy może przyczynić się do wzmocnienia pozycji rosyjskich koncernów energetycznych w UE, czego wyrazem była już wizyta premiera Władimira Putina w Brukseli 24 lutego 2011 r. i krytyczne stanowisko Rosji wobec unijnego III pakietu energetycznego. Dlatego też istotne jest szybkie wznowienie eksportu ropy naftowej i gazu z Libii.
Z punktu widzenia Polski ważne jest także, by fala kryzysów w Afryce Północnej nie odbiła się negatywnie na zaangażowaniu UE w rozwój Partnerstwa Wschodniego. Niepokojącym sygnałem w tym kontekście jest list ministrów spraw zagranicznych sześciu państw południowoeuropejskich z 16 lutego br. do szefowej unijnej dyplomacji Catherine Ashton i dołączony do niego dokument (non-paper), w którym nadawcy postulują przeniesienie części środków finansowych UE z polityki wschodniej na południową.

Al-Kaida a wydarzenia w krajach Maghrebu
W przemówieniu wygłoszonym 24 lutego 2011 r., Muammar Kaddafi obarczył Al-Kaidę odpowiedzialnością za wymierzone przeciwko niemu protesty.[5] Kilka dni wcześniej Al-Kaida Islamskiego Maghrebu (*Al-Qaeda in the Islamic Maghreb, AQIM*) potępiła libijski reżim i wezwała Libijczyków do jego obalenia.[6] 27 lutego br. Ayman al-Zawahiri, prawa ręka przywódcy Al-Kaidy, wezwał Tunezyjczyków i Egipcjan do kontynuowania protestów przeciwko tymczasowym władzom obu państw, które powstały po odsunięciu dotychczasowych przywódców.[7]

Odezwa ideologa Al-Kaidy Ajmana al-Zawahiriego oraz komunikaty północnoafrykańskiego odgałęzienia tej organizacji potwierdzają duże zainteresowanie Al-Kaidy rozwojem wydarzeń w Maghrebie. Upadek świeckich, prozachodnich i zwalczających wpływy islamskich ekstremistów dyktatur w Tunezji i Egipcie oraz utrzymujące się w całym regionie napięcie wpisują się w plany Al-Kaidy ustanowienia „prawdziwie islamskich" reżimów w państwach muzułmańskich.
Dżihadyści nie odegrali widocznej roli w fali społecznych protestów w Tunezji, Egipcie i Libii. Nie ulega jednak wątpliwości, że Al-Kaida i jej lokalne odgałęzienie (AQIM) będą dążyć do przejęcia władzy w państwach regionu. W ogarniętej chaosem Libii Al-Kaida ma szersze możliwości działania, niż w kontrolowanych przez tymczasowe władze wojskowe Egipcie czy w Tunezji. Wschodnia Libia to nie tylko region tradycyjnie opozycyjny wobec Muammara Kaddafiego, ale też bastion islamskiego radykalizmu, którego zasięg już dawno wykroczył poza libijskie granice. W ręce radykałów mogą dostać się znaczne ilości broni i amunicji ze składów libijskiej armii i sił bezpieczeństwa. Środki te mogłyby zostać następnie wykorzystane przez dżihadystów w ich operacjach na całym terytorium Maghrebu.
Ponadto należy zaznaczyć, że w Tunezji umacniają się radykałowie z Partii Odrodzenia (Hizb an-Nahda), natomiast w Egipcie – Bractwo Muzułmańskie (Al-Ikhwān Al-Muslimūn). Dopóki realizacja ich celów politycznych możliwa będzie przy wykorzystaniu procedur demokratycznych, członkowie tych organizacji powstrzymywać się będą od terrorystycznych metod walki. Niewykluczone jednak, że w razie fiaska dotychczasowej strategii podejmą oni

kampanię terroru, wykorzystując umocnienie własnej pozycji i postępującą radykalizację społeczno-polityczną, wynikającą m.in. z pogarszania się sytuacji ekonomicznej w regionie.

Kwestie bezpieczeństwa międzynarodowego w dialogu polsko-izraelskim
Premier Donald Tusk po spotkaniu z premierem Izraela Benjaminem Netanjahu powiedział, że oba państwa będą szukać takich rozwiązań sytuacji w regionie bliskowschodnim, które będą zarówno sprzyjać demokratycznym i wolnościowym aspiracjom jego mieszkańców, jak i zapewniać stabilność oraz bezpieczeństwo.[8]
Z kolei minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski w wywiadzie dla izraelskiego dziennika „Haarec" podkreślił, że Polska chce podniesienia stosunków UE z Izraelem na wyższy poziom polityczny, zaznaczając, że zależy to m.in. od wznowienia izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego.[9]

Władze Izraela postrzegają Polskę jako tradycyjnie przychylne im państwo wśród krajów Unii Europejskiej. Ten wizerunek umocniło wycofanie się Polski z Durban II, czyli konferencji Narodów Zjednoczonych przeciwko rasizmowi, dyskryminacji rasowej, ksenofobii oraz związanej z nimi nietolerancji, w związku z zapowiedziami wprowadzenia podczas niej antysemickich wątków i głosowania przeciwko przyjęciu tzw. raportu Goldstone'a (krytykującego izraelską operację „Płynny Ołów" w Strefie Gazy) na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ w 2009 r.
W przekonaniu szefa izraelskiego rządu, Polska w okresie swej prezydencji w Radzie UE odegra kluczową rolę w czterech kwestiach: Iranu (poprzez kontynuację działań na rzecz powstrzymania Teheranu od uzyskania broni jądrowej), konfliktu izraelsko-palestyńskiego (poprzez działania na rzecz powrotu Palestyńczyków do bezpośrednich rozmów z Izraelem i powstrzymania ich przed unilateralną deklaracją niepodległości), prawa Izraela do samoobrony oraz stabilizacji regionu. Ponadto izraelskie władze liczą na pomoc Polski w poprawie relacji Izraela z UE, na które negatywny wpływ miało, między innymi, zabójstwo jednego z liderów Hamasu Mahmuda al-Mabhuha w Dubaju oraz dokonanie przez izraelskie siły bezpieczeństwa abordażu sześciu statków płynących z pomocą humanitarną do Strefy Gazy w 2010 r.
Tymczasem po stronie państw europejskich rośnie niezadowolenie z przedłużającego się impasu w rozmowach izraelsko-palestyńskich, odpowiedzialnością za co powszechnie obarczany jest Izrael. Krótko po wznowieniu tych rozmów we wrześniu 2010 r. Tel Awiw nie przedłużył moratorium na budowę żydowskich osiedli na Zachodnim Brzegu Jordanu. ***Polska może wykorzystywać swoje bliskie kontakty z Izraelem do wskazywania, że postęp procesu pokojowego leży w strategicznym interesie Tel Awiwu, biorąc pod uwagę zarówno sytuację w regionie, jak i dalszy rozwój stosunków z Unią Europejską.***

2. BEZPIECZEŃSTWO MILITARNE

Nieformalne spotkanie ministrów obrony państw Unii Europejskiej
24-25 lutego br. w Budapeszcie odbyło się nieformalne spotkanie ministrów obrony państw Unii Europejskiej. W trakcie obrad, przedstawiciele resortów obrony omówili kwestię operacji wojskowych prowadzonych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony: morskiej operacji EUNAVFOR Atalanta u wybrzeży Somalii, misji szkoleniowej EUTM w Somalii oraz misji EUFOR Althea w Bośni i Hercegowinie. Tematem dyskusji była także możliwość rozpoczęcia przez UE nowej misji, poświęconej budowie regionalnych zdolności morskich w Rogu Afryki. Rozmowy dotyczyły również problematyki współpracy strategicznej UE z organizacjami międzynarodowymi: NATO oraz ONZ (w tej sesji udział wziął sekretarz generalny NATO Anders Fogh Rasmussen). Ponadto podczas spotkania omówiono główne kierunki rozwoju WPBiO w ramach ostatnio zgłoszonych inicjatyw wielonarodowych: tzw. „listu weimarskiego" skierowanego do Wysokiej Przedstawiciel oraz propozycji *pooling and sharing* polegającej na gromadzeniu i udostępnianiu przez państwa członkowskie UE zdolności wojskowych. Omówiono także perspektywy rozwoju sytuacji w Afryce Północnej w kontekście wydarzeń w Tunezji, Egipcie i Libii.[10]

Z uwagi na problemy polityczne (obawy poszczególnych państw przed dublowaniem wysiłków NATO czy problem turecko-cypryjski) potencjał Unii Europejskiej w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony wciąż nie jest w pełni wykorzystany. Decyzje w tej dziedzinie wypracowywane są z wielkim trudem, a wskutek wspomnianych ograniczeń nie noszą znamion przełomu. Z tego też względu dużego znaczenia nabierają nieformalne spotkania ministrów obrony Unii Europejskiej, stanowiące ważne forum otwartej dyskusji (z uwagi na ich nieformalny charakter w trakcie takich spotkań nie podejmowane są żadne decyzje) nad wyzwaniami stojącymi przed Wspólną Polityką Bezpieczeństwa i Obrony.
Spotkanie w Budapeszcie wpisuje się w cykl przygotowań Polski do prezydencji w Radzie Unii Europejskiej, w trakcie której jednym z priorytetów polskiego przewodnictwa będzie wzmocnienie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Warto wskazać, iż ton obecnej dyskusji w UE nad pogłębieniem WPBiO (także na spotkaniu w Budapeszcie) nadał list ministrów spraw zagranicznych i ministrów obrony państw Trójkąta Weimarskiego. Wskazywał on na potrzebę pogłębiania w ramach WPBiO kilku kluczowych obszarów: współpracy UE-NATO, stworzenia cywilno-wojskowych zdolności planistycznych UE, rozwoju zdolności obronnych poprzez inicjatywy wielostronne, rozwoju grup bojowych UE i współpracy z partnerami, w tym z państwami Europy Wschodniej (w ramach Partnerstwa Wschodniego). *Nie należy jednak oczekiwać przełomu w tych sprawach w czasie polskiej prezydencji.*

3. BEZPIECZEŃSTWO POZAMILITARNE

Bezpieczeństwo energetyczne: eksploracja gazu łupkowego
Podczas wizyty ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego w Stanach Zjednoczonych podpisane zostało memorandum o porozumieniu polsko-amerykańskim o współpracy w zakresie czystej i efektywnej energii. Dokument ma ułatwić współpracę między państwami m.in. w zakresie poszukiwania gazu łupkowego oraz rozwoju energetyki jądrowej.[11]
Kwestie energetyczne, w tym możliwość wydobywania w Polsce gazu łupkowego, były także tematem sobotniej rozmowy premiera Donalda Tuska z szefem norweskiego rządu Jensem Stoltenbergiem.[12]
W ostatnich tygodniach pojawiły się również nieoficjalne dane dotyczące pierwszych odwiertów poszukiwawczych prowadzonych w Polsce. Potwierdzają one fakt występowania w Polsce złóż gazu łupkowego dobrej jakości.[13] Zdaniem ekspertów, oszacowanie ich wielkości oraz opłacalności wydobycia i ewentualne przygotowanie eksploatacji potrwa jeszcze kilka lat.

Ogłoszenie przez Ministerstwo Środowiska w ubiegłym roku informacji, z której wynika, że Polska może posiadać znaczne zasoby gazu łupkowego, wywołało w kraju duże zainteresowanie wydobywaniem tego surowca. Firmy posiadające już koncesje poszukiwawcze, jeszcze w 2010 r. rozpoczęły pierwsze, bardzo kosztowne odwierty, mające potwierdzić wielkość złóż. Wstępne badania pobranych próbek potwierdzają występowanie gazu łupkowego na terenie kraju, jednak do pełnego oszacowania zasobów i rozpoczęcia ich komercyjnej eksploatacji niezbędne są dalsze prace, wymagające zaangażowania odpowiedniej technologii oraz środków finansowych.
Współpraca ze Stanami Zjednoczonymi może przynieść Polsce duże korzyści – amerykańskie koncerny są potentatami wydobycia gazu ze złóż niekonwencjonalnych, w tym gazu łupkowego, na światowym rynku. *Posiadają więc odpowiednią technologię, a także środki finansowe na podjęcie działań poszukiwawczych i ewentualną eksploatację złóż surowca.*
Pojawienie się na polskim rynku dodatkowych ilości gazu będzie miało jednak szersze konsekwencje. Spowoduje bowiem konieczność jego zagospodarowania, co wiąże się ze znaczącymi inwestycjami w infrastrukturę przesyłową, a także w cały sektor energetyki gazowej. Niezbędne stanie się również stworzenie ustawodawstwa gwarantującego państwu oraz jego obywatelom udział w zyskach.
W tym kontekście duże znaczenie może mieć współpraca Polski z Norwegią. Kraj ten nie eksploatuje wprawdzie złóż gazu łupkowego, posiada jednak skuteczny model kontroli własnościowej posiadanych złóż gazu konwencjonalnego, obejmujący m.in. system opłat koncesyjnych, opodatkowania wydobycia surowca czy inwestowania środków pozyskanych z tego tytułu przez państwo.

Nowe uprawnienia straży gminnych i miejskich
Z początkiem marca br. weszła w życie nowelizacja rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 17 listopada 2003 r. w sprawie wykroczeń, za które strażnicy straży gminnych są uprawnieni do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego.[14] Przewiduje ona możliwość ukarania mandatem za: niepoddanie się czynności wylegitymowania, spowodowanie fałszywego alarmu, utrudnianie prowadzenia działań ratowniczych, łamanie zakazu wstępu na wały przeciwpowodziowe i tereny do nich przyległe, niektóre wykroczenia w ruchu drogowym, w tym polegające na niezastosowaniu się do znaków ograniczenia prędkości. Regulacja aktualizuje i porządkuje także uprawnienia straży gminnych m.in. poprzez zdjęcie niektórych zadań z tych formacji (np. karania wykroczeń w zakresie bezpieczeństwa pożarowego).

Analizując zakres nowelizacji, należy przede wszystkim podkreślić, że nowe regulacje stanowią konsekwencję istotnych zmian, jakie zaszły w ostatnim czasie w zakresie organizacji i uprawnień straży gminnych. Trzeba tu przywołać m. in. nowelizację ustawy o strażach gminnych wprowadzoną ustawą z 22 maja 2009 r. o zmianie ustawy o strażach gminnych, ustawy o Policji oraz ustawy - Prawo o ruchu drogowym. Rozszerza on m.in. katalog środków przymusu bezpośredniego, do użycia których strażnicy gminni zostali uprawnieni, a także zyskali oni prawo do przeprowadzania kontroli osobistej w przypadku uzasadnionego podejrzenia popełnienia czynu zabronionego pod groźbą kary.
Nowe uregulowania należy z pewnością odczytywać jako chęć usprawnienia funkcjonowania straży gminnych (i miejskich) i zapewnienie im narzędzi zwalczania drobnej przestępczości. Takie zmiany są niezbędne, by staże te mogły pełnić swoją podstawową rolę - formacji porządku publicznego.
Należy jednak pamiętać, że w związku z każdorazowym rozszerzeniem zakresu uprawnień strażników ***ważne jest, by w tym zakresie zapewnić im właściwe szkolenia oraz skuteczny nadzór nad realizowanymi zadaniami.***
Dodatkowo warto zauważyć, że nowe przepisy powinny też przyczynić się do zwiększenia wpływów do budżetów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu grzywien nakładanych w drodze mandatu karnego przez strażników gminnych.

3. LEGISLACJA W DZIEDZINIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO

Projekt ustawy o weteranach misji poza granicami państwa
W Sejmie RP toczą się prace nad projektem ustawy o weteranach działań poza granicami państwa. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w projekcie, status weterana będzie mogła uzyskać osoba, która brała udział w działaniach za granicą w misji pokojowej lub stabilizacyjnej, także w ramach kontyngentu policyjnego, kontyngentu Straży Granicznej, wypełniania zadań Biura Ochrony Rządu oraz działań ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej, przez okres nie krótszy niż 60 dni. Za weterana poszkodowanego projekt uznaje osobę, która doznała uszczerbku na zdrowiu wskutek wypadku pozostającego w związku

z działaniami poza granicami państwa lub choroby nabytej podczas ich wykonywania.
Projekt przewiduje, iż weteranom i weteranom poszkodowanym przysługiwać będą liczne świadczenia zarówno o charakterze materialnym, jak i honorowym, a także ustanawia 29 maja Dniem Weterana Działań poza Granicami Państwa.

Projekt ustawy zawiera rozwiązania, które umożliwią odpowiednie uhonorowanie weteranów oraz udzielenie wsparcia ściśle powiązanego z rzeczywistymi potrzebami poszkodowanych, powracających z misji do kraju. Zgodnie z danymi przedstawionymi przez Ministerstwo Obrony Narodowej, obejmie ona ponad 95 tys. żołnierzy i pracowników wojska oraz ok. 3 tys. funkcjonariuszy służb podległych Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i Administracji, którzy w latach 1953-2010 wzięli udział w misjach poza granicami państwa. Projekt jest krokiem milowym w uregulowaniu statusu weteranów misji międzynarodowych. Ułatwi im korzystanie z opieki medycznej oraz dostęp do rehabilitacji i sprzętu medycznego. Pojawia się jednak wątpliwość, czy dzięki tej ustawie zostanie rzeczywiście zbudowany stały system opieki nad weteranami.

Źródła:

[1] TVN24 z dn. 1 marca 2011 r.
[2] PAP z dn. 1 marca 2011 r.
[3] New York Times z dn. 1 marca 2011 r.
[4] RMF24 z dn. 2 marca 2011 r.
[5] Military.com z dn. 26 lutego 2011 r.
[6] PAP z dn. 24 lutego 2011 r.
[7] PAP z dn. 28 lutego 2011 r.
[8] RMF FM z dn. 23 lutego 2011 r.
[9] PAP z dn. 27 lutego 2011 r.
[10] http://www.mon.gov.pl/pl/artykul/10726; Hungarian Presidency of The Council of The European Union
[11] PAP z dn. 3 lutego 2011 r.
[12] http://www.kprm.gov.pl
[13] http://www.wnp.pl
[14] Dz.U. z 2011 r. Nr 36, poz. 190

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

Redaktorzy: Katarzyna Przybyła, Michał Grzelak

Komentarze opracowują:
Departament Analiz Strategicznych
Departament Bezpieczeństwa Pozamilitarnego
Departament Zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi
Departament Prawno-Organizacyjny