



Studia i Analizy Nauk o Polityce

2/2022

Studia i Analizy Nauk o Polityce

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

RADA NAUKOWA

Adrian CORPADEAN
Tomasz GROSSE
Małgorzata KAMOLA-CIEŚLIK
Anatolia KRUGLASHOV
Gabor LAGZI
Rafał LEŚNICZAK
Markijan MALSKI
Ewa MARCINIAK
Grygorii MONASTYRSKYI
Paweł OLSZEWSKI
Ozan ÖRMECI
Natalia PUTINĀ
Anna SKOLIMOWSKA
Paweł TURCZYŃSKI
Jaroslav USIAK
Mustafa YASAN

ZESPÓŁ REDAKCYJNY

Redaktor naczelna
Agnieszka ŁUKASIK-TURECKA

Członkowie redakcji
Beata PISKORSKA
Agnieszka ZARĘBA

Redaktor językowy
Marek WIERZBICKI

Wszystkie artykuły zamieszczone w czasopiśmie są recenzowane





Studia i Analizy Nauk o Polityce

2/2022

Wydawnictwo KUL
Lublin 2022

Redaktor numeru
Aneta BAŁK-PITUCHA

Opracowanie redakcyjne
Lucyna CYNARZEWSKA-WLAŻLIK

Opracowanie komputerowe
Jarosław ŁUKASIK

Projekt okładki i stron tytułowych
Dorota WOŹNIAK

e-ISSN: 2719-4795

Adres Redakcji
Studia i Analizy Nauk o Polityce
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin
tel. 81 445 37 12
e-mail: studiaianalizy@kul.pl

Wydawnictwo KUL
ul. Konstantynów 1H, 20-708 Lublin
tel. 81 740-93-40
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl
<http://wydawnictwo.kul.lublin.pl>

Wstęp

Powstanie Unii Europejskiej (UE) związane było z co najmniej dwoma silnymi prądami, obecnymi w ewolucji tendencji zjednoczeniowych Europy. Do czasów współczesnych można zaobserwować ścieranie się idei unifikacyjnych, które mają w zasadzie jeden cel – suwerenność poszczególnych członków UE. Mimo wielu trudności przy konstytuowaniu się dzisiejszej struktury zjednoczonej Europy, to właśnie tym prądom zawdzięczamy współczesny kształt polityczny UE.

Genezy wielostronnej współpracy państw środkowoeuropejskich należy doszukiwać się jeszcze w latach 80. XX w. Przemiany polityczne oraz społeczne związane z upadkiem bloku radzieckiego skutkowały nawiązaniem bliższych form współpracy wśród państw europejskich. Wciąż jednak panowała niepewność utrzymania odzyskanej niezależności, co w dużej mierze wynikało z położenia geopolitycznego państw europejskich.

Analizując ówczesną rzeczywistość polityczną w czasach „zimnej wojny”, państwom Europy Środkowej i Wschodniej wydawało się, że integracja będzie najlepszym krokiem wobec podporządkowania Związkowi Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR). Połączenie sił kilku państw oraz wypracowanie wizji wspólnej polityki zagranicznej dałoby asumpt do uniezależnienia się od władzy na Kremlu. Kwestia bezpieczeństwa i dążenia integracyjne okazały się najistotniejsze i są nadal aktualne dla przyszłości nie tylko UE, ale i Europy. Druga dekada XXI w. przyniosła nowe zagrożenia w postaci kryzysu migracyjnego oraz konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Niewątpliwie po agresji Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. nastąpiła zmiana architektury bezpieczeństwa w Europie, która wymaga wypracowania polityki spójności państw europejskich, uwzględniając stosunki transatlantyckie.

Masowa imigracja jest największym wyzwaniem, przed którym stoi obecnie UE. Z perspektywy czasu można także zauważyć, iż wywołała ona rozdźwięk między państwami członkowskimi i ujawniła brak ich solidarności. Za początek kryzysu uznaje się 2015 r., ale już wcześniej wzrastała liczba imigrantów i uchodźców przybywających do Europy. Kryzys na granicy polsko-białoruskiej, a także na wschodniej granicy państw bałtyckich jest jednym z elementów wspomnianego problemu. Zatem kwestia bezpieczeństwa stanowi jeden z głównych imponderabiliów dla państw europejskich, dlatego troska o jego trwałość powinna wyznaczać kierunki współpracy nie tylko na forum unijnym, ale także w formatach regionalnych.

Z wielką radością przedkładamy Państwu drugi numer czasopisma „Studia i Analizy Nauk o Polityce” w 2022 r. Pierwszy artykuł, którego autorem jest Piotr Olszewski, dotyczy *Terroryzmu we współczesnej Danii*. Dania nie była areną masowego ataku terrorystycznego, jednak po 2015 r., w związku z kryzysem migracyjnym i napływem migrantów z Afryki, nasiliły się tego rodzaju ataki. Autor wskazał na zagrożenia ze strony terrorystów islamskich.

Drugi artykuł to praca Beaty Łaciak, Cezarego Smuniewskiego i Mariusza Boguszewskiego *The 2021 Migration Crisis in the Eyes of the Polish Priests from the Polish-Belarusian Borderland*. Autorzy dokonali analizy nastrojów społecznych, głównie duchownych zamieszkujących teren przygraniczny z Białorusią. W 2021 r. nasiliły się incydenty związane z przekraczaniem przez migrantów z Afryki granicy polsko-białoruskiej, co w konsekwencji wywołało kryzys migracyjny na wschodniej granicy UE.

Kolejny artykuł autorstwa Izabeli Rycerskiej *Pomoc uchodźcom z Ukrainy w zapewnieniu godnego pobytu i bezpieczeństwa w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach prawnych* porusza ważne i stale aktualne kwestie związane z napływem uchodźców z Ukrainy. Agresja Rosji na Ukrainę spowodowała masowe przemieszczanie się ludności ukraińskiej w kierunku granic państw członkowskich UE, głównie do Polski. Polska przyjęła największą liczbę uchodźców z Ukrainy, co wiązało się m.in. ze zorganizowaniem pomocy nie tylko doraźnej, ale także systemowej, ukierunkowanej na dłuższy pobyt Ukraińców w naszym kraju.

Problematyka systemu penitencjarnego w Polsce znalazła swoje odzwierciedlenie w artykule Ryszarda Suduła *System penitencjarny w zapewnianiu bezpieczeństwa w Polsce*. Autor zwrócił uwagę na miejsce i rolę tejże formacji oraz jej wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, głównie

w aspekcie społecznym. Ponadto dokonał analizy aktów prawnych, na których bazuje system penitencjarny w Polsce.

Ostatnim artykułem tej części czasopisma jest praca Sylwii Gorlickiej *Kwestia czeczeńska w stosunkach izraelsko-rosyjskich po 1991 roku*, która przybliżyła problematykę powstania państwa czeczeńskiego oraz wskazała na źródła separatyzmu czeczeńskiego. Temat artykułu jest niezwykle istotny w kontekście konfliktu rosyjsko-ukraińskiego, w którym to przywódca Czeczenów, Ramzan Kadyrow, występuje w roli sojusznika Rosji.

Integralną częścią czasopisma „Studia i Analizy Nauk o Polityce” są recenzje i sprawozdania, a w bieżącym numerze także artykuły recenzyjne. W tym obszarze prezentujemy artykuł Błażeja Bado *Values and National Security of Poland. Observations Made when Reading Cezary Smuniewski's Book Entitled „National Security of Poland in the Axiological Perspective. President Lech Wałęsa”*. W niniejszym tomie przedstawiamy także dwie recenzje. Pierwszej podjął się Stanisław Wójcik i dotyczy ona publikacji Kazimierza Koraba *Wojna ideologiczna*. Drugą sporządziła Dorota Maj, a przedmiot recenzji stanowi książka *Społeczne postrzeganie przywództwa Jana Pawła II* autorstwa Agnieszki Łukasik-Tureckiej i Agnieszki Magdaleny Zaręby. Ponadto w numerze znalazło się sprawozdanie Grzegorza Nizioła, które dotyczy międzynarodowej konferencji traktującej o polityce migracyjnej państw Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej.

Zapraszamy do lektury

Aneta Bąk-Pitucha

Introduction

The emergence of the European Union (EU) was associated with at least two strong currents present in the evolution of the unification tendencies of Europe. Until modern times, one can observe the wear and tear of unification ideas, which basically have one goal – the sovereignty of individual EU members. Despite the many difficulties in establishing the present structure of a united Europe, it is to these currents that we owe the contemporary political shape of the EU.

The origins of multilateral cooperation between Central European countries should be traced back to the 1980s. Political and social changes associated with the collapse of the Soviet bloc resulted in the establishment of closer forms of cooperation among European countries. However, there was still uncertainty about maintaining the regained independence, which was largely due to the geopolitical situation of European countries.

Analysing the political reality of the time during the Cold War, the countries of Central and Eastern Europe seemed to think that integration would be the best step towards subordination to the Union of Soviet Socialist Republics (USSR). Combining the forces of several states and developing a vision of a common foreign policy would give a boost to independence from power in the Kremlin. The issue of security and integration has proved to be the most important and is still relevant for the future not only of the EU but also of Europe. The second decade of the 21st century brought new threats in the form of the migration crisis and the Russian-Ukrainian conflict. Undoubtedly, following Russia's aggression against Ukraine on February 24, 2022, there has been a change in the security architecture in Europe, which requires the development of a policy of cohesion among European states, taking into account transatlantic relations.

Mass immigration is the biggest challenge facing the EU today. In retrospect, it can also be seen that it created a rift between the member states and revealed their lack of solidarity. The crisis is believed to have started in 2015, but the number of migrants and refugees arriving in Europe was already increasing before that year. The crisis on the Polish-Belarusian border, as well as on the eastern border of the Baltic States, is one of the elements of this problem. Thus, the issue of security is one of the main imperatives for European countries, so concern for its sustainability should determine the directions of cooperation not only in the EU forum but also in regional formats.

It is with great pleasure that we present to you the second issue of the journal "Studies and Analyses of Political Science" in 2022. The first article, written by Piotr Olszewski, concerns *Terrorism in Modern Denmark*. Denmark was not the scene of a mass terrorist attack, but after 2015, due to the migration crisis and the influx of migrants from Africa, such attacks intensified. The author pointed out the threats posed by Islamic terrorists.

The second article is the work of Beata Łaciak, Cezary Smuniewski and Mariusz Boguszewski *The 2021 Migration Crisis in the Eyes of the Polish Priests from the Polish-Belarusian Borderland*. The authors analysed the social moods, mainly of the clergy living in the border area with Belarus. In 2021, incidents related to the crossing of the Polish-Belarusian border by migrants from Africa have intensified, which consequently triggered a migration crisis on the eastern border of the EU.

Another article by Izabela Rycerska *Assistance to Refugees from Ukraine in Ensuring a Dignified Stay and Security in Poland by Local Government Units in Legal Regulations* raises important and constantly topical issues related to the influx of refugees from Ukraine. Russia's aggression in Ukraine has caused mass movements of the Ukrainian population towards the borders of EU member states, mainly to Poland. Poland has taken in the largest number of refugees from Ukraine, which has involved organising not only emergency aid but also systemic aid aimed at a longer stay of Ukrainians in our country.

The problems of the penitentiary system in Poland are reflected in the article by Ryszard Suduł *The Penitentiary System in Ensuring Security in Poland*. The author drew attention to the place and role of this formation and its impact on the internal security of the state, mainly in the social aspect. In addition, he analysed the legal acts on which the penitentiary system in Poland is based.

The last article of this part of the journal is the work of Sylwia Gorlicka *The Chechen Question in Post-1991 Israeli-Russian Relations* which brought closer the problems of the formation of the Chechen state and pointed to the sources of Chechen separatism. The topic of the article is extremely relevant in the context of the Russian-Ukrainian conflict, in which the leader of the Chechens, Ramzan Kadyrov, acts as an ally of Russia.

An integral part of the journal "Studies and Analyses of Political Science" are reviews and reports, and in the current issue also review articles. In this area, we present an article by Błażej Bado *Values and National Security of Poland. Observations Made when Reading Cezary Smuniewski's Book Entitled "National Security of Poland in the Axiological Perspective. President Lech Wałęsa."* There are also two reviews in this volume. The first was undertaken by Stanisław Wójcik and it concerns the publication of Kazimierz Korab *Wojna ideologiczna* [Ideological War]. The second was written by Dorota Maj, and the subject of the review is a book *Społeczne postrzeganie przywództwa Jana Pawła II* [Social Perception of John Paul II's Leadership] by Agnieszka Łukasik-Turecka and Agnieszka Magdalena Zaręba. In addition, the issue includes the report of Grzegorz Nizioł, which relates to the International Conference on migration policy of the countries of Central and Eastern Europe and Central Asia.

We invite you to read


Aneta Bąk-Pitucha

Terroryzm we współczesnej Danii

Terrorism in Modern Denmark

PIOTR OLSZEWSKI

Dr, Akademia Nauk Stosowanych Gospodarki Krajowej w Kutnie, e-mail: piotr.olszewski@wsgk.com.pl

 <https://orcid.org/0000-0001-6912-2071>

Streszczenie: Artykuł podejmuje próbę zarysowania problematyki terroryzmu we współczesnej Danii. Terroryzm jest wskazywany jako jeden z istotnych czynników zagrażających temu państwu, obok problemu (konfliktu?) w Arktyce i cyberprzestępczości. W artykule zanalizowano zjawisko ataków terrorystycznych w państwie duńskim, ukazano tematykę bezpieczeństwa państwa w wymiarze instytucjonalnym, w tym ochronę instytucji państwowych. Nadto naświetlono kwestię współczesnych zagrożeń terrorystycznych w Danii, jak i podejmowanych przeciwdziałań w tym zakresie.

Słowa kluczowe: terroryzm, Dania, bezpieczeństwo

Abstract: The article attempts to outline the problem of terrorism in modern Denmark. Terrorism is identified as one of the major threats to this state, alongside the problem (conflict?) in the Arctic and cyber-crime. The article analyses the phenomenon of terrorist attacks in the Danish state and shows the topic of state security in the institutional dimension, including the protection of state institutions. In addition, the issue of contemporary terrorist threats in Denmark, as well as the measures taken in this area, was highlighted.

Keywords: terrorism, Denmark, state security

Terroryzm, obok konfliktu w Arktyce i cyberprzestępczości, jest wskazywany jako jeden z istotnych czynników zagrażających państwu duńskiemu. W niniejszym artykule podjęto próbę krytycznej analizy terroryzmu we współczesnej Danii. Główną tezą artykułu jest twierdzenie, że pomimo mniejszego niż w innych państwach Europy Zachodniej zagrożenia terroryzmem, w Danii miały miejsce ataki terrorystyczne i podejmowane są działania zapobiegające temu zjawisku. Pytania badawcze dotyczą więc samych ataków (ich podmiotu, przedmiotu i celu) oraz przeciwdziałania terroryzmowi (w kontekście instytucjonalnym i praktycznym). Artykuł został podzielony na właściwe części wynikające z pytań

badawczych – omówiono dokonane ataki, przedstawiono podmioty państwa walczące z terroryzmem, ukazano główne zagrożenia oraz zapobieganie terroryzmowi. Przeprowadzone badania pozwoliły na postawienie dwóch hipotez. Pierwsza zakłada, że niebezpieczeństwo ataków terrorystycznych grozi Danii przede wszystkim ze strony fundamentalistów islamskich. Druga hipoteza to założenie, że obecnie państwo duńskie podejmuje udane i wystarczające wysiłki oraz działania zapobiegające i zwalczające terroryzm.

Ze względu na ograniczoną obszerność publikacji pewne treści zostały omówione w sposób ogólny, sygnalizacyjny, inne zaś pominięte, m.in. transfery finansowe z terytorium Danii wspierające terroryzm, problem skali udziału obywateli duńskich w walkach po stronie radykalnego islamu, polityka łączenia rodzin w kontekście zagrożenia terrorystycznego.

Problematyka podjęta w artykule w zasadzie nie jest obecna w polskiej literaturze naukowej. Dania pojawia się w niej prawie zawsze jako jedno z wielu państw służące za przykład wybranego zagadnienia z zakresu bezpieczeństwa terrorystycznego. W literaturze zagranicznej problematyka terroryzmu w Danii jest stale obecna, choć jej intensywność nie jest szczególnie wysoka. Należy zauważyć, że dość często ma ona charakter porównawczy z wybranymi państwami (np. Stany Zjednoczone, państwa skandynawskie, Wielka Brytania).

W artykule wykorzystano różne materiały źródłowe, w tym akty prawne, publikacje naukowe, artykuły publicystyczne i dane internetowe. Jako główną metodę badawczą przyjęto analizę tekstów – aktów prawnych, dokumentów, artykułów.

1. Ataki terrorystyczne

W okresie powojennym Dania w zasadzie przez długi czas nie doświadczała na swoim terytorium zjawiska terroryzmu. Jeżeli już, to miało ono charakter incydentalny, co nie oznacza, że na jej terenie nie działały organizacje o charakterze przestępczym. Takim przykładem był Blekingegade Gang (Gang (z) ulicy Blekinge), który działał w latach 1972–1989, będąc odpowiedzialnym za przestępstwa i zabójstwa (m.in. napad 3 listopada 1988 r. na urząd pocztowy w Kopenhadze, który obsługiwał transfer

pieniędzy z lokalnych oddziałów banków do ich siedzib głównych. W wyniku napadu jeden z policjantów został zabity¹.

Wydaje się, że kluczowe znaczenie dla zmiany zagrożenia terrorystycznego w Danii miała publikacja karykatur Mahometa przez dziennik „Jyllands-Posten”² 30 września 2005 r., zaś kolejnymi były wojny w Syrii i w Iraku oraz napływ uchodźców z tych terenów. Pewną rolę odegrało również uczestnictwo Danii w międzynarodowej koalicji walczącej z terroryzmem, w tym udział militarny (m.in. Afganistan, Irak, Państwo Islamskie, Libia, Kosowo)³.

W Danii od 1985 r. miało miejsce ok. 11 znaczących incydentów lub ataków terrorystycznych, w których łącznie zginęło pięć osób (w tym jeden napastnik), zaś rannych zostało 31. Ataki terrorystyczne miały miejsce w 1985 r., 1992 r. i 2015 r.

Największy atak został przeprowadzony 22 lipca 1985 r. w Kopenhadze przez osoby powiązane z Hezbollahem. Jedna z bomb została umiejscowiona w pobliżu Wielkiej Synagogi, druga zaś w biurze amerykańskich linii lotniczych Northwest Orient Airlines. O ile w pierwszym przypadku obyło się bez ofiar, o tyle w drugim zginęła jedna osoba, a 26 zostało rannych. W krótkim czasie po zamachach odkryto jeszcze dwa ładunki wybuchowe – jeden na dnie morza w pobliżu portu Nyhavn (bomba miała być podłożona w biurze izraelskich linii lotniczych El Al), drugi na dziedzińcu pałacu Christiansborg, który jest siedzibą duńskiego parlamentu.

Drugi atak przeprowadzono 16 marca 1992 r. również w Kopenhadze. Jego celem było biuro Międzynarodówki Socjalistycznej. Zginęła jedna osoba. Pomimo niewykrycia sprawców podejrzenia były skierowane na skrajnie prawicowych ekstremistów.

Ostatnie zamachy miały miejsce 14 i 15 lutego 2015 r. również w stolicy Danii, w kawiarni Krudttønden, która jednocześnie stanowi lokalne centrum kultury. W tym dniu odbywało się tu wydarzenie zatytułowane „Kunst, Blasfemi og Ytringsfrihed” (Sztuka, bluźnierstwo i wolność wypowiedzi). Spotkanie było zorganizowane przez komitet Larsa Vilksa – szwedzkiego artysty, o którym zrobiło się głośno po publikacji karykatur

¹ Działalność Blekingegade Gang została szczegółowo opisana w książce dziennikarza dokumentalnego Petera Ovig Knudsen (Ovig Knudsen 2008). Historia gangu była również inspiracją dla producentów serialu *Banda z ulicy Blekinge* z 2009 r. w reżyserii Jacoba Thuesena.

² Opiniotwórcze czasopismo duńskie o największym nakładzie w kraju.

³ Wnikliwą analizę powodów, dla których Dania brała udział w operacjach militarnych, przedstawili w pracy zbiorowej Rasmus Mariager i Anders Wivel (Mariager, Wivel 2019).

Mahometa jego autorstwa. W związku z tym wydaje się, iż to właśnie on był celem ataku⁴. Terrorysta (Omar El-Hussein) zaatakował, używając broni automatycznej. Wkrótce po tym zbiegł. Tuż po północy otworzył ogień przed synagogą przy ulicy Krystalgade, w której właśnie odbywała się żydowska uroczystość religijna Bat micwa. Ostatecznie nad ranem 15 lutego 2015 r. napastnik został zabity przez policję. Bilans dwudniowych strzelanin to trzy osoby zabite (w tym napastnik) i pięć osób rannych (szerzej zob. Strand 2020)⁵.

Wielu zamachów dało się uniknąć dzięki pracy służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. Wraz z zagrożeniem terroryzmem nastąpiła intensyfikacja działań wywiadowczych, co w konsekwencji prowadziło do wielu działań prewencyjnych, w tym do aresztowań niedoszłych zamachowców. Od 2005 r. znanych jest co najmniej kilkanaście akcji zatrzymań osób podejrzanych o terroryzm lub powiązanych z organizacjami tego typu. Poniżej przedstawiono kilka z nich (Danske terrorsager 2021).

Sprawa z Vollsmose (dzielnica Odense). Dnia 5 września 2006 r., po zakrojonej na szeroką skalę akcji m.in. policji, Politiets Efterretningstjeneste (PET; Policyjna Służba Wywiadowcza) oraz wojska, dokonano szeregu zatrzymań osób podejrzanych o przygotowywanie zamachów. Podczas przeszukań mieszkań znaleziono materiały do produkcji bomb domowej roboty, w tym trimeryczny nadtlenek acetonu (TCAP, ang. TATP), który często jest wykorzystywany w działaniach terrorystycznych. Ostatecznie dwie osoby zostały skazane na 12 lat więzienia, trzecia na pięć lat. Ponadto jedna osoba została uznana winną, ale odstąpiono od wymierzenia kary, zaś dalszych pięć uniewinniono. Osoby odbywające wyrok są narodowości: duńskiej (konwersja na islam), palestyńskiej i kurdyjskiej (z Iraku)⁶.

⁴ Nie była to pierwsza próba zamachu na rysowników karykaturzystów. Dnia 1 stycznia 2010 r. celem ataku był duński rysownik Kurt Westergaard. Napastnik (Somalijszyk) wtargnął do mieszkania artysty i próbował go zabić. Rysownik schował się do specjalnego pokoju i wezwał policję, która po przybyciu zatrzymała sprawcę. Napastnik został skazany na dziewięć lat więzienia i wydalony z Danii bez możliwości powrotu (Dembowska 2021).

⁵ W 2019 r. pojawiła się publikacja z dziedziny dziennikarstwa śledczego przybliżająca m.in. sylwetkę zamachowca, przeprowadzone ataki i wreszcie obławę. Jej autorki za wspomniany materiał otrzymały w tym samym roku nagrodę duńskiego Foreningen for Undersøgende Journalistik (FUJ; Stowarzyszenie Dziennikarstwa Śledczego; Mayli Albæk, Dalsgaard, Reé Mikkelsen 2019).

⁶ Opiswane wydarzenie zostały wnikliwie przedstawione w książce duńskiej dziennikarki śledczej Kaare Gotfredsen (Gotfredsen 2018). W 2008 r. autorka przygotowała też materiał filmowy na ten temat, za który otrzymała nagrodę Foreningen for Undersøgende Journalistik.

Bomba pod Hotelem Jørgensen. W dniu 10 września 2010 r. doszło do ograniczonej eksplozji pod jednym z hoteli w Kopenhadze. Wkrótce po tym wydarzeniu sprawca został zatrzymany. W wyniku prowadzonego śledztwa ustalono, że obywatel belgijski czeczeńskiego pochodzenia próbował skonstruować niewielką bombę (listową), której adresatem najprawdopodobniej miała być redakcja gazety „Jyllands-Posten”. Do konstrukcji ładunku użył on niestabilnego TCAP, który w niekontrolowany sposób eksplodował. Loris Doukaiev został skazany na 12 lat więzienia, a w 2013 r. przekazany Belgii.

Aresztowanie terrorystów w Kopenhadze. Miało ono miejsce 29 grudnia 2010 r. i było wynikiem współpracy służb Danii i Szwecji. Grupa zadaniowa PET aresztowała trzy osoby podejrzane o przygotowywanie zamachu (najprawdopodobniej na redakcję „Jyllands-Posten”). W krótkim czasie dokonano aresztowania jeszcze jednej osoby. Podczas przeszukań pomieszczeń znaleziono liczne materiały potrzebne do konstrukcji bomb, pistolet maszynowy z tłumikiem oraz ostrą amunicję. Aresztowani zostali skazani na 12 lat więzienia. Wśród nich było trzech obywateli Szwecji (pochodzenia libańskiego, egipskiego i tunezyjskiego) oraz jeden obywatel Tunezji.

Dziewczyna z Kundby. Pomimo że olbrzymią część zamachowców na świecie stanowią mężczyźni, to coraz częściej biorą w nich udział kobiety, i to w młodym wieku. W 2017 r. odbył się pierwszy w Danii proces kobiety oskarżonej o planowanie zamachów terrorystycznych. W chwili aresztowania była w wieku 16 lat. Jej celem miały być dwie szkoły, z czego jedna żydowska. Już podczas pobytu w areszcie zraniła szkłem pedagoga więziennego. Sąd skazał ją na sześć lat pozbawienia wolności. W prasie podkreśla się bardzo krótki czas, który minął od momentu, gdy nie wyróżniała się niczym od innych nastolatek, po chęć walki o nowy ład (Bartkiewicz 2017; szerzej zob. Nowacka-Isaksson 2017).

2. Bezpieczeństwo państwa – wymiar instytucjonalny

Za bezpieczeństwo wewnętrzne Danii odpowiada przede wszystkim PET. Instytucja ta została powołana w 1951 r. i podlega ona Ministrowi Sprawiedliwości. Jej obecną działalność reguluje rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości (Bekendtgørelse 2014/1600). Według wspomnianego aktu prawnego do działalności PET należy m.in.: zapobieganie

i prowadzenie dochodzeń w sprawach zagrażających bezpieczeństwu państwa, w tym najwyższym władzom państwowym oraz krajowemu i międzynarodowemu porządkowi społecznemu; przygotowanie ocen zagrożenia; pomoc pozostałym formacjom policyjnym; pomoc organom publicznym i prywatnym w sprawach bezpieczeństwa czy ochrony osób, instytucji i organów państwa (§ 1). Nadzór nad PET sprawuje pięcioosobowy organ powoływany przez Ministra Sprawiedliwości w uzgodnieniu z Ministrem Obrony Narodowej. Na czele stoi prezes, który musi być sędzią Sądu Najwyższego. Kadencja organu nadzoru trwa cztery lata, zaś jej członkowie nie mogą być odwołani przez Ministra Sprawiedliwości (szerzej zob. Bekendtgørelse 2014/1600: § 16–22). PET stanowi kluczowy podmiot w walce z terroryzmem na terenie Danii.

Kolejną instytucją, w której cele wpisana jest walka z terroryzmem, jest policja. Działa ona na podstawie rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości (Bekendtgørelse 2019/1270). W myśl § 1 policja ma dążyć do zagwarantowania bezpieczeństwa oraz porządku publicznego poprzez działania prewencyjne, wspierające oraz wykonawcze. We wspomnianym akcie prawnym w zasadzie nie ma bezpośrednich odniesień do walki z terroryzmem, poza § 24a pkt. 5 rozporządzenia, w którym stwierdzono, że do ochrony osobistej, ratowania zakładników, pracy operacyjnej związanej z walką z terroryzmem, szczególnie niebezpiecznych aresztowań i innych zadań specjalnych policja może się zwrócić o wsparcie do duńskich sił zbrojnych. W przypadku wsparcia siłami zbrojnymi zadania wykonywane są pod kierunkiem policji. Praktyka wskazuje jednak, że przy działaniach antyterrorystycznych policja bierze udział bardzo często – najczęściej we współpracy z PET. Ponadto współpracuje ona ze służbami innych państw, m.in. ze Szwecją czy Stanami Zjednoczonymi.

Podmiotem, który również jest odpowiedzialny za bezpieczeństwo obywateli i mienia, jest straż pożarna. W Danii funkcjonuje ona na trzech poziomach. Poziom pierwszy to ratownictwo komunalne realizujące swoje zadania samodzielnie. Poziom drugi obejmuje działalność związaną ze skutkami wypadków i katastrof – na tym szczeblu straż pożarna wspierana jest innymi służbami (policja, pogotowie ratunkowe). Poziom trzeci to specjalistyczne akcje ratownicze.

Duńska straż pożarna stale przechodzi szkolenia w zakresie ataków terrorystycznych. W tym celu aranżowane są ćwiczenia, które mają na celu jak najlepiej odwzorować realia zamachu (np. z wykorzystaniem dźwięków/odgłosów). Często też takie szkolenia są przeprowadzane wspólnie

z policją. Kreowane są różne scenariusze i sposoby im zapobiegania. Straż pożarna wykorzystuje również materiały, informacje z działań służb innych państw. Funkcjonują grupy robocze tworzone wraz z policją i służbami medycznymi w celu koordynowania działań czy też omawiania zamachów terrorystycznych w innych państwach. Cały personel operacyjny straży pożarnej jest przeszkolony z udzielania pierwszej pomocy oraz zaopatrzony w sprzęt medyczny ratujący życie. Każda remiza strażacka jest przygotowana (personel, sprzęt) do przyjęcia ok. 90 osób poszkodowanych w wyniku zamachów (czy innych kataklizmów). Straż pożarna ma również wyszkolone trzy oddziały, które mogą działać w strefie zagrożenia pod ochroną policji i podczas jej zadań operacyjnych. Są one wyposażone w sprzęt balistyczny (np. kamizelki kuloodporne; Delldén 2018: 21–22).

3. Ochrona instytucji państwowych

Ochrona budynków i osób związanych z aparatem państwowym jest zróżnicowana. Szczególną uwagę przywiązuje się do bezpieczeństwa Folketingu (duński parlament). W strukturze organizacyjnej parlamentu w Wydziale Obsługi i Administracji wydzielono jednostkę odpowiedzialną za obsługę i bezpieczeństwo Folketingu. Do jej zadań należy m.in.: monitorowanie pomieszczeń, obsługa alarmów, kontrola osób wchodzących do budynku parlamentu. Zasadnicza część jej obowiązków realizowana jest wewnątrz budynku, wyjątek stanowi obsługa ruchu pojazdów wjeżdżających na teren parlamentu. Funkcjonariusze przechodzą specjalne przeszkolenie. Są umundurowani, ale nie posiadają broni palnej czy innych środków przymusu, wyposażeni są wyłącznie w środki ochrony osobistej. Jednostka ściśle współpracuje z policją oraz PET. Wszelkie istotne zmiany dotyczące m.in. zadań funkcjonariuszy czy środków bezpieczeństwa wymagają zgody Prezydium Folketingu, w skład którego wchodzi przewodniczący i czterech wiceprzewodniczących (Hemmingby, Håkon Sand, Bjørgo, Snortheimsmoen 2015: 27–29).

Kolejne zabezpieczenie stanowi niewielki posterunek policji umiejscowiony na terenie Folketingu. Część pracujących w nim funkcjonariuszy jest umundurowana, część nie. Wyposażenie pracujących tam policjantów nie różni się od standardowego wyposażenia pozostałych funkcjonariuszy (Hemmingby, Håkon Sand, Bjørgo, Snortheimsmoen 2015: 39).

Ochrona innych budynków i osób pracujących w administracji rządowej (ministerstwa) nie ma charakteru jednolitego. Jest to zależne m.in. od tego, w jakim stopniu obecność policji jest priorytetem, o czym decydują poszczególne resorty. Część z nich zatrudnia firmy ochroniarskie, które, wykonując swoje zadania, podlegają właściwemu prawu (Bekendtjørrelse 2016/112).

4. Zagrożenie terrorystyczne w Danii

Analiza zaprezentowanych powyżej, a także innych incydentów mających znamiona terroryzmu wskazuje, że zasadnicza ich część jest dziełem osób powiązanych z grupami islamskich fundamentalistów. Tylko nieliczne przypisuje się środowiskom skrajnej prawicy. Poczynione obserwacje są zbieżne z raportami Center for Terroranalyses (CTA; Centrum Analizy Terroryzmu) PET. Raporty te powstają każdego roku i oceniają aktualne zagrożenie działalnością terrorystyczną w Danii. Poniżej przedstawiono najważniejsze wnioski z raportu z 2021 r. (CTA 2021) oraz z 2022 r. (CTA 2022).

W raporcie z 31 marca 2021 r. jako główne niebezpieczeństwo dla Danii wskazuje się aktywność bojowników islamskich. Ryzyko zagrożenia działalnością (zamachami) w tej grupie oceniono na poziomie „poważny”⁷. Oznacza to, że fundamentaliści islamscy mają realne możliwości planowania, przygotowania i zdolność do przeprowadzenia zamachów. Wśród nich wskazano przede wszystkim Al-Kaidę i tzw. Państwo Islamskie, ale także osoby sympatyzujące i wspierające bojowników, w tym obywateli duńskich. Uznaje się, iż głównym motywem będącym siłą napędową aktywności fundamentalistów mogą być zachowania odbierane przez nich jako naruszające zasady islamu (m.in. karykatury Mahometa). Raport wskazuje, że w 2020 r. w Danii nie przeprowadzono żadnych ataków terrorystycznych związanych z fundamentalizmem islamskim, ale w Europie było ich w tym czasie 12, a osiem kolejnych udaremnilo. I pomimo znacznego spadku tego typu ataków w Europie, w porównaniu z latami 2015–2017,

⁷ W raporcie CTA PET określono 5-stopniową skalę zagrożenia terrorystycznego (w nawiasach polskie tłumaczenie oraz prawdopodobieństwo wystąpienia): *Minimal* (znikome: od 15%), *Begrænset* (ograniczone: 15–40%), *Generel* (ogólne: 40–60%), *Alvorlig* (poważne: 60–85%), *Meget alvorlig* (bardzo poważne: powyżej 85%).

nie można ich wykluczyć w przyszłości. Jako cele ataków wskazuje się niechronione miejsca publiczne, symboliczne, obiekty związane z kulturą żydowską, wojsko czy policję.

Kolejne niebezpieczeństwo wynika z działalności prawicowych ekstremistów. Raport określa poziom tego zagrożenia na „ogólny” („przeciętny”). Stwierdzono, że jeżeli ataki nastąpią, to będą dziełem jednego zamachowca lub niewielkiej grupy i zostaną przeprowadzone przy użyciu łatwo dostępnych środków czy broni palnej. Celem ataku mogą być muzułmanie, Żydzi i inne osoby pochodzące z różnych niż duńska grup etnicznych, lewicowi ekstremiści, politycy o przeciwstawnych niż prawicowe poglądach czy osoby LBGTQ+. Raport wskazuje, że w 2020 r. na Zachodzie⁸ doszło do dwóch zamachów przeprowadzonych przez ekstremistów prawicowych, zaś siedem udaremnilo.

Jeszcze mniejsze zagrożenie jest ze strony lewicowych ekstremistów. CTA PET sytuuje je na poziomie „ograniczony”. Podobnie jak w przypadku ekstremizmu prawicowego, również i w tym przypadku wskazuje się, że ewentualne zamachy będą dziełem jednej osoby lub niewielkiej grupy i mogą zostać przeprowadzone z użyciem łatwo dostępnych materiałów albo broni palnej. Potencjalne cele to prawicowi ekstremiści, przedstawiciele władz i policji. W mniejszym stopniu mogą to być osoby sympatyzujące z prawicowymi radykałami, niektórzy politycy, osoby publiczne, artyści.

Raport wskazuje, że istnieje wiele innych czynników, które mogą – w skrajnych przypadkach – doprowadzić do aktów terroru. Wśród nich wyróżniono: zaburzenia psychiczne, niektóre teorie spiskowe i ruchy społeczne, wpływ mediów społecznościowych na osoby wrażliwe, konflikty polityczne, etniczne i religijne, które mają miejsce na świecie, ale mogą mieć swój oddźwięk w Danii.

Analitycy z CTA PET wskazali również, jaki wpływ na zagrożenie atakami terrorystycznymi ma pandemia COVID-19 i związana z nią polityka państwa. Uznano, że generalnie jest on niewielki, jednak może radykalizować postawy społeczne, w tym w szczególności związane z ekstremalną prawicą, jednostki wyznające teorie spiskowe związane z COVID-19 poprzez promowanie nieufności do autorytetów, „czarno-białe” postrzeganie rzeczywistości, nieposłuszeństwo obywatelskie.

⁸ W rozumieniu raportu pojęcie „Zachód” obejmuje: Amerykę Północną, Australię, Nową Zelandię i Europę z wyłączeniem Rosji, Białorusi, Turcji i Kaukazu.

Według najnowszego raportu z 1 marca 2022 r. nadal największe zagrożenie działaniami terrorystycznymi pochodzi ze strony bojowników islamskich – w tym przypadku poziom zagrożenia utrzymano na poziomie „poważny”. Analitycy wskazali, że po licznych aresztowaniach na Zachodzie aktywność organizacji islamskich została ograniczona. Nie odnotowano bezpośrednich nawoływań do ataków na cele w Danii lub wymierzonych w duńskie interesy. Uznano także, iż przejęcie władzy przez talibów w Afganistanie zapewne nie wpłynie na zwiększenie zagrożenia terroryzmem ze względu na różnice ideologiczne, językowe i kulturowe grup islamskich w Danii i Afganistanie. Jednak ze względu na to, że Dania we wcześniejszych latach była celem ataków bojowników islamskich, zdecydowano się utrzymać stopień zagrożenia terroryzmem islamskim na wspomnianym drugim poziomie.

Podobnie jak w raporcie z 2021 r., zagrożenie ze strony ekstremistów prawicowych utrzymano na poziomie „ogólny” („przeciętny”). Charakteryzując wymiar ideologiczny, raport wskazuje, że środowiska skrajnej prawicy są zróżnicowane, jednak łączy je silna niechęć do imigrantów z krajów muzułmańskich. Są często podatne na teorie spiskowe, np. antysemickie czy związane z wprowadzeniem ograniczeń dotyczących COVID-19. Analitycy wskazują, iż w tym ostatnim przypadku środowiska prawicowe mogły zwiększyć swoje oddziaływanie ze względu na aktywność wymierzoną przeciwko rządowej polityce antycovidowej (narracja antypaństwowa). Ocenia się, że prawdopodobieństwo zamachów ze strony tej grupy jest mniejsze, ale zwiększa się jej możliwość wpływania na społeczeństwo poprzez wirtualne społeczności.

W porównaniu do raportu z 2021 r. zmniejszony został stopień zagrożenia ze strony ekstremistów lewicowych z poziomu „ograniczony” do poziomu „minimalny”, co oznacza brak zagrożenia. Ta grupa tradycyjnie swoje działania kieruje przeciwko rasizmowi i faszyzmowi. W raporcie wskazano, że podczas aktywnej działalności grupy lewicowych ekstremistów jest mało prawdopodobne, by używali oni bomb lub broni palnej. Również mało prawdopodobne jest, by grupy te atakowały członków władzy lub policję (taka konfrontacja może mieć miejsce w zasadzie tylko podczas starć policji z demonstrantami).

5. Przeciwdziałanie terroryzmowi

Jak można zauważyć, problem terroryzmu w Danii dotyczy przede wszystkim radykalnego islamu. Już od dawna państwo duńskie stara się wypracować i wprowadzić w życie optymalną politykę integracyjną w stosunku do wszystkich imigrantów. Wydaje się, że działania te mają szczególne znaczenie w kontekście walki z radykalizmem islamskim.

Duński rząd wsparł wiele inicjatyw, których celem było przeciwdziałanie radykalizacji. Najbardziej znana to Model z Aarhus (Hemmingsen 2015). Jej głównym twórcą jest Preben Bertelsen, profesor związany z uniwersytetem w Aarhus. Działania podejmowane w ramach modelu ukierunkowane są na realizację dwóch celów, jakimi są profilaktyka oraz „wyjście”. Prewencja ma za zadanie zapobieganie radykalizacji młodzieży, gdy nie stanowi ona jeszcze poważnego zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa. Z kolei program „wyjście” skierowany jest do osób, które są już zradykalizowane i gotowe do stosowania przemocy, w tym aktów terroru. Program obejmuje także islamskich bojowników powracających do Danii z Bliskiego Wschodu (np. z Syrii), o ile nie udowodniono im jakichkolwiek zbrodni. Należy zauważyć, że twórcy programu zaproponowali inne podejście do zagrożonych radykalizacją lub już zradykalizowanych osób – akcent położono na reintegrację i wsparcie wielopłaszczyznowe, nie zaś na groźby zastosowania kar prawnych.

Cały program jest dobrowolny. W jego ramach zrezygnowano ze stosowania kar czy gróźb. Uczestnicy dostają wsparcie psychologiczne, materialne, pomoc w zdobyciu pracy, opiekę zdrowotną, pomoc w ukończeniu szkoły itp. Istotną rolę sprawują przewodnicy (mentorzy). Są to osoby specjalnie przeszkolone do realizacji programu. Ich zadaniem jest identyfikacja czynników ryzyka, dobranie właściwej formy działania do indywidualnych przypadków, wsparcie w codziennych czynnościach i działaniach, które mogłyby zwiększać radykalizację. Mentor jest także partnerem do dyskusji politycznych czy religijnych.

Program stanowi część szerszej, rozbudowanej polityki zapobiegania przemocy, radykalizacji realizowanej na szczeblu lokalnym, regionalnym, centralnym (w tym ministerialnym) czy pozarządowym. Warto tutaj wspomnieć o sformalizowanej współpracy szkół, opieki społecznej oraz policji (duń. *skole, socialforvaltning, Politiet – SSP*), która stanowi forum wymiany uwag, doświadczeń i propozycji rozwiązywania problemów (Taggatz Jensen, Bjønsson Haraldsen, Dalsgaard, Tugger Nielsen, 2015).

Wydaje się, że program korzystnie wpływa na zmniejszenie postaw radykalnych wśród osób zagrożonych indoktrynacją, choć są trudności z dokładną oceną jego efektywności⁹. Z drugiej strony jest on też krytykowany, szczególnie przez środowiska prawicowe, jako zbyt „miękki”. Jednak do tej pory jest on realizowany i rozbudowywany przez kolejne rządy.

Wnioski

W odróżnieniu od ogólnego obrazu zagrożenia terrorystycznego w państwach Unii Europejskiej (w tym do 1 lutego 2020 r. Wielka Brytania), gdzie dominuje terroryzm narodowo-etniczny (*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020*), w Danii największe zagrożenie płynie ze strony terrorystów islamskich. Pomimo że przeprowadzonych ataków terrorystycznych było stosunkowo niewiele, to jednak służby duńskie określają ryzyko wystąpienia realnego zagrożenia na poziomie „wysokie”. Potwierdzają to ciągle aresztowania osób powiązanych z grupami islamskich bojowników. Wraz ze zmieniającą się sytuacją międzynarodową i wewnętrzną Danii wprowadziła szereg zmian w zakresie bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony obywateli i instytucji. Dotyczy to zarówno formacji militarnych i wspomagających, jak i polityki zapobiegania radykalizacji młodzieży, uznając działania w tym zakresie za jedno z kluczowych posunięć w walce ze zjawiskiem terroryzmu. Wydaje się, że poczynione zmiany przynoszą efekty, jednak na wyciągnięcie ostatecznych wniosków trzeba będzie jeszcze trochę poczekać.

Bibliografia

Bæk Brønsted, L. (2021), *Minoritetsdanske drenge som målgruppe i et kriminalitetsforebyggende velfærdsarbejde*, „Pædagogik og Unge” 5(2): 65–75.

⁹ Wśród badań naukowych nad efektywnością programu SSP można wskazać pracę Lone Bæk Brønsted. Grupę badawczą stanowili chłopcy posiadający duńskie obywatelstwo, ale pochodzący z mniejszości narodowych (Bæk Brønsted 2021).

- Bartkiewicz, A. (2017), *Dania: Rusza proces 15-letniej terrorystki*, <https://www.rp.pl/Terroryzm/170429973-Dania-Rusza-proces-15-letniej-terrorystki.html> (21.07.2021).
- Bekendtgørelse (2016/112) af lov om vagtvirksomhed, LBK nr 112 af 11/01/2016.
- Bekendtgørelse (2019/1270) af lov om politiets virksomhed, LBK nr 1270 af 29/11/2019.
- Bekendtgørelse (2014/1600) af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), LBK nr 1600 af 19/12/2014.
- Danske Terrorsager (2021), <https://www.pet.dk/ikke-statslige%20aktoerer/danske%20tersorsager.aspx> (20.07.2021).
- CTA (2021), *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*, <https://www.pet.dk/-Publikationer/~media/VTDD%202021/2021VTDDA.pdf.ashx> (23.07.2021).
- CTA (2022), *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*, <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/analyser-og-vurderinger/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark-2022.pdf> (12.10.2021).
- Delldén, R. (2018), *Räddningstjänstens arbete inför eventuella terrorattentat. En övergripande undersökning hur räddningstjänsten arbetar inför terrorhändelser i Sverige, Norge, Finland och Danmark*, (Brandingenjör: Luleå tekniska universitet).
- Dembowska, S. (2021), *Zmarł Kurt Westergaard. Autor kontrowersyjnej karykatury Mahometa*, <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/zmarl-kurt-westergaard-autor-kontrowersyjnej-karykatury-mahometa/> (21.07.2021).
- European Union Terrorism Situation and Trend Report* (2020), <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020> (24.07.2021).
- Gotfredsen, K. (2018), *Terrorcellen fra Vollsmose og den hemmelige agent*, (Kopenhaga: People'sPress).
- Hemmingby, C., P. Håkon Sand, T. Bjørge, A. Snortheimsmoen (2015), *Sikring av sentrale myndighetsinstitusjoner i et utvalg land. Rollefordeling mellom politi og annet sikkerhetspersonell i Storbritannia, Tyskland, Danmark og Sverige*, (Oslo: Politihøgskolen).
- Hemmingsen, A.S. (2015), *The Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization*, IIS REPORT 2015: 15, https://www.files.ethz.ch/isn/195784/DIIS_Report_2015_15.pdf (24.07.2021).
- Mariager, R., A. Wivel (red.). (2019), *Hvorfor gik Danmark i krig? Irak og tværgående analyser*, (Kopenhaga: Rodendahls Lager og Logistik).
- Mayli Albæk, M., L. Dalsgaard, N. Reé Mikkelsen (2019), *Terroristen fra Nørrebro. Jagten på Omar el-Hussein*, (Kopenhaga: Politikens Verlag).
- Nowacka-Isaksson, A. (2017), *Terroryzm: coraz więcej dzihadystek*, <https://www.rp.pl/Prawo-kanne/307099993-Terroryzm-coraz-wiecej-dzihadystek.html> (21.07.2021).

- Ovig Knudsen, P. (2008), *Blekingegadebanden*, (Oslo: Press).
- Strand, F. (2020), *Da terroren ramte Danmark*, <https://www.dansk-politi.dk/nyheder/terroren-ramte-danmark> (18.07.2021).
- Taggatz Jensen, E., J. Bjønsson Haraldsen, J. Dalsgaard, K. Tugger Nielsen (2015), *SSP – et kriminalpræventivt arbejde*, https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/57827941/SSP_-_et_kriminalpræventivt_arbejde.pdf (28.10.2022).


Terrorism in Modern Denmark

Terroryzm we współczesnej Danii

PIOTR OLSZEWSKI

Ph.D., Academy of Applied Sciences of National Economy in Kutno

e-mail: piotr.olszewski@wsgk.com.pl

 <https://orcid.org/0000-0001-6912-2071>

Abstract: The article attempts to outline the problem of terrorism in modern Denmark. Terrorism is identified as one of the major threats to this state, alongside the problem (conflict?) in the Arctic and cyber-crime. The article analyses the phenomenon of terrorist attacks in the Danish state and shows the topic of state security in the institutional dimension, including the protection of state institutions. In addition, the issue of contemporary terrorist threats in Denmark, as well as the measures taken in this area, was highlighted.

Keywords: terrorism, Denmark, state security

Streszczenie: Artykuł podejmuje próbę zarysowania problematyki terroryzmu we współczesnej Danii. Terroryzm jest wskazywany jako jeden z istotnych czynników zagrażających temu państwu, obok problemu (konfliktu?) w Arktyce i cyberprzestępczości. W artykule zanalizowano zjawisko ataków terrorystycznych w państwie duńskim, ukazano tematykę bezpieczeństwa państwa w wymiarze instytucjonalnym, w tym ochronę instytucji państwowych. Nadto naświetlono kwestię współczesnych zagrożeń terrorystycznych w Danii, jak i podejmowanych przeciwdziałań w tym zakresie.

Słowa kluczowe: terroryzm, Dania, bezpieczeństwo

Terrorism is identified as one of the major threats to this state, alongside the problem (conflict?) in the Arctic and cyber-crime. This article attempts a critical analysis of terrorism in modern Denmark. The main thesis of the article is the assertion that despite the lower threat of terrorism than in other Western European countries, terrorist attacks have occurred in Denmark and measures are being taken to prevent this phenomenon. Thus, the research questions concern the attacks themselves (their subject, object and purpose) and counter-terrorism (in an institutional and practical context). The article was divided into relevant parts resulting from research questions – the attacks were discussed, the state entities fighting terrorism were

presented, and the main threats and Prevention of terrorism were shown. The research led to two hypotheses. The first assumes that the danger of terrorist attacks threatens Denmark primarily from Islamic fundamentalists. The second hypothesis is that the Danish state is currently undertaking successful and sufficient efforts and activities to prevent and combat terrorism.

Due to the limited size of the publication, some content has been discussed in a general, signal way, while other content has been omitted, such as financial transfers from Danish territory supporting terrorism, the problem of the scale of participation of Danish citizens in fighting on the side of radical Islam, and family reunification policy in the context of the terrorist threat.

The issues discussed in the article are not present in the Polish scientific literature. Denmark almost always appears as one of the many countries serving as an example of a chosen issue in the field of terrorist security. In foreign literature, the issue of terrorism in Denmark is constantly present, although its intensity is not particularly high. It should be noted that quite often it is of a comparative nature with selected countries (e.g., the United States, Scandinavian countries, the United Kingdom).

The article uses various source materials, including legal acts, scientific publications, journalistic articles and internet data. As the primary research method, the analysis of texts – legal acts, documents, and articles – was adopted.

1. Terrorist attacks

In the post-war period, Denmark did not experience terrorism on its territory for a long time. If anything, it was of an incidental nature, which does not mean that there were no criminal organizations operating in its territory. Such an example was the Blekingegade Gang (Gang (of) Blekinge Street), which operated 1972–1989, being responsible for crime and murder (including the November 3, 1988 robbery of a post office in Copenhagen that handled the transfer of money from local bank branches to their headquarters. As a result of the attack, one of the policemen was killed).¹

¹ Activities of the Blekingegade Gang were detailed in a book by documentary journalist Peter Ovig Knudsen (Ovig Knudsen 2008). The story of the gang was also an inspiration for the producers of the series *The Blekinge street gang* of 2009 directed by Jacob Thuesen.

The publication of caricatures of Muhammad by the daily *Jyllands-Posten*² on September 30, 2005 appears to have been crucial in changing the terrorist threat in Denmark, followed by the wars in Syria and Iraq and the influx of refugees from these areas. Denmark's participation in the international coalition against terrorism, including its military involvement, has also played a role (among others Afghanistan, Iraq, Islamic State, Libya, and Kosovo).³

There have been approximately 11 significant terrorist incidents or attacks in Denmark since 1985 in which a total of five people (including one attacker) have been killed and 31 injured. Terrorist attacks took place in 1985, 1992, and 2015.

The largest attack was carried out on July 22, 1985, in Copenhagen by people associated with Hezbollah. One of the bombs was placed near the Great Synagogue, and the other in the Office of the American airline Northwest Orient Airlines. While in the first case there were no casualties, in the second one person was killed and 26 were injured. Shortly after the attacks, two more explosives were discovered – one at the bottom of the sea near the port of Nyhavn (the bomb was supposed to be planted in the Office of the Israeli airline El Al), the second in the courtyard of the palace Christiansborg, which is the seat of the Danish parliament.

The second attack took place on March 16, 1992, also in Copenhagen. His target was the Office of the Socialist International. One person was killed. Despite the failure to identify the perpetrators, suspicions were directed at far-right extremists.

The most recent attacks took place on February 14 and 15, 2015 also in the Danish capital, at the *Krudttønden* café, which is at the same time a local cultural centre. On this day there was an event called “*Kunst, Blasfemi og Ytringsfrihed*” (Art, blasphemy and freedom of expression). The meeting was organized by the committee of Lars Vilks – a Swedish artist who became famous after the publication of caricatures of Muhammad by his author. It appears that he was the target of the attack.⁴ The terrorist (Omar El-Hussein) attacked with an automatic weapon. Soon after, he fled. Just

² The opinion-giving Danish magazine with the largest circulation in the country.

³ A thorough analysis of the reasons why Denmark participated in military operations was presented in a collective work by Rasmus Mariager and Anders Wivel (Mariager, Wivel 2019).

⁴ This was not the first attempt to assassinate cartoonists. On January 1, 2010, Danish cartoonist Kurt Westergaard was targeted. The attacker (Somali) broke into the apartment of the artist and tried to kill him. The cartoonist hid in a special room and called the police, who

after midnight, he opened fire in front of the synagogue on Krystalgade Street, where the Jewish religious ceremony of Bat Mitzvah was taking place. Eventually, on the morning of February 15, 2015, the attacker was killed by the police. The balance of the two-day shootings is three people killed (including the attacker) and five people injured (for more information, see Strand 2020).⁵

Many attacks have been avoided thanks to the work of the services responsible for state security. Along with the threat of terrorism, there was an intensification of intelligence activities, which as a result led to a number of preventive measures, including the arrest of would-be bombers. Since 2005, at least a dozen arrests of people suspected of terrorism or linked to such organisations are known. Below are a few of them (Danske terrorsager 2021).

The case from Vollsmose (Odense district). On September 5, 2006, following a large-scale operation by, among others, the police, Politiets Efterretningstjeneste PET (PET; Police Intelligence Service) and the army, a number of arrests were made of people suspected of preparing the attacks. During searches of the flats, homemade bomb-making materials were found, including trimeric acetone peroxide (TATP), which is often used in terrorist activities. Two were sentenced to 12 years in prison and the third to five years. In addition, one person was found guilty, but the punishment was waived, and another five were acquitted. The people serving the sentence are of Danish (conversion to Islam), Palestinian and Kurdish nationality (from Iraq).⁶

Bomb under the Jørgensen Hotel. On September 10, 2010, there was a limited explosion underneath a hotel in Copenhagen. Shortly after this incident, the perpetrator was arrested. As a result of the investigation, it was established that a Belgian citizen of Chechen origin tried to construct a small bomb (letter), which was most likely to be addressed to the editorial office

upon arrival detained the perpetrator. The attacker was sentenced to nine years in prison and expelled from Denmark without the possibility of return (Dembowska 2021).

⁵ In 2019, a publication in the field of investigative journalism appeared, taking a closer look at, among other things, the silhouette of the bomber, the attacks carried out and finally the manhunt. In the same year, she received the Danish Foreningen for Undersøgende Journalistik award (FUJ; The Association Of Investigative Journalism; Mayli Albæk, Dalsgaard, Ree Mikkelsen 2019).

⁶ The event was described in detail in a book by Danish investigative journalist Kaare Gotfredsen (Gotfredsen 2018). In 2008, she also produced a film on the subject, for which she received an award. Foreningen for Undersøgende Journalistik.

of the newspaper "Jyllands-Posten." For the construction of the charge, he used an unstable TATP, which exploded uncontrollably. Loris Doukaiev was sentenced to 12 years in prison and handed over to Belgium in 2013.

The arrest of terrorists in Copenhagen. It took place on December 29, 2010 and was the result of cooperation between the Danish and Swedish services. The PET task force arrested three people suspected of preparing an attack (most likely on the editorial office of "Jyllands-Posten"). Another person was arrested shortly afterwards. During the searches of the premises, numerous materials needed for the construction of bombs, a machine gun with a silencer and live ammunition were found. Those arrested were sentenced to 12 years in prison. Among them were three Swedish nationals (of Lebanese, Egyptian and Tunisian origin) and one Tunisian national.

The girl from Kundby. Although a huge proportion of the world's assassins are men, women are increasingly involved, and at a young age. In 2017, the first trial in Denmark of a woman accused of planning terrorist attacks took place. She was 16 at the time of her arrest. Her targets were to be two schools, one of which was Jewish. While in custody, she injured a prison educator with glass. The court sentenced her to six years in prison. The press emphasizes the very short time that has passed from the moment when she did not stand out like other teenagers, to the desire to fight for a new order (Bartkiewicz 2017; for more information, see Nowacka-Isaksson 2017).

2. State security – the institutional dimension

PET is primarily responsible for Denmark's internal security. This institution was established in 1951 and it is under the jurisdiction of the Minister of Justice. Its current activities are regulated by the regulation of the Minister of Justice (Bekendtgørelse 2014/1600). According to the aforementioned act, PET's activities include, among other things: preventing and investigating matters that threaten state security, including the highest state authorities and national and international social order; preparing threat assessments; assisting other police formations; assisting public and private bodies in matters of security or protection of persons, institutions and organs of the state (§ 1). PET is supervised by a five-person body appointed by the Minister of Justice in agreement with the Minister of National

Defence. It is headed by the president, who must be a judge of the Supreme Court. The term of office of the Supervisory Authority is four years, and its members cannot be dismissed by the Minister of Justice (for more information, see *Bekendtgørelse 2014/1600*: § 16–22). PET is a key actor in the fight against terrorism in Denmark.

Another institution with the fight against terrorism as part of its objectives is the police. It operates on the basis of regulation of the Minister of Justice (*Bekendtgørelse 2019/1270*). According to § 1, the police are to strive to guarantee security and public order through preventive, supportive and enforcement actions. In principle, the act makes no direct reference to the fight against terrorism, other than § 24a point 5 of the regulation, which states that for personal protection, hostage rescue, operational work related to the fight against terrorism, particularly dangerous arrests and other special tasks, the police may request support from the Danish Armed Forces. In the case of support by the Armed Forces, the tasks are carried out under the direction of the police. However, practice shows that the police are very often involved in anti-terrorist activities – most often in cooperation with PET. In addition, it cooperates with the services of other states, among others Sweden or the United States.

The entity that is also responsible for the safety of citizens and property is the fire department. In Denmark, it operates on three levels. The first level is a municipal rescue, which performs its tasks independently. The second level includes activities related to the consequences of accidents and disasters – at this level, the fire service is supported by other services (police, ambulance). Level three is specialized rescue operations.

The Danish fire department is constantly undergoing training in terrorist attacks. For this purpose, exercises are arranged that are aimed at best depicting the realities of the attack (e.g., using sounds/sounds). This training is often carried out in conjunction with the police. Various scenarios and ways of preventing them are created. The fire department also uses materials and information from the activities of the services of other countries. There are working groups set up with the police and medical services to coordinate or discuss terrorist attacks in other countries. All fire department operational personnel are trained in first aid and equipped with life-saving medical equipment. Each fire station is prepared (staff, equipment) to accept approx. 90 people to be injured as a result of attacks (or other cataclysms). The fire department also has three trained units that can operate in the danger zone under the protection of the police and during its operational

tasks. They are equipped with ballistic equipment (e.g., bulletproof vests; Delldén 2018: 21–22).

3. Protection of state institutions

The protection of buildings and people associated with the state apparatus is diverse. Particular attention is paid to the security of the Folketing (Danish parliament). In the organisational structure of the parliament, a unit responsible for the operation and security of Folketing has been set aside in the Service and Administration Department. Its tasks include among other things: monitoring of premises, operation of alarms, and control of people entering the parliament building. The main part of its duties is carried out inside the building, with the exception of servicing traffic entering the parliament. Officers receive special training. They are uniformed but do not possess firearms or other coercive means, they are equipped only with personal protective equipment. The unit works closely with the police and PET. Any major changes concerning, among other things, the tasks of officers or security measures require the approval of the Folketing Bureau, which consists of the president and four vice presidents (Hemmingby, Håkon Sand, Bjørgo, Snortheimsmoen 2015: 27–29).

Another security feature is a small police station located in the Folketing area. Some of the officers are in uniform, some are not. The equipment of the police officers working there does not differ from the standard equipment of other officers (Hemmingby, Håkon Sand, Bjørgo, Snortheimsmoen 2015: 39).

The security of other buildings and people working in government administration (Ministries) is not uniform. This depends, among other things, on the extent to which police presence is a priority, which is decided by the various ministries. Some of them employ security companies, which, in carrying out their tasks, are subject to the relevant law (Bekendtgørelse 2016/112).

4. Terrorist threat in Denmark

The analysis of the above, as well as other incidents with signs of terrorism, indicates that the main part of them is the work of people associated

with Islamic fundamentalist groups. Only a few are attributed to far-right groups. The findings are consistent with reports from the Center for Terroranalyses (CTA) PET. These reports are produced every year and assess the current threat of terrorist activity in Denmark. Below are the key findings of the 2021 report (CTA 2021) and 2022 (CTA 2022).

The March 31, 2021 report identifies Islamic militant activity as the main danger to Denmark. The risk of activity (attacks) in this group was assessed at the level of “serious.”⁷ This means that Islamic fundamentalists have the real ability to plan, prepare and carry out attacks. Among them, al-Qaida and the so-called Islamic State were identified first and foremost, but also sympathisers and supporters of the militants, including Danish citizens. It is recognized that the main motive behind fundamentalist activity may be behaviour perceived by them as violating the principles of Islam (including caricatures of Muhammad) The report indicates that in 2020, no terrorist attacks linked to Islamic fundamentalism were carried out in Denmark, but there were 12 in Europe at the time, and eight more were foiled. And despite a significant decline in such attacks in Europe, compared with 2015–2017, they can not be ruled out in the future. Unprotected public places, symbolic places, objects related to Jewish culture, the military or the police are indicated as targets of attacks.

Another danger arises from the activities of right-wing extremists. The report defines the level of this threat as “general” (“average”). It is stated that if the attacks occur, they will be the work of one bomber or a small group and will be carried out using readily available means or firearms. The targets of the attack may be Muslims, Jews and other people from ethnic groups different from Denmark, left-wing extremists, politicians with opposing views to the right or LBGTQ+ persons. The report indicates that in 2020, there were two attacks carried out by right-wing extremists in the West,⁸ while seven were foiled.

There is even less of a threat from left-wing extremists. The CTA PET places them at the “Limited” level. As in the case of right-wing extremism, it is also indicated that possible attacks will be the work of one person or

⁷ The CTA PET report defines a 5-degree scale of terrorist threat (in parentheses translation and probability of occurrence): *Minimal* (negligible: from 15%), *Begrænset* (limited: 15–40%), *Generel* (average: 40–60%), *Alvorlig* (serious: 60–85%), *Meget alvorlig* (very serious: above 85%).

⁸ For the purposes of the report, the term “West” includes North America, Australia, New Zealand and Europe excluding Russia, Belarus, Turkey and the Caucasus.

a small group and can be carried out using readily available materials or firearms. Potential targets include right-wing extremists, government officials and police. To a lesser extent, it can be people sympathising with right-wing radicals, some politicians, public figures, and artists.

The report indicates that there are many other factors that can – in extreme cases – lead to acts of terror. Among them are: mental disorders, some conspiracy theories and social movements, the impact of social media on vulnerable people, political, ethnic and religious conflicts that take place in the world, but may have their echo in Denmark.

Analysts at CTA PET also pointed out the impact of the COVID-19 pandemic and related state policies on the threat of terrorist attacks. It has been recognized that it is generally small, but it can radicalize social attitudes, including in particular those associated with the extreme right, individuals professing conspiracy theories related to COVID-19 by promoting distrust of authorities, “black-and-white” perception of reality, and civil disobedience.

According to the latest report dated March 1, 2022, the greatest threat of terrorist action continues to come from Islamic militants – in this case, the threat level has been maintained at “serious.” Analysts pointed out that after numerous arrests in the West, the activity of Islamic organizations has been reduced. There were no direct calls for attacks against targets in Denmark or against Danish interests. It was also considered that the Taliban takeover of power in Afghanistan is unlikely to increase the threat of terrorism due to the ideological, linguistic and cultural differences between the Islamic groups in Denmark and Afghanistan. However, because Denmark in previous years was the target of attacks by Islamic militants, it was decided to maintain the degree of threat of Islamic terrorism at the mentioned second level.

As in the 2021 report, the threat from right-wing extremists was maintained at “general” (“average”). Describing the ideological dimension, the report shows that the environment of the far right is diverse, but they are united by a strong dislike of immigrants from Muslim countries. They are often susceptible to conspiracy theories, such as anti-Semitic or COVID-19 restrictions. Analysts point out that in the latter case, right-wing circles may have increased their influence due to activity directed against the government’s anti-covid policy (anti-state narrative). It is estimated that the probability of attacks by this group is less, but it increases its ability to influence society through virtual communities.

Compared to the 2021 report, the threat level from left-wing extremists has been reduced from “limited” to “negligible,” meaning no threat. This group has traditionally directed its actions against racism and fascism. The report said that while the left-wing extremist group was active, it was unlikely that they used bombs or firearms. Also, these groups are unlikely to attack members of the authorities or the police (such a confrontation can take place, in principle, only during clashes between police and demonstrators).

5. Fight against terrorism

As you can see, the problem of terrorism in Denmark primarily concerns radical Islam. The Danish state has long sought to develop and implement an optimal integration policy for all immigrants. These actions seem to be of particular importance in the context of the fight against Islamic radicalism.

The Danish government has supported a number of initiatives aimed at countering radicalisation. The most famous is the model from Aarhus (Hemmingsen 2015). Its main creator is Preben Bertelsen, a professor associated with the University of Aarhus. Actions under the model are aimed at achieving two goals: prevention and “exit.” Prevention is intended to prevent the radicalisation of young people when it does not yet pose a serious threat to national security. In turn, the “exit” program is aimed at people who are already radicalized and ready to use violence, including acts of terror. The programme also covers Islamic militants returning to Denmark from the Middle East (e.g., Syria), as long as they have not been proven to have committed any crimes. It should be noted that the creators of the program proposed a different approach to people at risk of radicalization or already radicalized – the emphasis was on reintegration and multi-faceted support, rather than on the threat of legal penalties.

The entire program is voluntary. Within its scope, the use of penalties or threats has been renounced. Participants receive psychological and material support, help in getting a job, health care, help in finishing school, etc. Guides (mentors) play an important role. They are specially trained to implement the program. Their task is to identify risk factors, choose the right form of action for individual cases, and support in daily activities and activities that

could increase radicalization. The mentor is also a partner for political or religious discussions.

The programme is part of a wider, comprehensive policy to prevent violence and radicalisation at local, regional, central (including ministerial) and non-governmental levels. It is worth mentioning here the formalised cooperation between schools, social welfare and the police (Danish: *skole, socialforvaltning, Politiet - SSP*), which provides a forum for the exchange of comments, experiences and problem-solving proposals (Taggatz Jensen, Bjønsson Haraldsen, Dalsgaard, Tugger Nielsen, 2015).

The program appears to have a beneficial effect on reducing radical attitudes among people at risk of indoctrination, although there are difficulties in accurately assessing its effectiveness.⁹ On the other hand, it is also criticized, especially by right-wing circles, as too “soft.” However, it is still being implemented and expanded by successive governments.

Conclusions

In contrast to the overall terrorist threat picture in the European Union countries (including the UK until February 1, 2020), where national-ethnic terrorism dominates (*European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020*), in Denmark the greatest threat flows from Islamic terrorists. Despite the fact that there were relatively few terrorist attacks, the Danish security services define the risk of a real threat at the level of “high.” This is confirmed by the continuous arrests of people associated with Islamic militant groups. With the changing international and domestic situation, Denmark has introduced a number of changes in the field of state security, including the protection of citizens and institutions. This applies to both military and auxiliary formations, as well as to the policy of preventing the radicalization of young people, recognizing actions in this regard as one of the key steps in the fight against the phenomenon of terrorism. The changes seem to be having an effect, but final conclusions will have to wait a while.

⁹ Among the scientific research on the effectiveness of the SSP program is the work of Lone Bæk Brønsted. The study group consisted of boys with Danish citizenship but from national minorities (Bæk Brønsted 2021).

References

- Bæk Brønsted, L. (2021), *Minoritetsdanske drenge som målgruppe I et kriminalitetsforebyggende velfærdsarbejde*, "Pædagogik og Unge" 5(2): 65–75.
- Bartkiewicz, A. (2017), *Dania: Rusza proces 15-letniej terrorystki* [Denmark: Trial of 15-Year-Old Terrorist Begins], <https://www.rp.pl/Terroryzm/170429973-Dania-Rusza-proces-15-letniej-terrorystki.html> (21.07.2021).
- Bekendtgørelse (2016/112) af lov om vagtvirksomhed, LBK no. 112 af 11/01/2016.
- Bekendtgørelse (2019/1270) af lov om politiets virksomhed, LBK no. 1270 af 29/11/2019.
- Bekendtgørelse (2014/1600) af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET), LBK no. 1600 af 19/12/2014.
- Danske Terrorsager (2021), <https://www.pet.dk/ikke-statslige%20aktoerer/danske%20terssager.aspx> (20.07.2021).
- CTA (2021), *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*, <https://www.pet.dk/-Publikationer/~media/VID%202021/2021vtdapdf.ashx> (23.07.2021).
- CTA (2022), *Vurdering af terrortruslen mod Danmark*, <https://pet.dk/-/media/mediefiler/pet/dokumenter/analyser-og-vurderinger/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark/vurdering-af-terrortruslen-mod-danmark-2022.pdf> (12.10.2021).
- Dellidén, R. (2018), *Räddningstjänstens arbete inför eventuella terrorattentat. En övergripande undersökning hur räddningstjänsten arbetar inför terrorhändelser i Sverige, Norge, Finland och Danmark*, (Brandingenjör: Luleå tekniska universitet).
- Dembowska, S. (2021), *Zmarł Kurt Westergaard. Autor kontrowersyjnej karykatury Mahometa* [Kurt Westergaard Died. The Author of Controversial Cartoon of Muhammad], <https://www.euractiv.pl/section/demokracja/news/zmarl-kurt-westergaard-autor-kontrowersyjnej-karykatury-mahometa/> (21.07.2021).
- European Union Terrorism Situation and Trend Report (2020), <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020> (24.07.2021).
- Gotfredsen, K. (2018), *Terrorcellen fra Vollsmose og den hemmelige agent*, (Copenhagen: People's press).
- Hemmingby, C., P. Håkon Sand, T. Bjørgo, A. Snortheimsmoen (2015), *Sikring av sentrale myndighetsinstitusjoner I et utvalg land. Rollefordeling mellom politi og annet sikkerhetspersonell i Storbritannia, Tyskland, Danmark og Sverige*, (Oslo: Politihøgskolen).
- Hemmingsen, A. S. (2015), *The Danish Approach to Countering and Preventing Extremism and Radicalization*, IIS REPORT 2015: 15, https://www.files.ethz.ch/isn/195784/DIIS_Report_2015_15.pdf (24.07.2021).

- Mariager, R., A. Wivel (eds.). (2019), *Hvorfor gik Danmark i krig? Iraq og tværgående analyser*, (Copenhagen: Rodendahls Lager og Logistik).
- Mayli Albæk, M., L. Dalsgaard, N. Ree Mikkelsen (2019), *Terroristen fra Nørrebro. Jagten på Omar el-Hussein*, (Copenhagen: Politikens Verlag).
- Nowacka-Isaksson, A. (2017), *Terroryzm: coraz więcej dzihadystek* [Terrorism: More and More Female Jihadists], <https://www.rp.pl/Prawo-karne/307099993-Terroryzm-coraz-wiecej-dzihadystek.html> (21.07.2021).
- Ovig Knudsen, P. (2008), *Blekingegadebanden*, (Oslo: Press).
- Strand, F. (2020), *Da terroren ramte Danmark*, <https://www.dansk-politi.dk/nyheder/terroren-ramte-danmark> (18.07.2021).
- Tagatz Jensen, E., J. Bjønsson Haraldsen, J. Dalsgaard, K. Tugger Nielsen (2015), *SSP-et kriminalpræventivt arbejde*, https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/57827941/SSP_-_et_kriminalpræventivt_arbejde.pdf (28.10.2022).


The 2021 Migration Crisis in the Eyes of the Polish Priests from the Polish-Belarusian Borderland

Kryzys migracyjny w 2021 roku oczami polskich księży
z rejonu przy granicy polsko-białoruskiej


BEATA ŁACIAK

Prof. Dr. Habil., War Studies Academy, e-mail: b.laciak@akademia.mil.pl
 <https://orcid.org/0000-0003-0177-5011>

CEZARY SMUNIEWSKI

Dr. Habil., University of Warsaw, e-mail: c.smuniewski@uw.edu.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-8973-3539>

MARIUSZ BOGUSZEWSKI

Ph.D., Cardinal Stefan Wyszyński University in Warsaw, e-mail: m.boguszewski@uksw.edu.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-1770-1933>

Abstract: This publication is a result of interviews carried out at the end of November-beginning of December 2021 in the areas along the border between Poland and Belarus with Roman Catholic priests providing pastoral ministry in that area. The aim of the interviews was to gain insight into the social moods and attitudes of the clergy with respect to the migration crisis in the year 2021. It may be guessed that the priests from the borderland parishes are more prone to thinking about the community in national rather than evangelical categories, which most probably is an outcome of the historical experiences of Poland with Russia and the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), the loss of independence and subordination to the communist authorities in Moscow.

Keywords: migrations, Polish-Belarusian border, priests, refugees, Catholic Church

Streszczenie: Opracowanie jest efektem badań zrealizowanych na przełomie listopada i grudnia 2021 r. na terenach przy granicy Polski z Białorusią, przeprowadzonych wśród księży rzymskokatolickich pełniących posługę duszpasterską na tym obszarze. Celem badań było poznanie nastrojów społecznych i postaw duchownych dotyczących kryzysu migracyjnego w 2021 r. Wnioskować można, że księża z parafii w rejonie przygranicznym są bardziej skłonni myśleć o wspólnotcie w kategoriach narodowościowych niż ewangelicznych, co zapewne wynika z doświadczeń historycznych Polski z Rosją i Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), uratą niepodległości i zależnością od władzy komunistycznej rządzącej z Moskwy.

Słowa kluczowe: migracje, granica polsko-białoruska, księża, uchodźcy, Kościół katolicki

The 2021 migration crisis along the Polish-Belarusian border undoubtedly has many faces.¹ The multitude of media and political narrations, frequently entirely different, requires special caution when formulating syntheses and judgments with respect to this issue. Caution is all the more needed if one takes into account that a migration crisis is always connected with tragedies of concrete individuals who are frequently deprived of the possibility to express their opinion, unable to defend themselves against all kinds of violence, both physical and mental. In the case of the 2021 migration crisis along the Polish-Belarusian border, part of the tragedy was that the people were treated by the Lukashenka regime like objects. The tragedy concerned not only migrants but affected also the Poles who live close to the border. They found themselves in a totally new situation. Their fields, villages and courtyards were penetrated by strangers who did not speak a language that would be comprehensible to them. Soon after, the military and representatives of various media turned up in those areas. The news from the borderland became top stories for the entire Poland. The peaceful ambience of those areas was disturbed in many ways. The local inhabitants had to face a totally new situation, which they did not want and had nothing to do with. We carried out our interviews in that area along the Polish-Belarusian border and in such a context, and this publication is their outcome. Our interviews – carried out at the end of November-beginning of December 2021 – were with the Roman Catholic priests providing pastoral ministry alongside the border. The aim of the interviews was to gain insight into the social moods and attitudes of the clergy with respect to the migration crisis in the year 2021. We also wanted to confront the official standpoint of the Catholic Church in Poland with the opinions of the priests providing ministry in Podlasie, which is the region in the immediate vicinity of the Polish-Belarusian border. The results of our survey are preceded with information on the political context of the events that were of interest to us and a description of the profile of the community that was covered by the survey. The official position of the Catholic Church in Poland was presented through an analysis of the statements made by the Chairman of the Conference of Polish Bishops, Abp. Stefan Gądecki. This publication

¹ The article has been written as part of the project “Bezpieczeństwo narodowe – religia – historia” [National Security – Religion – History] carried out at the Interdisciplinary Research Centres of the University of Warsaw “Tożsamość – Dialog – Bezpieczeństwo” [Identity – Dialogue – Security].

fits into interdisciplinary research typical for security studies. Unceasingly important for these studies are the following themes: personal security, national security, security of areas protected by the North Atlantic Alliance, security of the European Union (EU) territory, military security, culture and identity, both national and regional, regional security (a concrete part of Europe), migration, use of coercive measures by the state, military operations and Border Guards activities, and conditions for the prosperous development of society.

1. The political context of the migration crisis on the Polish-Belarusian border

In the autumn of 2021, life in Poland was dominated by the events taking place at the Polish-Belarusian border. The events were associated with the migration crisis at the border between Belarus and the EU, which was part of the migration crisis in Europe caused by organized smuggling of immigrants and refugees (mostly young men) to the EU *inter alia* from Iraq, Afghanistan and other countries of the Middle East and Africa across the Belarusian-Lithuanian, Belarusian-Polish and Belarusian-Latvian border. In the background of those events are the sanctions imposed on Belarus, and non-recognition by the EU of the rigged presidential elections in 2021, the winner of which was Alexander Lukashenka, who had been in power since 1994. In response, the Lukashenka regime organized channels for smuggling refugees and migrants in order to destabilize the EU. The authorities of Lithuania, Poland and Latvia treated this organised smuggling as a situation reminiscent of a hybrid war and decided to introduce states of emergency in the areas along the borders with Belarus. In the international arena, an important partner of A. Lukashenka was Vladimir Putin which was manifested by the consolidation of military cooperation.

2. Description of the community in the region

The areas which belong to the geographical region of Podlasie lie at the juncture of many cultures. Many historical tribulations contributed to

the problems with delimiting the boundaries of Podlasie. It was only the establishment of Podlasie Voivodship 1520 that helped to delimit the boundaries of this historical region. After World War I, the administrative division of Podlasie was changed. On August 2, 1919, Białystok Voivodship was established and the lands north of the Bug river were included therein, whereas the lands south of the river were included in Lublin Voivodship. Those land went through many administrative ups and downs to be at present – since January 1, 1990 – again part of Podlasie Voivodship, stretching from the border with Belarus across the northern part to the Bug river up to Lithuania and the Kaliningrad Oblast, while the southern part bordering on Belarus was included in Lublin Voivodship. It is worth mentioning the complicated history of this region since it has contributed to implanting of various religions and denominations as well as the settlement of numerous ethnic and national groups (Beszta-Borowski 2012: 116). The existence of many religions and denominations caused many problems and contributed to the shaping of what is now also a pluralistic community. The growth of social tensions in the latter part of the 19th century and the outbreak of the January Uprising in 1863 resulted in escalated repressions against the Catholics in Podlasie. An example of those persecutions mentioned should be the fact that the Uniate place of the special cult at Grabarka (formerly known as Moszczona), associated with the cholera epidemic at the beginning of the 18th century, was put under Orthodox administration. This site taken away from the Uniates is nowadays a major Orthodox sanctuary in Poland (Maroszek 1997: 33–38; see Maroszek 1996).

The current identity of the local population has been shaped by the history of the region. As regards religion, the greatest imprint has been left by the entanglement of biographies, family and neighbourly histories of Christians of Eastern and Western (Roman) rites. Despite good inter-denominational relations, there are also problems in Podlasie. They can be seen primarily in Catholic-Orthodox relations which have four reasons: historical, ethnic, socio-political and associated with pastoral cooperation of the Churches. Conflicts motivated by ethnic origin are frequently a cause of trouble, all the more so that it is mostly connected with the political option that is chosen. The Orthodox do not conceal that they sympathise with left-wing parties.

The areas covered by our survey are characterised by a culture which has been shaped as a result of many tensions, wounds, and fears. The historical experience exerts an impact on the current way of thinking, perception of

the world, and the way of building the present and the future. Undoubtedly, this rich religious and cultural diversity of the population from the surveyed area is both the wealth of this community as well as its tragedy that has been struggled with by successive generations. Perhaps the fact that nowadays these lands become depopulated is connected with the young people's wishing to build their lives in a different space, in other contexts, without cultural, ethnic and religious entanglements of Podlasie.

3. The official position of the Catholic Church *vis-à-vis* the migration crisis on the Polish-Belarusian border

In order to get to know the contents as to the official attitude of the Catholic Church in Poland towards the issues connected with the migration crisis on the Polish-Belarusian border in 2021 we have analysed the statements on this subject of the Chairman of the Conference of Polish Bishops, Abp. S. Gądecki. The main statements of the hierarch in this area were as follows: 1) *Apel Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski ws. pomocy humanitarnej dla migrantów* [Appeal by the Chairman of the Polish Bishops' Conference on Humanitarian Aid for Migrants] of October 4, 2021 (Gądecki 2021b); 2) *Apel przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski arcybiskupa Stanisława Gądeckiego ws. pomocy migrantom* [Appeal by the Chairman of the Polish Bishops' Conference Archbishop Stanisław Gądecki on Assistance to Migrants] of November 8, 2021 (Gądecki 2021a); 3) *Komunikat przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski wobec eskalacji napięć na granicy polsko-białoruskiej* [Message from the Chairman of the Polish Bishops' Conference in View of the Escalation of Tensions on the Polish-Belarusian Border], of November 10, 2021 (Gądecki 2021c); 4) *Oświadczenie Rady Stałej Konferencji Episkopatu Polski w sprawie apelu Papieża Franciszka* [Statement of the Permanent Council of the Polish Bishops' Conference on the Appeal of Pope Francis] of December 22, 2021 (Gądecki 2021d). The last one, *The Statement of the Standing Council of the Conference of Polish Bishops*, is not a statement of Abp. S. Gądecki as such, but the text was signed by him on behalf of the small group of hierarchs he is the chairman of. The analysis of Abp. S. Gądecki's statements was meant to provide answers to two questions, firstly: What should be the involvement of the Catholic Church in Poland in the context of the 2021 migration crisis

at the Polish-Belarusian border?, and, secondly: What “political” contents are identifiable in the Church’s message concerning the migration crisis?

As regards the first issue: What should be the involvement of the Catholic Church in Poland in the context of the 2021 migration crisis at the Polish-Belarusian border? The Chairman of the Conference of Polish Bishops believed that in the activities of Church and religious communities, just like state institutions and non-governmental organisations, priority should be given to sensitivity to what happens to the migrants and medical and humanitarian aid. Archbishop argued in favour of offering help pointing to the inalienable dignity of every man regardless of their status, origin or religion, as well as the law of brotherly love, whilst he saw humanitarian compassion as a manifestation of humaneness. Going forth from the so-defined ideological level, he declared the readiness of the Church to take part in specific undertakings which were to serve the common good and fit into the legal order. The main undertaking was to arrange humanitarian corridors coordinated by Caritas Polska. It involved the organisation of a mechanism which would allow giving concrete assistance to the most vulnerable victims of wars and persecutions in a safe and controlled manner. It should be noted that according to him the fully controlled and safe method of giving assistance through relocation of refugees should be based on their sovereign decision as regards the choice of the target country. The opposite of this controlled form is chaotic migrations, without the sense of security, organised by gangs of traffickers, who lure people with a change to get to the dream paradise in Europe (Gądecki 2021b).

Apart from the declarations of readiness to organise humanitarian corridors, the Church in Poland – as Abp. S. Gądecki assured – became involved in organising aid to migrants by giving support to the centres for foreigners and Border Guard facilities providing accommodation for migrants and refugees and setting up Tents of Hope administered by Caritas Polska in borderland parishes. An important organisational step was the national fundraising campaign for migrants from the Polish-Belarusian border after all Holy Masses on Sunday, November 21, 2021. The aim of the campaign was to finance help activities in the border areas during the migration crisis and the long-time process of integrating the refugees who decided to remain in Poland (Gądecki 2021a). The readiness to provide support to the migrants who decided to stay in Poland was declared by Polish bishops in the Statement of the Standing Council of the Polish Episcopate: “We are ready to provide help, based on the existing legal

possibilities and in line with the applicable state migration regulations, to all those who declare a will to come and settle down in our country. This concerns both their reception and providing necessary social support, as well as long-term assistance to integrate them into our society (learning Polish and preparing to take up a job in Poland). This type of assistance has been offered by Caritas for many years to the immigrants who already live and work in Poland. This assistance will be continued and developed" (Gądecki 2021d).

As regards the Tents of Hope, as Caritas Polska informed on November 19, 2021, they were organised as a support base for aid organizations and borderland inhabitants who were helping stray migrants, as well as local communities. In the first place, the Tents of Hope were put up in the village of Podlipki, Krynki municipality, and in Białowieża. They handed out, among other things, sleeping bags, blankets, coats, footwear, thermos flasks, food, hygiene products, toys for children and so-called "Help Packs" (backpacks containing water, hand warmers, energy bars, dry food provisions, thermal blankets) to aid organisations operating in the borderland areas, inhabitants of nearby localities who provided help to migrants and officers of uniformed services. Caritas also organised meetings for inhabitants of borderland localities on helping migrants and the problems associated therewith. Such meetings were held in: Nowy Dwór, Kuźnica, Minkówka, Krynki, Jałówka, Białowieża, Klimówka, Podlipki and Michałowo (*Caritas rozszerza pomoc na granicy* 2021).

The second issue: What "political" contents are identifiable in the Church's message concerning the migration crisis? In Abp. S. Gądecki statements tension can be traced between the teaching of the Church about migrants and Polish law as well as providing security to the Poles. Let us remind that the issues of national security were invoked by Pope Francis in his message for the World Day of Migrants and Refugees 2018. In this document, the Pope states: „The principle of the centrality of the human person [...] obliges us to always prioritise personal safety over national security" (Francis 2018). This statement is echoed in many texts by Abp. S. Gądecki. He believes, however, that Christians should be convinced that the right and duty to defend the state borders can be reconciled with providing help to the people who found themselves in a dramatic "dead-end" situation as the hostages of geopolitical games of certain politicians (Gądecki 2021b). On the other hand, it is the duty of the authorities to detect a potential threat on the part of the people who try to cross the national borders. However,

this should not lead to stigmatizing the migrants by making unfounded generalizations that every refugee is a potential terrorist (Gądecki 2021b). The striving to reconcile the creation of security in Poland and seeking ways to mitigate the crisis on the Polish-Belarusian border is evidenced by the following words: "We need to show our solidarity to the people in need without damage to the security of the Republic of Poland and its citizens" (Gądecki 2021a). Another statement of the hierarch was in a similar tenor: "Another day has passed of us being a witness of the dramatic events on the Polish-Belarusian border." "On behalf of the Conference of Polish Bishops, I firmly condemn Belarusian utilisation of human tragedies for carrying out actions against Poland's sovereignty. Migrants are mostly victims of ruthless political actions and the greed of trafficking mafias. For this reason, I wish to reiterate that the people touched by this evil need our solidarity and care. At the same time, I would like to address words of gratitude to the people and institutions offering such help with respect for the laws in force in Poland. I would also like to express my admiration for all state services, especially the Border Guards, the army and the police for their dedicated defence of Polish borders. I assure you that I am close to You and Your nearest in prayer at those difficult times of service for the good of the homeland" (Gądecki 2021c).

On the basis of the statements of the Chairman of the Conference of Polish Bishops as regards the attitude of the Catholic Church in Poland towards the issues connected with the migration crisis on the Polish-Belarusian border in 2021 the following conclusions may be formulated: The Church wants to be close to the people who need help, including migrants, regardless of their origin or religion. It undoubtedly does not want to be a factor in the political polarisation of society. It rather wants to build a community in public life not so much through official documents or solemn statements, but at the level of pastoral actions focused on providing help to those in need. The statements of Abp. S. Gądecki may be understood as an attempt at realising the metapolic mission of the Church in the political community - the nation. The framework of this mission continues to be as follows: the teaching of the Church, Polish legislation, including the 1997 Constitution of the Republic of Poland and the Concordat between the Republic of Poland and the Holy See of 1993. Archbishop's statements express a firm striving at not succumbing to the attempts of political instrumentalisation of the Church and appropriation of religion by any political party, but at

the same time, he asserts that Christians should be present in political and social life.

4. The analysis of results

We carried out our survey in two dioceses – Drohiczyn and Białystok. It should be noted that the Polish-Belarusian border is 418 km long, the majority of which coincides with the boundary of Drohiczyn and Białystok dioceses (the remaining fragment with the boundaries of Elk and Siedlce dioceses). We decided to interview priests treating them as a specific group that, first, can realise the stance of the Catholic Church in practice, and secondly, in the Polish communities of small towns and villages (which dominate in that region) exerts significant influence on public opinion, and at the same time because of their contacts with the community of the faithful may be familiar with social moods. The interviews were carried out by the questionnaire method with open and closed questions. We applied a targeted selection of respondents addressing the questionnaire to priests from the selected dioceses. All in all, we managed to get 20 interviews with priests, in most cases working in parishes located at a distance of not more than 50 km from the border, of which four are situated in the border zone at a distance of less than 2 km from the state border. Although the sample is not large when we take into account the methodology of social studies, given the number of parishes in the borderland areas and the community of the priests working in those parishes, the sample is representative for the majority of those parishes. The priests are of different ages: six of them are of less than 40 years of age, nine are in the 41–60 years bracket, and only three are past their 60th birthday. Urban and rural parishes are represented almost equally. The majority of priests have been serving in their parish for several years; only one declared more than 10 years of service. The eastern part of Poland is generally less developed economically, and is poorer, but also – as confirmed by sociological studies or the results of consecutive parliamentary and presidential elections – is inhabited by communities that are more conservative, and attached to tradition.

The region adjacent to the Polish-Belarusian border is a land of small towns and villages, pretty quiet, perhaps even somewhat dormant, where life's pace is much slower. According to our respondents, one of the major

social problems of their parishes is their depopulation as a result of the younger generation's going away, mainly in search of a job, and thus the population of the faithful becoming older (as many as 17 out of 20 respondents declared that this was the most acute problem). As perceivable problems, almost half mentioned also lack of social activeness, apathy and alcoholism. In this context, it is not surprising that the events at the Polish-Belarusian border are described there as a disturbance of peace and a sense of security, while the dominant sentiments felt by both the priests themselves and their parishioners are uncertainty, fear and anxiety. It is linked with both being afraid of the Belarusian regime, supported by Russia, as well as dislike and fear of the migrants, usually differing as regards religion and culture. Our interlocutors described this as follows: "The crisis on the border ushered in general anxiety and caused a threat"; "People fear that there is a possibility of the outbreak of a war with the Russian Federation"; "There has been an intensification of uncertainty as regards the future, the fear about one's own safety, a feeling of being lost has crept in"; "People began to fear that there would be war, that the migrants would present a threat"; "There is an atrophy of the sense of security, people panic when they have to leave their houses or apartments after dark."

The events on the Polish-Belarusian border are also described in a military language as a hybrid war, an attack against Poland or an attempt at destabilising the state to be able to attack it later. Alexander Lukashenka and the President of the Russian Federation V. Putin are both perceived as the main initiators of these events, whereas the foreigners illegally crossing the Polish border are sometimes treated as their victims, but also as equally guilty invaders. Describing the current situation on the border our respondents claimed that what was going on there was "using people for politics," "smuggling of people on a large scale," "a political conflict with the state governed by a usurper," "an attack against the Polish border with the use of weak people." Others, however, perceived what was going on at the border as "a deluge of bolshevism, Islamism and terror," "an invasion of a peaceful settlement by the Huns" or said that "It seems that it is a form of human trafficking for the attainment of political and financial benefits." They are sometimes called "live shields," but I think that they are also "live weapons" or "missiles." In this context, it is not surprising that the associations the locals have as regards the foreigners camping out at the border are usually negative. Twice as many respondents (12) present their negative picture than those who stress the fact that they are victims who deserve

compassion (6). In those adverse statements, our interlocutors emphasized that the foreigners are not refugees but economic migrants or aggressive criminals. They happen to use the words: bandits, terrorists, and invaders. Asked about the picture of the refugees that the parishioners had the priests said, for instance: "a picture of smart alecks and economic migrants," "they are perceived as economic migrants and criminals, since by crossing the border in illegal places they breach the laws," "aggressive, arrogant, cheeky, manipulated, incomprehensible, dangerous, requiring care, assistance and support in their own country," "Rich people who seek an even better life. The poorest ones stayed in Iraq." The priests expressed also their own fears connected with the migrants as they said: "Not all migrants have anything to go back to in their home countries. This may lead to their more and more radical behaviour," "Most dangerous may be the behaviour of the immigrants who manage to cross the border illegally. It happened that they went into the houses in search of food, and hid in farm buildings. It may, though does not have to, be an opportunity for using violence." However, less frequent were the opinion suggesting that those people were victims used for political goals by the Belarusian regime. The priests described the refugees with the following words: "Wretched people used in Putin's fight against Europe. Financed and brought in as cannon fodder," "Inhumanely used by Lukashenka."

The somewhat hostile attitude towards the migrants does not substantially differ from the views dominating society. Analysing the results of the surveys carried out by the Centre for Public Opinion Research (CBOS) on a nationwide sample one can notice how over the past few years the attitude of society to migrants and refugees has been changing. Still, in May 2015, the question of whether Poland should accept refugees from countries involved in armed conflicts was affirmatively answered by 72% of the Poles, although merely 14% believed that they should be allowed to settle in Poland, whereas the majority (58%) accepted their temporary reception until the end of the conflict in their home country. 20% of the respondents were generally against receiving refugees, while 7% had no opinion in this respect. After a few months of the growing migration crisis, but also very clearly anti-immigration narration in the electoral campaign of the Law and Justice party, in October of the same year when asked the identical question, 43% of the respondents were against receiving refugees, 46% accepted receiving them until they would be able to return to their home country, whereas only 8% consented to the settlement of refugees in Poland. The reluctance to receive

refugees grew even more after the terrorist attacks in Paris and in December 2015, 53% of the Poles believed that Poland should not accept refugees at all. Even greater was the percentage (63%) of negative responses to the question about receiving refugees from the Middle East and Africa (CBOS 2015). The latest results of the CBOS surveys are from mid-September 2021 when the crisis on the Polish-Belarusian border had already started and the state of emergency in the border zone was proclaimed on 2 September. The survey included the identical question concerning the reception of refugees from areas of armed conflict. The results show that 48% of the respondents were against receiving refugees, while 41% consented to such actions, and the majority (33%) accepted only temporary reception. In the same survey, it was asked whether the Polish authorities should allow the migrants staying at the Polish-Belarusian border to seek asylum in our country. The majority (53%) are against it, one-third of the respondents (33%) believe that the authorities offer them such a possibility, while 15% had no opinion on this subject (CBOS 2021). Thus, it can be clearly seen that the opinions of the priests from the border areas reflect broader social attitudes.

Sometimes the crisis at the border was seen from the global perspective as a clash of international interests of world powers the consequences of which are borne by Poland and in particular the borderland population. The statements of our respondents included the following declarations: "The current situation in the country is serious, but on the global scale it is a game in which Poland seems not to mean anything and does not have much say. In the long run, it will be like a bleeding wound that does not heal. Obviously, the entire country does suffer, but the borderland used to be the C and D region (poorer, less developed – author's clarification) and now the situation of fear, uncertainty will not favour development"; "The present crisis has been planned and is inscribed in a greater international conflict. In order to save its face, Poland will have to bear the consequences of the party which will be defending itself in this conflict, in line with the rules of a just war."

The fact that they live in the border areas, the nearness of the crisis, changes introduced in that area by the state of emergency, the increased presence of military and Border Guard units significantly affect the local community. Our respondents believe that a consequence of the crisis on the border is not only the sense of threat, uncertainty or fear of an armed conflict. The priests also noticed that the situation disclosed or caused ethnic and religious conflicts. The borderland areas (Lublin and Podlasie

Voivodships bordering on Belarus) are inhabited by ethnic and religious minorities. In the opinion of the priests, the crisis on the border has divided the community, since the Poles accept what the authorities do and are hostile to Belarusians as well as the Belarusian minority in Poland which in their opinion manifests anti-Polish attitudes.

The statements of the priests, who describe both their own feelings as well as the attitudes of their parishioners, are dominated by the conviction that the presence of the military restores the sense of security in the community. They said, for example: "People are happy that the army guards them"; "Soldiers who are stationed by the church give the sense of security to the parishioners"; "The confidence in the services – the border guards, the military, the police – has increased"; "Now we feel safe thanks to the presence of the military, the police and other services on our border." Moreover, they are convinced that the natural attitude, a patriotic duty towards the homeland should be to support the activities of the government and enforcement services. It is worth looking at this from a somewhat broader perspective since the presented attitudes very well fit into the phenomenon described by Marcin Napiórkowski as turbo-patriotism, that is the attitude of a pathetic, blind, ostentatious attachment to nationality as the foundation of a society, steadfastly referring to history or the ideas of it, emphasizing national pride and the desire for greatness (Napiórkowski 2019). The right-wing conservative parties making up the United Right coalition owe their electoral success in 2015, *inter alia*, to their turbo-patriotic narrations. Apart from the programme of social support for families, it was the ideological message with its strongly emphasized specifically understood patriotism that seems to have been the element that distinguished these parties from others and attracted voters. Labelling every sphere of political and social activity with the adjective "national," constant emphasizing the inseparable bond between Polishness and Catholicism and the continuous rekindling of the conviction about internal and external enemies who threaten our sovereignty – these are the key elements of the government's narration dominating in public television and other right-wing media.

The government propaganda and turbo-patriotism were very clearly reflected in the statements of our interviewees. Describing the attitudes of their parishioners and presenting their own opinions, the priests said, e.g.: "The crisis on the border triggered a growth of 'belligerent moods' in certain circles, usually male, the desire to defend the national and local reason of state; solidarizing with uniformed services, greater support for the work

of the uniformed services"; "the threat comes from anti-Polish attitudes, [people who - Eds.] accuse the Polish government of the lack of humanism, closing the borders. Those groups are very active, they have funds and are very aggressive towards the patriots"; "The parishioners are for maintaining the border tight. They asked for a moral explanation of their fears and a kind of caution in extending aid to the immigrants; obviously, inconsiderate aid promoted by left-wing groups." The decisive majority of the interviewed priests spoke with approval about government activities, stressing not only the need to defend the state borders but also fitting into it the narration of patriotism and independence. Responding to the question of how the Polish state should resolve the crisis on the border the priests declared: "just like it well does right now," "consistently put up the wall along the border, isolate journalists and pseudo-voluntaries from the border," "affirm in the consciences [of people - Eds.] the need to defend the borders of [their - Eds.] country." There were also statements suggesting that the actions of the Polish authorities defend Europe and as may be inferred from those statements - not only against the migrants camping out on the border but also against the expansion of culturally alien impacts. This is, for instance, indicated by such statements: "the present situation may be compared to the Vienna Victory or the year 1920. Europe should thank Poland for the defence against the deluge by another culture," "the Polish state fulfils its duties to both its citizens and the European Union." Only one respondent suggested that the successful resolution of the crisis on the border required greater cooperation of Poland with its allies from NATO and the EU, in particular other democratic neighbours of Belarus.

In our questionnaires, we asked whether and how the crisis on the border affected the ministry or the life of the priests and their parishioners. Over one-half of the respondents told us that because of that situation, parishioners turn to the priests with their fears, doubts, and questions concerning how they should behave, asking for help, prayer, and conversation. At the same time, which may be somewhat surprising in this context, more than one-half of the respondents claimed that the crisis on the border did not affect their pastoral service, while those who noticed the impact mentioned various issues, the spiritual support to the uniformed services, restricted contacts because of the state of emergency and constraints connected with the COVID-19 epidemic. One of the priests talked about the need to organise a lecture with reference to the current situation, while the other two mentioned greater determination in their work. Here is an example of

such a statement: "I feel a greater responsibility for the local community; I also feel that I have to live more by the Gospel and preach this message to the faithful."

Talking about the impact of the crisis on the parish community the priests stressed that besides the sense of uncertainty or fear that situation liberated in people great deposits of solidarity and the willingness to help, though mostly towards the representatives of the uniformed services guarding the border. The priests described this with clear approval: "The crisis evoked empathy. People help each other, get involved in helping and social campaigns of the Church, and charity collections. The ladies in our parish baked cakes for the soldiers and police officers as part of the 'Murem za polskim mundurem' [We all stand behind the Polish uniform like a wall],² a collection and handing out of food, cooking meals, collection and personal purchase of gifts for the border guards (tarpaulins and ropes for the tents in the forest camps of border guards), instant soups for the immigrants found in the forest," "organisation of the collection of food for soldiers and police officers," "the community supports the Polish army with a good word and offering hot drinks and food to the soldiers." Definitely, less frequently the priests mention spontaneous or organized help to the migrants; only three statements contains such information like for instance: "people bring various items (clothes, socks, sweets) for the immigrants," "the parishioners sometimes ask for financial support so that can hand it over later to the migrants."

The feeling of concern mostly about representatives of one's own national or state community is even more evident in the responses to the question about the perceived possibilities of the parish's involvement in connection with the crisis on the border. Half of our respondents see the role of parishes mostly in offering support, help and care to representatives of uniformed services defending the Polish borders and in consolidating the patriotic attitudes of parishioners. It is unambiguously shown by such recurring statements: "The parish offers to the stationed soldiers of the Polish army household facilities, warm beverages," "the parish is involved in offering help and support to the uniformed services, creating for them living conditions

² "We stand behind the Polish uniform like a wall" – a slogan for many actions undertaken by the Polish Ministry of National Defence in collaboration with various entities, including the Polish Television, aimed at manifesting support to the uniformed services guarding the Polish borders during the migration crisis.

as closely as possible like those at home; consolidation of local solidarity, unity in the community and building mutual responsibility for one's own and other parishioners' fate; awakening patriotic attitudes," "we can affirm in the consciences the need to defend the borders of the homeland."

Several priests emphasised mostly the possibility of the parish's involvement in prayer (prayers for peace, for soldiers). Any mention of helping the migrants could be seen in the statements of only three priests, of which once with an additional comment: "Our possibilities are limited, the parish is small. We can offer help directly to people (feed and clothe them), but the question is whether the immigrants will be willing to use this help." One of the respondents declared: "I do not see any room for helping the migrants, only the soldiers who sacrifice themselves on the border in the defence of the homeland," while another when asked how the Polish state should resolve the crisis on the border, suggested that cold water should be poured on the immigrants who are trying to get to Poland. In the situation of the crisis on the border, in similar categories as the role of parishes the priests see the role of the Catholic Church, which in their opinion should first of all offer help and support to the uniformed services and the Poles who live in the border zone as well as consolidate patriotism and unity of the people. Every fifth respondent believed that the role of the Church was first of all to offer prayer; two priests mentioned humanitarian aid, though without indicating to whom it would be addressed, while one mentioned support to the immigrants who stay in the centres. Describing the activities of their own parishes the priests practically did not invoke the idea of Christian mercy; referring to the role of the Church only to respondents notes this aspect. "The Church is striving to resolve this crisis in a dual manner: 1) with prayer for the Polish services and the migrants, 2) material aid to all those that are affected by this crisis (refugees, our services, local population)," "The Church faces a specific problem: to be faithful to the historical experience of Poland (invasions and wars with Islam) or to the evangelical interpretation present in the teaching of the Holy Father Francis and many Polish bishops."

However, more frequently the priests from the border areas are critical of the words of encouragement to practice the evangelical idea of mercy or discerning a fellow human being in culturally and religiously different foreigners, which can be heard in the speeches of Pope Francis and the position of Polish bishops. Following are a few examples of such critical statements: "But if the migrants move on, we shall be in real trouble. It seems that nobody cares. various institutions, including the Church ones, are concerned

with their image and practice propaganda"; "The role of the Church is to firmly speak for the right of nations to self-determination, remind of the principle of *vim vi repellere licet*, [...] condemn the use of helpless people for the purposes of international politics as an outrageous sin, [...] direct humanitarian aid to support exclusively the uniformed services and other units defending the borders"; "The Church should be the guardian of truth and support the victims rather than the criminals. It should remind the principle of 'ordo caritatis' and avoid false mercy"; "The Church should first of all become what it should be and follow the rule that blood is thicker than water. Care and support, for the time being, moral support to own people and then, if possible, to others. What kind of an institution is the one which does not care for its own and practices some ideology: ecologism, planet, green energy, sanitarianism, migrants? Somehow the bishops do not convert the infidels and do not call for this. [...] The Church is completely unprepared [...], does not or does not want to see (I mean the top hierarchy) the process that will completely change the world."

Conclusions

The survey has shown quite clearly that the crisis on the border disturbed the peace and the sense of security of borderland inhabitants. This seems to be based on two elements. On one hand, fears are triggered by the immediate neighbourhood of the Lukashenka regime supported by the Russian Federation, which for the past few years has been carrying out an expansive policy, and the stereotype of the Muslim-terrorist functioning in social consciousness, undoubtedly not only in Poland. The migrants, mostly from Muslim countries, locked in a specific trap, forced by the Belarusian services to repeatedly cross and re-cross the border illegally, and sometimes even to charge it, arouse greater fear than compassion. A similar attitude is shared also by the priests from the borderland parishes, who are prone to think about the community in national rather than evangelical categories. It may be also assumed that certain impacts on the opinions of the priests are exerted by the right-wing conservative media which are most frequently mentioned by the priests as the main source of information. Sometimes one can trace in their statements clear references to the government propaganda presented on public television,

for example invoking the slogan promoted by that TV station: “We stand behind the Polish uniform like a wall.” Perhaps the attitude of the priests could be explained by Polish history, in which for centuries, especially at the time of the partitions and after World War II, there was a very distinct relationship between Catholicism and Polishness as opposed specifically to strangers, ethnically and denominationally different, threatening our religion as a significant element of Polish identity.

References

- Beszta-Borowski, E. (2012), *Dzieje parafii katolickiej Narodzenia Najświętszej Maryi Panny i św. Mikołaja w Bielsku Podlaskim* [History of the Catholic Parish of the Nativity of the Blessed Virgin Mary and St. Nicholas in Bielsk Podlaski], M. Składanowski (ed.), (Drohiczyn: Wydawnictwo Sióstr Loretanek).
- Caritas rozszerza pomoc na granicy* [Caritas Extends Border Assistance] (2021), <https://caritas.pl/blog/2021/11/19/caritas-rozszerza-pomoc-na-granicy/> (20.11.2021).
- CBOS (2015), *Stosunek do uchodźców po atakach terrorystycznych w Paryżu* [Attitudes Towards Refugees after the Terrorist Attacks in Paris], elaborated K. Kowalczyk, Research communique no. 172, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_172_15.PDF (23.02.2022).
- CBOS (2021), *Opinia publiczna wobec uchodźców i sytuacji migrantów na granicy z Białorusią* [Public Opinion Towards Refugees and the Situation of Migrants at the Border with Belarus], elaborated M. Feliksiak, Research communique no. 111, https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2021/K_111_21.PDF (23.02.2022).
- Francis (2018), *Message of His Holiness Pope Francis for the 104th World Day of Migrants and Refugees 2018*, https://www.vatican.va/content/francesco/en/messages/migration/documents/papa-francesco_20170815_world-migrants-day-2018.html (22.02.2022).
- Gądecki, S. (2021a), *Apel przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski arcybiskupa Stanisława Gądeckiego ws. pomocy migrantom* [Appeal by the Chairman of the Polish Bishops' Conference Archbishop Stanisław Gądecki on Assistance to Migrants], <https://episkopat.pl/apel-przewodniczacego-konferencji-episkopatu-polski/> (22.02.2022).
- Gądecki, S. (2021b), *Apel Przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski ws. pomocy humanitarnej dla migrantów* [Appeal by the Chairman of the Polish Bishops' Conference on Humanitarian Aid for Migrants], <https://episkopat.pl/>


- apel-przewodniczacego-episkopatu-o-pomoc-humanitarna-dla-migrantow-2/ (22.02.2022).
- Gądecki, S. (2021c), *Komunikat przewodniczącego Konferencji Episkopatu Polski wobec eskalacji napięć na granicy polsko-białoruskiej* [Message from the Chairman of the Polish Bishops' Conference in View of the Escalation of Tensions on the Polish-Belarusian Border], <https://episkopat.pl/przewodniczacy-episkopatu-prosi-o-modlitwe-w-intencji-pokojowego-zazegnania-kryzysu-na-granicy-polsko-bialoruskiej/> (22.02.2022).
- Gądecki, S. (2021d), *Oświadczenie Rady Stałej Konferencji Episkopatu Polski w sprawie apelu Papieża Franciszka* [Statement of the Permanent Council of the Polish Bishops' Conference on the Appeal of Pope Francis], <https://episkopat.pl/oswiadczenie-rady-stalej-konferencji-episkopatu-polski-w-sprawie-apelu-papieza-franciszka/> (22.02.2022).
- Maroszek, J. (1996), *Dziedzictwo unii kościelnej w krajobrazie kulturowym Podlasia 1596–1996* [The Heritage of Ecclesiastical Union in the Cultural Landscape of Podlasie 1596–1996], (Białystok: Regionalny Ośrodek Studiów i Ochrony Środowiska Kulturowego).
- Maroszek, J. (1997), *Grabarka. Początki sanktuarium w świetle nieznanych źródeł* [Grabarka. The Origins of the Sanctuary in the Light of Unknown Sources], "Białostocki Magazyn Historyczny" 13: 33–38.
- Napiórkowski, M. (2019), *Turbopatriotyzm* [Turbopatriotism], (Wołowiec: Wydawnictwo Czarne).

Pomoc uchodźcom z Ukrainy w zapewnieniu godnego pobytu i bezpieczeństwa w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach prawnych

Assistance to Refugees from Ukraine in Ensuring a Dignified Stay and Security in Poland by Local Government Units in Legal Regulations

IZABELA RYCERSKA

Dr, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej w Kielcach, e-mail: izaryc@onet.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-1249-1199>

Streszczenie: Artykuł dotyczy regulacji prawnych ustanawiających zasady udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy, którzy napłynęli do Polski w związku z atakiem Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Przedstawiono najważniejsze postanowienia ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w kontekście pomocy świadczonej na rzecz uchodźców z Ukrainy przez jednostki samorządu terytorialnego. Ukazano zmiany w samorządowych ustawach ustrojowych, podstawowe uprawnienia uchodźców, w tym zasady uzyskania numeru PESEL, procedury prawne działań pomocowych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego również w relacjach z wojewodą, zasady udzielania wsparcia finansowego dla podmiotów pomagających uchodźcom z Ukrainy. Ponadto omówiono Fundusz Pomocy i reguły korzystania z niego, inne świadczenia socjalne typu jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł na osobę. Zwrócono uwagę na pomoc psychologiczną i oświatowo-edukacyjną oraz na zmiany zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. W zakończeniu wskazano zadania, które musi wykonać państwo polskie wraz z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, by skorzystać z obecności uchodźców z Ukrainy i właściwie spożytkować ich potencjał.

Słowa kluczowe: pomoc, Ukraińcy, samorzady, prawo

Abstract: The article concerns legal regulations establishing the rules for providing assistance to refugees from Ukraine who have entered Poland in connection with Russia's attack on Ukraine on February 24, 2022. The most important provisions of the Act of March 12, 2022 on assistance to Ukrainian citizens in connection with the armed conflict on the territory of this country are discussed in the context of assistance provided to Ukrainian refugees by local government units. Changes in local government constitutional acts, basic rights of refugees, including the rules for obtaining a PESEL number, legal procedures for assistance activities undertaken by local government units also in relations with the voivode, and rules for providing financial support to entities helping refugees from

Ukraine are shown. In addition, the Assistance Fund and the rules for using it, other social benefits such as a one-off cash benefit in the amount of PLN 300 per person are discussed. Attention was paid to psychological and educational assistance and to changes in the principles of financial management by local government units. In the end, the author draws attention to what tasks the Polish State must perform together with local government units and non-governmental organisations in order to take advantage of the presence of refugees from Ukraine and properly use their potential.

Keywords: assistance, Ukrainians, local governments, law

Atak Rosji na Ukrainę zwany operacją specjalną, a *de facto* rozpoczęcie wojny z tym państwem nastąpiło 24 lutego 2022 r. i w bezpośredni sposób wpłynęło na konieczność udzielenia pomocy dla – jak się z czasem okazało – wielomilionowej rzeszy uchodźców z Ukrainy, którzy w Polsce szukali dla siebie i swoich rodzin bezpiecznego schronienia. Natychmiastowe działania podjęli zwykli obywatele, którzy w mniej lub bardziej zorganizowany sposób pomagali przybywającym masowo Ukraińcom, dostarczając im żywność, ubrania, schronienie, zapewniając transport, często w oddalone od granicy miejsca nie tylko w Polsce, ale także w Europie. Tym, którzy postanowili zatrzymać się w Polsce, Polacy udostępniili swoje mieszkania i domy.

Działania pomocowe podjęły również władze jednostek samorządu terytorialnego, choć w poszczególnych gminach w różnym czasie, oraz organy państwa, uchwalając niezbędne regulacje prawne i przeznaczając środki finansowe na rzecz potrzebujących Ukraińców, przyjmujących ich Polaków oraz dla jednostek samorządu terytorialnego. Niniejszy artykuł pisany jest w czasie trwania wojny, a przyjęte rozwiązania systemowe uporządkowały już zasady przyjmowania, zatrudniania obywateli Ukrainy czy zapewnienia im wyżywienia i mieszkania. Dzisiaj jesteśmy świadkami tej wojny, wydarzenia niejako dzieją się na naszych oczach, ale za kilka lat prezentowany materiał będzie miał zupełnie inną wartość, kiedy – miejmy nadzieję – Ukraina odbuduje swoje zniszczone państwo. Dlatego warto postawić pytanie badawcze: czy przyjęte regulacje prawne umożliwiły i nadal umożliwiają jednostkom samorządu terytorialnego i innym podmiotom sprostać wyzwaniom związanym z pomocą uchodźcom z Ukrainy i możliwościami zorganizowania tej pomocy, która była i nadal jest udzielana w całym kraju?

Podstawową metodę badawczą zastosowaną w niniejszym artykule stanowi analiza źródeł, przede wszystkim przyjętych aktów prawnych, regulujących kwestie pomocy uchodźcom z Ukrainy, zwłaszcza przez

jednostki samorządu terytorialnego. W przygotowaniu artykułu wykorzystano najważniejsze akty prawne oraz artykuły i materiały zamieszczane głównie na portalach internetowych, gdyż brakuje opracowań tej problematyki w czasopismach *stricte* naukowych. Artykuł stanowi próbę wypełnienia tej luki.

1. Zmiany ustaw ustrojowych i uprawnienia podstawowe dla uchodźców z Ukrainy

Podstawowym aktem prawnym regulującym status obywateli Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (RP) bezpośrednio z terytorium Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa oraz obywateli Ukrainy posiadających Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną z powodu działań wojennych przybyli do Polski, jest ustawa z dnia 12 marca 2022 r o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Ustawa 2022/583). Ustawa ta obejmuje także małżonka obywatela Ukrainy, który nie posiada obywatelstwa ukraińskiego, jeśli dotarł on na terytorium RP bezpośrednio z obszaru Ukrainy w związku z działaniami wojennymi prowadzonymi na terytorium tego państwa (Ustawa 2022/583: art. 1 ust. 2).

Oprócz uchwalenia ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy dokonano również szeregu zmian ustaw ustrojowych jednostek samorządu terytorialnego, które dzięki nim otrzymały formalną możliwość udzielenia pomocy, także pomocy finansowej społeczności lokalnym i regionalnym innym państw. W ustawie z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym wprowadzono następujący przepis: „Gminy, związki międzygminne oraz stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego mogą udzielać pomocy, w tym pomocy finansowej, społeczności lokalnym i regionalnym innym państw. Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego gminy, związku międzygminnego lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego” (Ustawa 1990/16/95: art. 10 ust. 3).

Analogiczne rozwiązania wprowadzono do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, poprzez dodanie do art. 7a ust. 2 – pomocy mogą udzielać powiaty, związki i stowarzyszenia powiatów (Ustawa

1998/91/578) oraz do ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Ustawa 1998/91/576; *Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*), poprzez dodanie do art. 8a ust. 2 (pomocy mogą udzielać województwa). Podstawą udzielania tej pomocy jest uchwała organu stanowiącego powiatu, związku powiatów lub właściwego organu statutowego stowarzyszenia powiatów, a w przypadku województwa sejmiku województwa. Uregulowania te pozwalają na udzielanie bezpośredniej pomocy przez jednostki samorządu terytorialnego (również finansowej), zwłaszcza tzw. miastom i gminom partnerskim. Przesłanką do udzielenia pomocy jest, oprócz podjęcia uchwały w tej sprawie przez organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, umieszczenie stosownych kwot w planowanych wydatkach budżetowych (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Podstawowym uprawnieniem umożliwiającym korzystanie z różnych świadczeń ustanowionych przez ustawodawcę jest nadanie obywatelom Ukrainy, których pobyt na terytorium RP uznano za legalny w oparciu o przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, numeru PESEL, o którym mowa w art. 15 ustawy z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności (Ustawa 2010/217/1427). Wniosek w tej sprawie można złożyć w siedzibie każdego organu wykonawczego gminy. Ustawa zakłada również realizację tego zadania poza siedzibą urzędu gminy.

Zgodnie z ustawą do złożonego wniosku należy załączyć fotografię spełniającą warunki zawarte w art. 29 ustawy z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych (Ustawa 2010/167/1131), a na podstawie art. 5 ust. 1 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy organ wykonawczy gminy może umożliwić obywatelom Ukrainy, którzy legalnie przebywają na terytorium RP, bezpłatne wykonanie wymaganej fotografii. Powyższe zadanie jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej. Ponadto zgodnie z tą ustawą minister właściwy do spraw informatyzacji może dokonać zakupu sprzętu komputerowego oraz usług dla gmin niezbędnych do realizacji zadań związanych z nadawaniem numeru PESEL. Zakupiony sprzęt może być przekazany gminom nieodpłatnie (Ustawa 2022/583: art. 7).

Zgodnie z obowiązującą ustawą pomoc ta może być świadczona zarówno przez wojewodę, jak i inne organy administracji publicznej, jednostki podległe lub nadzorowane przez organy administracji publicznej, jednostki sektora finansów publicznych oraz inne organy władzy publicznej, w ramach posiadanych środków własnych, i może ona dotyczyć:

- a) zakwaterowania;
- b) zapewnienia całodziennego wyżywienia zbiorowego;

- c) zapewnienia transportu do miejsc zakwaterowania, wyżywienia, między tymi miejscami lub do ośrodków prowadzonych przez Szefa Urzędu do spraw Cudzoziemców lub do miejsc, w których obywatelom Ukrainy udzielana jest opieka medyczna;
- d) finansowania przejazdów środkami transportu publicznego oraz specjalistycznego transportu przeznaczonego dla osób z niepełnosprawnością do wyżej wymienionych miejsc lub pomiędzy nimi;
- e) zapewnienia środków czystości i higieny osobistej oraz innych produktów (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 1).

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy przewiduje również pomoc dla obywateli Ukrainy, której mogą udzielać jednostki samorządu terytorialnego i ich związki lub związki metropolitalne – z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków. Zakres pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego lub związku, a formy i tryb udzielania pomocy określa właściwy organ wykonawczy (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 4 i 5).

2. Procedury prawne działań podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego

Podjęcie uchwały przez organ stanowiący nie jest obowiązkiem tego organu, na co w sposób jednoznaczny wskazuje ustawodawca, stanowiąc, że pomoc jest udzielana z własnej inicjatywy i w ramach posiadanych środków. Podjęcie uchwały powoduje powstanie nowego zadania własnego dla jednostki samorządu terytorialnego albo związku, z tym że podmioty te same określają zakres tego zadania. W konsekwencji zadanie finansowane jest ze środków własnych. Podjęcie uchwały umożliwia jednocześnie jednostkom samorządu terytorialnego i ich związkom przyjmowanie darowizn od innych podmiotów, przeznaczonych na realizację ujętych w omawianej uchwale działań pomocowych dla obywateli Ukrainy, co przed wejściem w życie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy było przedmiotem wątpliwości (Cyrankiewicz-Gortyński 2022; *Pomoc obywatelom Ukrainy* 2022).

Również art. 98 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy umożliwia udzielenie pomocy, w tym finansowej. Artykuł ten stanowi, że w okresie od 24 lutego 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego, związki

jednostki samorządu terytorialnego, stowarzyszenia jednostek samorządu terytorialnego oraz związek metropolitalny mogą pomagać obywatelom Ukrainy i udzielać wsparcia społecznościom lokalnym i regionalnym innych państw, w tym także przez wydatkowanie środków finansowych. Przepis ten można zastosować w sytuacji, w której – jak wspomniano – organy stanowiące podejmą uchwały o zakresie pomocy dla obywateli Ukrainy (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 4), określając zakres tej pomocy, natomiast formy i tryb jej udzielania określa właściwy organ wykonawczy danej jednostki lub związku (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 5). W tym przypadku do zamówień publicznych niezbędnych do zapewnienia pomocy objętej uchwałą organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostki samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Ustawa 2019/2019). Jednakże zamawiający musi wypełnić obowiązki informacyjne wskazane w art. 12 ust. 7 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, na podstawie którego wszystkie podmioty uprawnione do udzielania pomocy mają obowiązek w ciągu trzech miesięcy od końca miesiąca, w którym udzielono zamówienia, umieścić w Biuletynie Zamówień Publicznych informację o udzieleniu stosowanego zamówienia.

Wobec powyższego również wojewoda może realizować wyróżnione zadania w zakresie pomocy dla Ukraińców i dlatego ma prawo wydawać polecenia obowiązujące m.in. organy jednostek samorządu terytorialnego, samorządowe osoby prawne oraz samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 10). Polecenia wojewody są wydawane w drodze decyzji administracyjnej i podlegają natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia i nie wymagają uzasadnienia. Polecenia te mogą być uchylane i zmieniane, jeżeli przemawia za tym interes społeczny lub słuszny interes strony (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 11 i 12). W stosunku do jednostki samorządu terytorialnego zadania realizowane w wykonaniu poleceń wojewody mają status zadań z zakresu administracji rządowej (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 16). Z jednej strony regulacje, które dotyczą wymogów natychmiastowego ich wykonania z chwilą doręczenia lub ogłoszenia przy braku wymagań uzasadnienia, pozwalają na podejmowanie szybkich działań, ale z drugiej stwarzają brak narzędzi kontroli nad poleceniami nie do końca odpowiadającymi faktycznym potrzebom lub wręcz niezgodnymi z prawem.

Zadania nałożone w tej sferze na jednostki samorządu terytorialnego są realizowane przez nie jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej. Jeśli zatem zadania wskazane (na polecenie wojewody) są zadaniami tzw. zleconymi, to – jak wiadomo – samorząd powinien otrzymać na ten cel odpowiednie środki z budżetu centralnego. Należy jednak dodać, że takie centralne refinansowanie wydatków samorządowi w zasadzie dotyczy tylko sytuacji, w których to wojewoda inicjuje zadania (wydaje polecenia). Jednocześnie jednak ustawodawca umożliwił samorządom samodzielne (jako tzw. zadania własne) realizowanie zadań na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 4 i 5). Jednostka samorządu terytorialnego, związek jednostek samorządu terytorialnego lub związek metropolitalny z własnej inicjatywy i w zakresie posiadanych środków może zapewnić pomoc obywatelom Ukrainy, a zakres tej pomocy określa w uchwale organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego. Jednakże w sytuacji wykonywania zadań własnych, bez polecenia wojewody, ustawodawca nie przewidział gwarancji przekazania samorządom dodatkowych środków na refinansowanie wydatków. Pewnym rozwiązaniem może być zapis stanowiący o tym, że z budżetu państwa mogą być udzielane właściwym jednostkom samorządu terytorialnego dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Ustawa 2022/583: art. 113). W przypadku dofinansowania zadań własnych bieżących i inwestycyjnych kwota dotacji może stanowić więcej niż 80% kosztów realizacji zadania (Muzyczka 2022).

Ustawodawca zezwala również na zlecenie zadań na rzecz organizacji pozarządowych, jeśli organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostki samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego podejmie uchwałę w sprawie zakresu pomocy udzielanej na rzecz obywateli Ukrainy. Zadania pomocowe mogą być również zlecane na rzecz organizacji pozarządowych i zrównanych z nimi podmiotów na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Ustawa 2003/96/873). W art. 12 ust. 8 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy ustawodawca zniósł w takim przypadku obowiązek ogłoszenia otwartego konkursu ofert, nakazując jednocześnie stosowanie odpowiednio przepisów

ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych art. 43¹, 47², 151³ i 221 ust. 1-3⁴ (Ustawa 2009/157/1240).

Sposoby rozliczania i kontroli wykonywania zleconego zadania publicznego określa w drodze zarządzenia lub uchwały organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostki samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego, który musi uwzględnić zapewnienie jawności postępowania o udzielenie dotacji i jej rozliczenia. Ponadto warto zauważyć, że w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy zniesiony został obowiązek organizowania konkursów w celu powierzenia realizacji zadań z zakresu zdrowia publicznego (Ustawa 2022/583: art. 12 ust. 9). Dotyczy to sytuacji, w której organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego, związku jednostek samorządu terytorialnego lub związku metropolitalnego podjął uchwałę w sprawie zakresu pomocy dla obywateli Ukrainy (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

¹ Art. 43 daje prawo realizacji zadań finansowanych ze środków publicznych ogółowi podmiotów.

² Art. 47 stanowi wymóg, aby podmiot, który wnioskuje o przyznanie środków publicznych na realizację danego zadania, przedstawił ofertę wykonania zadania zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, z gwarancją wykonania zadania w sposób efektywny, oszczędny i terminowy.

³ Art. 151 pozwala dysponentowi części budżetowej zlecenie organizacji pozarządowej na realizację swoich zadań na podstawie zawartej z tą organizacją umowy, oraz pozwala przyznać jednocześnie dotację celową na realizację tych zadań. W umowie zawartej z organizacją pozarządową powinien znaleźć się: szczegółowy opis zadania, w tym cel przyznania dotacji, termin jego wykonania; wysokość udzielonej dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; a także termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji, nie dłuższy niż 15 dni od określonego w umowie dnia wykonania zadania, a w przypadku zadania realizowanego za granicą – 30 dni od określonego w umowie dnia jego wykonania.

⁴ Art. 221 ust. 1-3 stanowi, że podmioty niezaliczane do sektora finansów publicznych i nie działające w celu osiągnięcia zysku mogą otrzymywać z budżetu jednostki samorządu terytorialnego dotacje celowe na cele publiczne, związane z realizacją zadań tej jednostki, a także na dofinansowanie inwestycji związanych z realizacją tych zadań. Zlecenie zadania i udzielenie dotacji następuje zgodnie z przepisami ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, a jeżeli dotyczy ono innych zadań niż określone w tej ustawie – na podstawie umowy jednostki samorządu terytorialnego z danym podmiotem. Umowa powinna określać: szczegółowy opis zadania, wraz z celem, na jaki dotacja została przyznana, i termin jego wykonania; wysokość dotacji i tryb płatności; termin wykorzystania dotacji, nie dłuższy niż do dnia 31 grudnia danego roku budżetowego; tryb kontroli wykonywania zadania; termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji; termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji.

3. Wsparcie finansowe dla pomagających

Kolejne świadczenia dotyczą wypłaty środków finansowych dla podmiotów zapewniających zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy. Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy w art. 13 stanowi, że każdemu podmiotowi, szczególnie osobie fizycznej prowadzącej gospodarstwo domowe, która zapewni zakwaterowanie i wyżywienie obywatelowi Ukrainy, może być przyznane na jego wniosek świadczenie pieniężne z tego powodu nie dłużej niż za okres 120 dni (Rozporządzenie 2022/1336)⁵, z możliwością przedłużenia tego okresu w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Maksymalną wysokość świadczenia przysługującego z tego tytułu oraz zasady przyznawania świadczenia i przedłużania jego wypłaty określiła Rada Ministrów w rozporządzeniu z dnia 15 marca 2022 r. Wysokość tego świadczenia ustalono na kwotę 40 zł za osobę dziennie i może ona być podwyższona przez wojewodę w następujących przypadkach:

- a) zapewniania zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przed dniem wejścia w życie ustawy;
- b) gdy podmiotem zapewniającym zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy jest jednostka organizacyjna, osoba prawna albo przedsiębiorca.

Ustawa jasno stanowi, że świadczenie 40 zł przysługuje za udzielenie schronienia obywatelowi Ukrainy, ale z następującymi obwarowaniami:

1. Muszą to być obywatele Ukrainy, którzy przybyli na terytorium Polski w związku z działaniami wojennymi w Ukrainie.
2. Posiadający Kartę Polaka, którzy wraz z najbliższą rodziną przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi.
3. Nieposiadający obywatelstwa ukraińskiego małżonkowie obywateli Ukrainy, o ile przybyli do Polski w związku z działaniami wojennymi (Klyta 2022).

Z powyższych przepisów m.in. wynika, że nie ma możliwości wypłaty świadczenia tym osobom, które dają zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, którzy przyjechali do Polski przed wybuchem wojny w celach zarobkowych. Zatem nie można dostać świadczenia dla obywateli Ukrainy, którzy uciekli z kraju przed wojną do swoich rodzin, które to rodziny już wcześniej przebywały w Polsce (Klyta 2022).

⁵ Do 24 czerwca 2022 r. było to 60 dni (zob. Rozporządzenie 2022/605). Aktualnie obowiązującą liczbę 120 dni ustanowiło Rozporządzenie (2022/1336).

Jak zostało zasygnalizowane, świadczenie 40 zł dziennie na zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców wojennych może być przyznane na 120 dni i przedłużone w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Zgodę na takie przedłużenie wydaje wojewoda, a może ono dotyczyć indywidualnych spraw lub grupy podmiotów zapewniających wyżywienie i zakwaterowanie Ukraińcom na obszarze województwa. W indywidualnych przypadkach okres wypłaty świadczenia może zostać wydłużony na czas określony, na starannie uzasadniony wniosek podmiotu zapewniającego wyżywienie i zakwaterowanie obywatelom Ukrainy. Wniosek rozpatruje wojewoda, ale składa się go w urzędzie gminy lub siedzibie gminnej osobie prawnej. W przypadku grupy podmiotów okres wypłaty świadczenia może zostać przedłużony przez wojewodę z urzędu, a zgoda ta jest publikowana na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej wojewody i zawiera termin przedłużenia wypłaty świadczenia, a także określenie grupy podmiotów oraz uzasadnienie (Klyta 2022).

Jedna z kancelarii prawniczych po dokonaniu analizy przepisu „szczególnie uzasadnione przypadki” wyjaśniła, że taka sytuacja ma miejsce, gdy np. dany podmiot zapewnił zakwaterowanie rodzinie z ośmiorgiem dzieci, a dzieci trafiły do placówek oświatowych w określonej miejscowości. W tym przypadku formalistyczne trzymanie się okresu 120 dni spowoduje konieczność zmiany miejsca zamieszkania oraz szukanie nowych szkół i przedszkoli dla dzieci. Analogiczna sytuacja dotyczy ewentualności podwyższenia kwoty 40 zł decyzją wojewody w dwóch przypadkach. Pierwszym jest zapewnienie zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy przed wejściem w życie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Drugim, jeżeli danej pomocy udziela jednostka organizacyjna, osoba prawna albo przedsiębiorca (Klyta 2022). Kancelaria prawnicza zwraca uwagę, że wprowadzone przepisy pozostawiają wojewodzie bardzo szeroki zakres decyzji. Równocześnie rozporządzenie w sprawie wysokości świadczeń nie określa, w jakiej procedurze należy zwrócić się do wojewody o zwiększenie kwoty, co powinno zostać doprecyzowane poprzez zmianę przepisów wskazanego aktu wykonawczego (Klyta 2022).

Jak wspomniano, świadczenie jest przyznawane na podstawie wniosku za okres faktycznego zapewniania zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, nie dłużej niż za okres 120 dni i jest wypłacane z dołu. Wniosek jest rozpatrywany w terminie miesiąca od dnia jego złożenia w urzędzie gminy. Gmina może uwarunkować przyznanie lub wypłatę świadczenia sprawdzeniem warunków wyżywienia i zakwaterowania. Weryfikację

przeprowadzają upoważnieni pracownicy urzędu gminy. Warto zauważyć, iż świadczenie nie przysługuje, jeśli warunki zakwaterowania i wyżywienia zagrażają życiu lub zdrowiu ludzi lub gdy wniosek zawierał nieprawdziwe informacje (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Przepis ustawy stanowiący, że wypłaty środków finansowych przysługują podmiotom zapewniającym zakwaterowanie i wyżywienie obywatelom Ukrainy, daje możliwość zwrotu kosztów poniesionych na rzecz obywateli Ukrainy nie tylko osobom fizycznym, ale i innym podmiotom gospodarczym, np. hotelarzom, właścicielom ośrodków wypoczynkowych, restauracji, barów, które takiej pomocy udzieliły.

4. Fundusz Pomocy

W celu finansowania lub dofinansowania realizacji zadań na rzecz pomocy Ukrainie, szczególnie obywatelom Ukrainy dotkniętym konfliktem zbrojnym na terytorium ich państwa, w tym zadań realizowanych w granicach, jak i poza RP utworzono Fundusz Pomocy w Banku Gospodarstwa Krajowego. Wypłaty ze środków Funduszu są realizowane na podstawie dyspozycji wypłaty składanej do Banku przez Prezesa Rady Ministrów. Beneficjentami środków z Funduszu mogą być także jednostki samorządu terytorialnego, które gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają je na wydatki w ramach planu finansowego tego rachunku. Fundusz ma podstawy normatywne w ustawie o pomocy obywatelom Ukrainy, gdzie postanawia się, że w Banku Gospodarstwa Krajowego tworzy się Fundusz Pomocy (Ustawa 2022/583: art. 14 ust. 1). Środki, którymi rozporządza Fundusz, pochodzą z różnych źródeł, głównie krajowych, które ustawodawca wymienił w art. 14 ust. 5 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583). Są to m.in. wpłaty środków pieniężnych jednostek sektora finansów publicznych, o których mowa w art. 9 pkt 5–8 i 14 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Ustawa 2009/157/1240), z wyłączeniem samorządowych osób prawnych, z wyjątkiem środków pochodzących z dotacji z budżetu i środków, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy, ze środków, które za zgodą Komisji Europejskiej mogą zostać przeznaczone na wsparcie wykonania zadań, np. środki z wpłat z budżetu państwa czy środki z wpływów ze skarbowych papierów

wartościowych; ze środków z wyemitowanych obligacji z innych przychodów, w tym darowizn; czy ze środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych (Muzyczka 2022).

Środki Funduszu (Ustawa 2022/583: art. 14 ust. 6) mogą być przeznaczone na realizację różnych celów, w tym na: finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań; wykup i wypłatę odsetek od obligacji (Ustawa 2022/583: art. 16 ust. 3), a także pokrycie kosztów ich emisji; zwrot Bankowi Gospodarstwa Krajowego środków, wraz z wynagrodzeniem w wysokości ustalonej z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych; zwrot wydatków lub kosztów poniesionych na realizację zadań; udzielanie pożyczek. Państwowe jednostki budżetowe i jednostki samorządu terytorialnego gromadzą środki z Funduszu na wydzielonym rachunku dochodów i przeznaczają na wydatki, w ramach planu finansowego tego rachunku. Wójt (burmistrz, prezydent miasta), zarząd powiatu oraz zarząd województwa dysponują środkami oraz opracowują plan finansowy dla rachunku (Muzyczka 2022).

Wsparcie z Funduszu Pomocy jest dochodem budżetu jednostki samorządu terytorialnego, a plan finansowy wydzielonego rachunku nie stanowi elementu uchwały budżetowej. Wstępnie można założyć, że dofinansowanie ze środków Funduszu powinno dotyczyć tych jednostek samorządu terytorialnego, w których została podjęta uchwała o zakresie pomocy dla obywateli Ukrainy zgodnie z art. 12 ust. 4 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy. Po zakończeniu roku budżetowego organy wykonawcze jednostki samorządu terytorialnego mają obowiązek przedłożyć organowi stanowiącemu jednostki samorządu terytorialnego informację o wykonaniu planu finansowego rachunku (Ustawa 2022/583: art. 14 ust. 19).

5. Inne świadczenia socjalne

W analizowanej ustawie o pomocy przewidziano również możliwość uzyskania przez obywateli Ukrainy, którzy przebywają na terenie Polski legalnie i którzy zostali wpisani do rejestru PESEL, jednorazowego świadczenia pieniężnego w wysokości 300 zł na osobę. Może ono być przeznaczone na utrzymanie, zwłaszcza na pokrycie wydatków na żywność, odzież, obuwie, środki higieny osobistej oraz opłaty mieszkaniowe. Świadczenie to jest wypłacane

przez gminę, a organem odpowiedzialnym za jego realizację jest wójt, burmistrz, prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce pobytu danej osoby (z możliwością upoważnienia innych osób, np. pracownika urzędu lub kierownika ośrodka pomocy społecznej). Wniosek o wypłatę jednorazowego świadczenia pieniężnego składa uprawniona osoba, jej przedstawiciel ustawowy, opiekun tymczasowy albo osoba sprawująca faktyczną opiekę nad dzieckiem. Przyznanie przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta jednorazowego świadczenia pieniężnego nie wymaga wydania decyzji. Natomiast wydania decyzji wymaga odmowa przyznania takiego świadczenia. Wypłata jednorazowego świadczenia pieniężnego jest zadaniem zleconym z zakresu administracji rządowej, wykonywanym przez gminy, dlatego to świadczenie pieniężne i koszty jego obsługi są finansowane z budżetu państwa. Koszty obsługi wynoszą 2% kwoty przeznaczanej na wypłatę jednorazowego świadczenia (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Niezależnie od powyższego świadczenia przepisy ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy przewidują, że obywatelowi Ukrainy przebywającemu legalnie na terytorium RP i wpisanemu do rejestru PESEL mogą być przyznawane świadczenia pieniężne i niepieniężne, na podstawie i w trybie ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Ustawa 2004/64/593: art. 33). Ukraińiec, który chciałby ubiegać się o świadczenia z pomocy społecznej, musi złożyć oświadczenie o sytuacji osobistej, rodzinnej, dochodowej oraz majątkowej. W postępowaniu o przyznanie świadczeń nie przeprowadza się rodzinnego wywiadu środowiskowego, chyba że powstaną wątpliwości, co do treści tego oświadczenia. Udzielanie świadczeń ma miejsce w gminie miejsca pobytu osoby starającej się o te świadczenia (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Ponadto w zakresie świadczeń socjalnych warto również zauważyć, że obywatelowi Ukrainy przebywającemu legalnie na terytorium Polski przysługuje prawo do świadczeń rodzinnych, o których mowa w ustawie z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Ustawa 2003/228/2255), na zasadach i w trybie tych przepisów, z wyłączeniem warunku posiadania karty pobytu z adnotacją „dostęp do rynku pracy”. Wymieniona regulacja nawiązuje zatem do ustawy z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, która m.in. stanowi, że świadczenia rodzinne i koszty ich obsługi, składki na ubezpieczenia emerytalne i rentowe z ubezpieczenia społecznego oraz składki na ubezpieczenie zdrowotne są finansowane w formie dotacji celowej z budżetu państwa (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

6. Pomoc psychologiczna i oświatowo-edukacyjna

Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy zawiera również regulacje dotyczące dotacji dla gmin na pokrycie wydatków w zakresie pomocy psychologicznej (Ustawa 2022/583: art. 32). Zgodnie z tymi regulacjami obywatelowi Ukrainy przebywającemu legalnie na terytorium Polski może być zapewniona bezpłatna pomoc psychologiczna. Pomoc ta pozostaje w gestii wójta, burmistrza lub prezydenta miasta gminy, w której przebywa obywatel Ukrainy. Zapewnienie pomocy psychologicznej jest zadaniem zleconym gminy z zakresu administracji rządowej, finansowanie następuje w formie dotacji celowej z budżetu państwa (Muzyczka 2022).

Kolejna pomoc dla obywateli Ukrainy dotyczy wsparcia z budżetu państwa dodatkowych zadań oświatowych. Ustawodawca przewidział, że w 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymają wsparcie w wykonaniu dodatkowych zadań oświatowych, związanych z kształceniem, wychowaniem i opieką nad dziećmi i uczniami będącymi obywatelami Ukrainy, którzy przebywają na terytorium Polski legalnie i przybyli tu w związku z działaniami wojennymi w Ukrainie. Dlatego założono, że rezerwa części oświatowej subwencji ogólnej może ulec zwiększeniu o środki pochodzące z budżetu państwa. Poza tym jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymać środki ze wspomnianego Funduszu Pomocy (Ustawa 2022/583: art. 50).

Z obowiązującej regulacji wynika, że ustawodawca stara się zapewnić środki finansowe na zwiększone wydatki samorządów, związane z wykonaniem zadań oświatowych wobec dzieci/uczniów będących obywatelami Ukrainy. Jednakże warto zauważyć, iż sposób sformułowania przepisów stwarza władzy centralnej jedynie fakultatywną możliwość wspierania samorządów. Świadczy o tym użycie sformułowań: „może ulec zwiększeniu” i „mogą otrzymać środki”. Zatem przepisy te nie gwarantują samorządom dodatkowych środków, a jedynie zapowiadają taką możliwość (Muzyczka 2022).

Artykuł 109 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583) reguluje kwestie szybszego przekazania samorządom rat części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej – subwencji ogólnej, z czego wynika, iż w 2022 r. raty części oświatowej, wyrównawczej, równoważącej i regionalnej subwencji ogólnej mogą być przekazywane wszystkim jednostkom samorządu terytorialnego we wcześniejszych terminach niż określone w art. 34 ust. 1 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Ustawa 2022/583). Terminy (podstawowe) z obowiązującego przepisu są

następujące: minister właściwy do spraw finansów publicznych przekazuje właściwym jednostkom samorządu terytorialnego część oświatową subwencji ogólnej, w 12 ratach miesięcznych, w terminie do 25 dnia miesiąca poprzedzającego miesiąc wypłaty wynagrodzeń, z tym że rata za marzec wynosi $\frac{2}{13}$ ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej; część wyrównawczą i rozwojową subwencji ogólnej, w 12 ratach miesięcznych – w terminie do 15 dnia każdego miesiąca; część równoważącą i regionalną subwencji ogólnej, w 12 ratach miesięcznych – w terminie do 25 dnia każdego miesiąca.

Powyższe regulacje, podobnie jak art. 50 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583), nie nakładają obowiązku na władzę centralną do wcześniejszego przekazywania samorządom wspomnianych rat części oświatowej subwencji ogólnej. Jest to zależne od decyzji, w tym przypadku ministra właściwego do spraw finansów publicznych. W tej sytuacji najbliższe miesiące pokażą w praktyce, na ile przepis ten umożliwi faktyczne (szybsze) wsparcie samorządów (Muzyczka 2022).

W związku z realizacją wspomnianych dodatkowych zadań oświatowych ustawa przewiduje również możliwość tworzenia innych miejsc prowadzenia zajęć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych, które są podporządkowane szkołom lub przedszkolom, a które mogą być utworzone zgodnie z przepisami art. 51 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy (Ustawa 2022/583). Nadto obowiązująca ustawa pozwala na zorganizowanie dzieciom i uczniom z Ukrainy bezpłatnego transportu do miejsca, w którym zapewniana jest im kształcenie, wychowanie i opiekę (Ustawa 2022/583: art. 52). W przypadku zorganizowania transportu jednostka samorządu terytorialnego ma obowiązek w czasie przewozu zapewnić opiekę dzieciom, które korzystają z wychowania przedszkolnego, oraz uczniom, którzy mają zapewnione kształcenie, wychowanie i opiekę w szkole podstawowej (*Pomoc obywatelom Ukrainy* 2022).

Dnia 11 kwietnia 2022 r. Ministerstwo Edukacji i Nauki (MEiN) opublikowało znowelizowane rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy (Rozporządzenie 2022/645). Zawiera ono regulacje ułatwiające proces edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy. W rozporządzeniu ujęto kwestie dotyczące m.in. klasyfikacji uczniów uczęszczających do oddziałów przygotowawczych, obowiązku podziału na grupy danego oddziału w szkole w zależności od liczebności uczniów czy możliwości tworzenia oddziałów przygotowawczych w szkołach sportowych

oraz szkołach mistrzostwa sportowego. Znowelizowane przepisy obejmują też organizację dodatkowych zajęć lekcyjnych z języka polskiego, zasad bezpieczeństwa dla innych miejsc, w których będą prowadzone zajęcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze, możliwości działania oddziału przedszkolnego ze zwiększoną liczbą do ukończenia przez dzieci wychowania przedszkolnego oraz przedłużenia możliwości funkcjonowania oddziału klas I-III szkół podstawowych ze zwiększoną liczbą uczniów w ciągu całego etapu edukacyjnego.

Warto zwrócić uwagę na przepisy, które stwarzają możliwości zatrudnienia osoby niebędącej nauczycielem, która posiada przygotowanie uznane przez dyrektora placówki za odpowiednie do realizacji określonych zadań w publicznych placówkach oświatowo-wychowawczych oraz publicznych placówkach zapewniających opiekę i wychowanie uczniom w czasie pobierania nauki poza miejscem stałego zamieszkania w celu realizacji zajęć dla dzieci i młodzieży.

Zgodnie z komunikatem MEiN jednostki samorządu terytorialnego miały otrzymać wsparcie w realizacji dodatkowych zadań związanych z kształceniem, wychowaniem oraz opieką nad dziećmi i uczniami z Ukrainy w postaci środków pochodzących z rezerwy części oświatowej subwencji ogólnej, przekazane w ratach miesięcznych. To dodatkowe wsparcie finansowe może być przeznaczone także na wykonanie zadań, które do tej pory nie były finansowane z subwencji oświatowej, takich jak dowożenie uczniów oraz wychowanie przedszkolne dzieci w wieku 2,5–5 lat (*Ułatwienia w procesie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy 2022*).

Jak podało Ministerstwo Finansów w komunikacie z dnia 15 kwietnia 2022 r. jednostki samorządu terytorialnego otrzymały dodatkowe środki w łącznej wysokości 63,15 mln zł. Przekazane środki pochodzą z Funduszu Pomocy w celu wsparcia wykonania dodatkowych zadań oświatowych na rzecz dzieci i uczniów będącymi obywatelami Ukrainy (*Samorzady dostały dodatkowe pieniądze na pomoc Ukraińcom 2022*).

7. Zmiana zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego

W celu optymalizacji wykonania zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego

państwa ustawodawca przyjął nowe regulacje w odniesieniu do przepisów dotyczących gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego. Zmiany w gospodarce finansowej jednostek samorządu terytorialnego dotyczą:

1. Zniesienia 50% limitu kosztów działalności dla wysokości dotacji, udzielanych z budżetu na rzecz zakładów budżetowych, które realizują powyższe zadania.
2. Zmian w sposobie ustalania relacji określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych (Ustawa 2009/157/1240). Artykuł 110 ust. 1 i 2 ustawy o pomocy (Ustawa 2022/583) ustala nową relację, na podstawie której planowane wydatki bieżące zmniejsza się o planowane wydatki bieżące ponoszone w celu wykonania zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel. Ocena spełnienia zasady określonej w art. 242 ustawy o finansach publicznych następuje przy uwzględnieniu zrealizowanych wydatków bieżących zmniejszonych o wykonane wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie były one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel.
3. Zmian w sposobie ustalania relacji, o której mowa w art. 243 ustawy o finansach publicznych (Ustawa 2009/157/1240). Ustalając bowiem relację spłaty zobowiązań na 2023 r. i lata kolejne, wydatki bieżące budżetu jednostki samorządu terytorialnego podlegają pomniejszeniu o wydatki bieżące poniesione w celu realizacji zadań związanych z pomocą obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w części, w jakiej nie są one finansowane środkami publicznymi otrzymanymi przez jednostkę na ten cel (Ustawa 2022/583: art. 110 ust. 3).
4. Nowych kompetencji dla organów wykonawczych jednostki samorządu terytorialnego. Aby wykonać zadania związane z pomocą obywatelom Ukrainy, organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zarząd powiatu lub zarząd województwa do: zmian w planie dochodów i wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego, w tym przeniesienia wydatków między działami klasyfikacji budżetowej; dokonywania czynności

- o których mowa w art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3⁶ ustawy o finansach publicznych. Poza tym organ stanowiący jednostki samorządu terytorialnego może upoważnić organ wykonawczy do dokonywania zmian w wieloletniej prognozie finansowej oraz w planie wydatków budżetu jednostki samorządu terytorialnego związanych z wprowadzeniem nowych inwestycji lub zakupów inwestycyjnych przez jednostkę, jeśli zmiana ta nie pogorszy wyniku budżetu tej jednostki (Ustawa 2022/583: art. 111).
5. Uchylenia stosowania – odnośnie do udzielenia z budżetu państwa dotacji dla jednostki samorządu terytorialnego na dofinansowanie zadań własnych bieżących i inwestycyjnych dotyczących pomocy Ukrainie, w szczególności obywatelom Ukrainy, których dotknął konflikt zbrojny na terytorium Ukrainy (Ustawa 2003/203/1966: art. 42 ust. 3; Ustawa 2009/157/1240: art. 128 ust. 2). Obowiązujące regulacje ograniczają wysokość otrzymywanych przez jednostki samorządu terytorialnego dotacji (Ustawa 2022/583: art. 20 pkt 6; *Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Należy zauważyć, że wsparcie z budżetu centralnego dla samorządów, przede wszystkim gmin, powinno zapewnić rzeczywistą realizację zadań dla potrzebujących obywateli Ukrainy. Dla samorządów istotnym jest, aby faktycznie w sposób regularny środki te były przekazywane samorządom w miarę szybko i w jak największych kwotach. Warto pamiętać, iż ciężar niesienia pomocy spoczywa przede wszystkim na samorządach (gminnych), przy koniecznym wsparciu ze strony lokalnych społeczności samorządowych (Muzyczka 2022).

Zakończenie

Odpowiadając na postawione pytanie badawcze, czy przyjęte regulacje prawne umożliwiły i nadal umożliwiają jednostkom samorządu

⁶ Art. 258 ust. 1 pkt 2 i 3 ustawy o finansach publicznych (Ustawa 2009/157/1240) dotyczy możliwości: dokonywania innych zmian w planie wydatków, oprócz przeniesienia wydatków między działami; przekazania niektórych uprawnień do przenieszenia planowanych wydatków przez inne jednostki organizacyjne jednostek samorządu terytorialnego oraz przekazania uprawnień innym jednostkom organizacyjnym danej jednostki samorządu terytorialnego do zaciągania zobowiązań z tytułu umów, których wykonanie w roku budżetowym i w latach następujących jest niezbędne do zapewnienia ciągłości działania jednostki i z których wynikające płatności wykraczają poza rok budżetowy.

terytorialnego i innym podmiotom udzielenie pomocy uchodźcom z Ukrainy i możliwości jej zorganizowania, można stwierdzić, że przybliżone w niniejszej publikacji regulacje stworzyły podstawę prawną do udzielania pomocy obywatelom Ukrainy, którzy przybyli legalnie do Polski z dniem od 24 lutego 2022 r. w związku z konfliktem zbrojnym, który wybuchł w ich państwie, i którzy zostali zarejestrowani jako posiadacze numeru PESEL. Uchwalona ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy oraz zmiany w innych analizowanych ustawach pozwalają jednostkom samorządu terytorialnego w Polsce na wydatkowanie środków w zakresie potrzeb bytowych, edukacyjnych i społecznych na rzecz obywateli Ukrainy. Dzięki przyjętym regulacjom prawnym uchodźcy z Ukrainy mogą liczyć zarówno na wsparcie instytucjonalne, jak i na pomoc finansową i bytową ze strony jednostek samorządu terytorialnego. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają przyjrzeć się, jak w praktyce wyglądała ta pomoc i jej organizacja (początkowo świadczona głównie przez obywateli i organizacje pozarządowe na rzecz uchodźców z Ukrainy) realizowana przez jednostki samorządu terytorialnego, bo pokazanie choćby w niewielkiej skali zakresu tej pomocy zwielokrotniłoby objętość i rozmiary tej publikacji.

Wiele osób prywatnych i innych podmiotów, w tym również jednostki samorządu terytorialnego, było i nadal jest zaangażowanych w pomoc dla uchodźców z ogarniętych wojną terenów Ukrainy. W większości przypadków sprostały one z większym lub mniejszym sukcesem postawionemu nagle wyzwaniu, by zapewnić Ukraincom godne warunki życia i poczucie bezpieczeństwa w obcym dla większości z nich kraju.

W tym miejscu warto pokusić się o refleksję natury ogólnej. Trzeba pamiętać, że pomoc udzielana potrzebującym z odruchu serca, ze zwyczajnego ludzkiego współczucia, empatii czy chrześcijańskiego miłosierdzia jest nie tylko potrzebna, ale także przynosi wymierne korzyści. Przybyło do nas kilka milionów osób wykształconych, z doświadczeniem zawodowym, w których edukację nie trzeba już inwestować, które chętnie podejmują pracę, nie czekając tylko i wyłącznie na pomoc ze strony naszego państwa. Chcąc skorzystać z ich przybycia, należy pomóc im nauczyć się języka polskiego, zapewnić godne warunki bytowe, a także stworzyć im poczucie bezpieczeństwa w każdym wymiarze. Zwłaszcza to poczucie bezpieczeństwa jest dla nich bezcenne. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na – wydawać by się mogło – drobne gesty samorządów, kiedy to zrezygnowano z włączenia syren alarmowych w dni, gdy tradycyjnie brzmiały w wielu miejscach, np. w rocznicę wybuchu powstania warszawskiego,

by nie powodować traumy u ukraińskich uchodźców, zwłaszcza wśród dzieci, i nie stwarzać poczucia zagrożenia potencjalnym alarmem przeciwlotniczym czy rakietowym.

Z informacji opublikowanych 28 czerwca 2022 r. przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej wynika, że ponad 260 tys. uchodźców z Ukrainy podjęło pracę w Polsce (*Ilu uchodźców z Ukrainy pracuje w Polsce?* 2022). Szukają oni mieszkań do wynajęcia, za które gotowi są płacić. Ukraińscy uchodźcy mają mentalność podobną do naszej, bo większość z nas, kiedy znajdzie się za granicą w celach ekonomicznych, chce pracować i zarabiać pieniądze, tak jak większość przybyłych do nas ukraińskich uchodźców. Zapewne wielu z nich wróci do swojej ojczyzny, ale część zostanie, a my zyskamy szansę na to, by wykształconymi pracownikami, z doświadczeniem zawodowym zasilić nasz rynek pracy i wspólnie stworzyć dobre warunki rozwoju dla nas i dla nich. Warto o to powalczyć wspólnie z jednostkami samorządu terytorialnego i wypełnić lukę dotyczącą np. nauczania języka polskiego osób dorosłych. O ile zapewniono samorządom ustawowe rozwiązania i środki finansowe na edukację ukraińskich dzieci w polskich szkołach i przedszkolach, o tyle mało uwagi poświęcono edukacji językowej osób dorosłych, które często z braku znajomości języka polskiego wykonują prace znacznie poniżej swoich kwalifikacji. Na polu organizowania kursów języka polskiego dla Ukraińców widać przede wszystkim aktywność organizacji pozarządowych, ale jest tu też obszar do aktywności m.in. dla jednostek samorządu terytorialnego. Wiele samorządów widzi takie potrzeby i je realizuje, co zapewne przyniesie realne korzyści nam wszystkim.

Warto wspomnieć i wziąć przykład z doświadczeń innych państw, np. z Kanady, która została zbudowana przez imigrantów i cały czas jest zasiedlana obcokrajowcami z różnych stron świata, i przyjrzeć się polityce imigracyjnej tego państwa oraz tamtejszym rozwiązaniom prawnym. Przybyli do Kanady imigranci zwykle przez pierwsze pół roku (zależy od prowincji) otrzymują mieszkanie, za które płaci państwo (prowincja), środki na utrzymanie i sposobność nauki języka angielskiego lub francuskiego (zależy, w której prowincji zostaną osiedleni) oraz możliwość zdobycia zawodu, jeśli nie ukończyli żadnej szkoły (Rycerska 2018). My nie musimy już inwestować w edukację uchodźców z Ukrainy, ale warto pomóc im się u nas nauczyć języka polskiego i urządzić w godnych i bezpiecznych warunkach, a korzyści będą obopólne.

Bibliografia


- Cyrankiewicz-Gortyński, M. (2022), *Gminy podejmują uchwały o pomocy Ukraińcom, ale czy wojewoda zwróci wydatki?*, <https://www.prawo.pl/samorząd/uchwały-w-sprawie-pomocy-obywatelom-ukrainy-watpliwosci,514500.html> (14.07.2022).
- Ilu uchodźców z Ukrainy pracuje w Polsce?* (2022), (Aktualne dane), <https://300gospodarka.pl/news/ilu-uchodzcow-z-ukrainy-pracuje-w-polsce-aktualne-dane> (5.07.2022).
- Klyta, T. (2022), *Jak wypłacać świadczenia 40 zł za udzielenie schronienia Ukraińcom? Kancelaria wyjaśnia*, 5 kwietnia 2022, <https://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/jak-wyplacac-swadczenia-40-zl-za-udzielenie-schronienia-ukraincom-kancelaria-wyjasnia,367311.html> (14.07.2022).
- Muzyczka, K. (2022), *Wsparcie finansowe dla samorządów na pomoc obywatelom Ukrainy*, <https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/budżet/5458802,Wsparcie-finansowe-dla-samorzadow-na-pomoc-obywatelom-Ukrainy.html> (14.07.2022).
- Pomoc obywatelom Ukrainy – nowe zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego* (2022), <https://gov.legalis.pl/pomoc-obywatelom-ukrainy-nowe-zadania-i-kompetencje-jednostek-samorzadu-terytorialnego/> (14.07.2022).
- Rozporządzenie (2022/605) Rady Ministrów z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty, Dz. U. z 2022 r. poz. 605.
- Rozporządzenie (2022/645) Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, Dz. U. z 2022 r. poz. 645.
- Rozporządzenie (2022/1336) Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty, Dz. U. z 2022 r. poz. 1336.
- Rycerska, I. (2018), *Podstawowe zasady polityki wobec imigrantów i uchodźców na przykładzie Australii i Kanady a droga dla Europy*, [w:] I. Rycerska, M. Gołoś (red.), *Problemy migracyjne współczesnego świata – wyzwania europejskie*, (Chełm: Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej).
- Samorządy dostały dodatkowe pieniądze na pomoc Ukraińcom* (2022), Business Insider Polska, 15 kwietnia 2022, <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/samorzady-dostaly-dodatkowe-pieniadze-na-pomoc-ukraincom/legyxbw> (14.07.2022).

- Ułatwienia w procesie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy* (2022), 14 kwietnia 2022, <https://samorząd.infor.pl/sektor/edukacja/5453898,Rozporządzenie-edukacja-dzieci-i-mlodziezy-z-Ukrainy.html> albo: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/ulattwienia-w-procesie-edukacji-dzieci-i-mlodziezy-z-ukrainy--rozporzadzenie-mein> (14.07.2022).
- Ustawa (1990/16/95) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559.
- Ustawa (1998/91/578) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 528.
- Ustawa (1998/91/576) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547.
- Ustawa (2003/96/873) z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327.
- Ustawa (2003/203/1966) z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm.
- Ustawa (2003/228/2255) z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 615.
- Ustawa (2004/64/593) z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268.
- Ustawa (2009/157/1240) z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634.
- Ustawa (2010/167/1131) z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 671.
- Ustawa (2010/217/1427) z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191.
- Ustawa (2019/2019) z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm.
- Ustawa (2022/583) z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 583.

Assistance to Refugees from Ukraine in Ensuring a Dignified Stay and Security in Poland by Local Government Units in Legal Regulations

Pomoc uchodźcom z Ukrainy w zapewnieniu godnego pobytu i bezpieczeństwa w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach prawnych

IZABELA RYCERSKA

Ph.D., Higher School of Public Administration, Kielce, e-mail: izaryc@onet.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-1249-1199>

Abstract: The article concerns legal regulations establishing the rules for providing assistance to refugees from Ukraine who have entered Poland in connection with Russia's attack on Ukraine on February 24, 2022. The most important provisions of the Act of March 12, 2022 on assistance to Ukrainian citizens in connection with the armed conflict on the territory of this country are discussed in the context of assistance provided to Ukrainian refugees by local government units. Changes in local government constitutional acts, basic rights of refugees, including the rules for obtaining a PESEL number, legal procedures for assistance activities undertaken by local government units also in relations with the voivode, and rules for providing financial support to entities helping refugees from Ukraine are shown. In addition, the Assistance Fund and the rules for using it, other social benefits such as a one-off cash benefit in the amount of PLN 300 per person are discussed. Attention was paid to psychological and educational assistance and to changes in the principles of financial management by local government units. In the end, the author draws attention to what tasks the Polish State must perform together with local government units and non-governmental organisations in order to take advantage of the presence of refugees from Ukraine and properly use their potential.

Keywords: assistance, Ukrainians, local governments, law

Streszczenie: Artykuł dotyczy regulacji prawnych ustanawiających zasady udzielania pomocy uchodźcom z Ukrainy, którzy napłynęli do Polski w związku z atakiem Rosji na Ukrainę 24 lutego 2022 r. Przedstawiono najważniejsze postanowienia ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa w kontekście pomocy świadczonej na rzecz uchodźców z Ukrainy przez jednostki samorządu terytorialnego. Ukazano zmiany w samorządowych ustawach ustrojowych, podstawowe uprawnienia uchodźców, w tym zasady uzyskania numeru PESEL, procedury prawne działań pomocowych podejmowanych przez jednostki samorządu terytorialnego również w relacjach z wojewodą, zasady udzielania wsparcia finansowego

dla podmiotów pomagających uchodźcom z Ukrainy. Ponadto omówiono Fundusz Pomocy i reguły korzystania z niego, inne świadczenia socjalne typu jednorazowe świadczenie pieniężne w wysokości 300 zł na osobę. Zwrócono uwagę na pomoc psychologiczną i oświatowo-edukacyjną oraz na zmiany zasad prowadzenia gospodarki finansowej przez jednostki samorządu terytorialnego. W zakończeniu wskazano zadania, które musi wykonać państwo polskie wraz z jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami pozarządowymi, by skorzystać z obecności uchodźców z Ukrainy i właściwie spożytkować ich potencjał.

Słowa kluczowe: pomoc, Ukraińcy, samorzady, prawo

Russia's attack on Ukraine, referred to as a special operation, and the *de facto* start of the war against the country, took place on February 24, 2022, and directly influenced the need to provide assistance to – as it turned out over time – the multi-million refugees from Ukraine who were seeking a safe haven for themselves and their families in Poland. Immediate action was taken by ordinary citizens, who in a more or less organized way helped the Ukrainians arriving en masse, supplying them with food, clothing, shelter, providing transport, often to places far from the border, not only in Poland, but also in Europe. For those who decided to stay in Poland, Poles made their apartments and houses available.

The authorities of local government units, although at different times in individual municipalities, and state bodies also undertook assistance activities, adopting the necessary legal regulations and allocating financial resources to needy Ukrainians, Poles receiving them, and local government units. This article is written during the war, and the adopted systemic solutions have already put in order the rules of admission, the employment of citizens of Ukraine or providing them with food and housing. Today we are witnessing this war and the events seem to be happening before our eyes, but in a few years, the presented material will have a completely different value, when – hopefully – Ukraine will rebuild its destroyed state. Therefore, it is worth asking a research question: Did the adopted legal regulations allow and continue to allow local government units and other entities to meet the challenges related to assistance to refugees from Ukraine and the possibilities of organizing this assistance, which has been and continues to be provided throughout the country?

The basic research method used in this article is the analysis of sources, primarily adopted legal acts, regulating the issues of assistance to

refugees from Ukraine, primarily by local government units. The most important legal acts, as well as articles and materials published, mainly on internet portals, were used in the preparation of the article, since there is a lack of studies on this issue in journals *stricto scientific*. This article is an attempt to fill this gap.

1. Amendments to constitutional laws and basic rights for refugees from Ukraine

The basic legal act regulating the status of citizens of Ukraine who came to the territory of the Republic of Poland (RP) directly from the territory of Ukraine in connection with hostilities conducted on the territory of that state and citizens of Ukraine holding a pole's Card who, together with their immediate family, came to Poland due to hostilities, is the act of March 12, 2022 on assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of that state (Ustawa 2022/583). This act also covers the spouse of a citizen of Ukraine who does not have Ukrainian citizenship, if they arrived on the territory of the Republic of Poland directly from the territory of Ukraine in connection with hostilities conducted on the territory of that state (Ustawa 2022/583: art. 1 para. 2).

In addition to the adoption of the act on assistance to citizens of Ukraine, a number of amendments were also made to the constitutional laws of local government units, which, thanks to them, received the formal opportunity to provide assistance, including financial assistance, to local and regional communities of other states. The Act of March 8, 1990 on municipal government introduced the following provision: "Municipalities, inter-municipal associations and associations of local government units may provide assistance, including financial assistance, to local and regional communities in other countries. The basis for granting this assistance is a resolution of the constituent body of the municipality, the inter-municipal association or the competent statutory body of the Association of local government units" (Ustawa 1990/16/95: art. 10 para. 3).

Similar measures were introduced in the Act of June 5, 1998 on county government, by adding to art. 7a para. 2 – aid may be provided by Counties, unions and associations of Counties (Ustawa 1998/91/578) and in the Act of June 5, 1998 on the government of the Voivodeship (Ustawa 1998/91/576;

Pomoc obywatelom Ukrainy 2022), by adding to art. 8a para. 2 (aid may be provided by Voivodeships). The basis for providing this assistance is a resolution of the constituent body of the County, the association of counties or the competent statutory body of the association of counties, and in the case of a Voivodeship the Sejmik of the Voivodeship. These regulations allow for direct assistance from local government units (including financial), especially to so-called partner cities and municipalities. The condition for granting the aid is, in addition to the adoption of a resolution on the matter by the body constituting local government units, to include appropriate amounts in the planned budget expenditure (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

The basic right allowing to use of various benefits established by the legislator is to give citizens of Ukraine whose stay in the territory of the Republic of Poland was recognized as legal on the basis of the provisions of the act on assistance to citizens of Ukraine, the PESEL number referred to in art. 15 of the Act of September 24, 2010 on population registration (*Ustawa 2010/217/1427*). An application in this case can be submitted to the seat of any executive body of the municipality. The Act also provides for the implementation of this task outside the seat of the municipal office.

According to the act, the submitted application must be accompanied by a photograph that meets the conditions contained in art. 29 of the Act of August 6, 2010 on identity cards (*Ustawa 2010/167/1131*), and on the basis of art. 5 para. 1 of the act on assistance to citizens of Ukraine, the executive body of the municipality may allow Ukrainian citizens who legally reside in the territory of the Republic of Poland to take the required photograph free of charge. The above task is a government-commissioned task. In addition, according to this act, the minister responsible for it may purchase the computer equipment and services for municipalities necessary to carry out the tasks related to the PESEL number. Purchased equipment can be given to municipalities free of Charge (*Ustawa 2022/583: art. 7*).

In accordance with the current act, this assistance may be provided both by the Voivode and other public administration bodies, units subordinate to or supervised by public administration bodies, units of the public finance sector and other public authorities, within the framework of their own funds, and it may relate to:

- a) accommodation;
- b) providing all-day group meals;

- c) provision of transportation to places of accommodation, and food, between these places or to centres run by the Head of the Office for Foreigners or to places where citizens of Ukraine are provided with medical care;
- d) financing of journeys by public transport and specialised transport for persons with disabilities to or between the abovementioned locations;
- e) the provision of personal hygiene products and other products (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 1).

The act on assistance to citizens of Ukraine also provides for assistance to citizens of Ukraine, which can be provided by local government units and their unions or metropolitan unions - on their own initiative and within the scope of their funds. The scope of assistance is determined in a resolution by a body constituting a local government unit or association, and the forms and mode of providing assistance is determined by the competent executive body (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 4 and 5).

2. Legal procedures for actions taken by local government units

The adoption of a resolution by the constituent body is not an obligation of that body, as is clearly indicated by the legislator, stating that the assistance is provided on its own initiative and within the limits of its means. The adoption of a resolution creates a new own task for the local government unit or association, since the same entities determine the scope of this task. Consequently, the task is financed from its own resources. At the same time, the adoption of the resolution allows local government units and their associations to accept donations from other entities intended for the implementation of assistance activities for citizens of Ukraine included in the resolution, which was in doubt before the entry into force of the act on assistance to citizens of Ukraine (Cyrankiewicz-Gortyński 2022; *Pomoc obywatelom Ukrainy* 2022).

Also art. 98 of the act on assistance to citizens of Ukraine enables the provision of assistance, including financial one. This article stipulates that, from February 24, 2022, local government units, unions of local government units, associations of local government units and a metropolitan union may assist citizens of Ukraine and provide support to local and regional communities of other countries, including through the disbursement of

funds. This provision can be applied in a situation where, as mentioned, the constituent bodies adopt resolutions on the scope of assistance to citizens of Ukraine (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 4), determining the scope of such assistance, while the form and mode of its provision are determined by the competent executive body of the individual or association (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 5). In this case, the provisions of the act of September 11, 2019 shall not apply to public procurement necessary to provide assistance covered by a resolution of a body constituting a local government unit, a union of a local government unit or a metropolitan Union – Public procurement law (Ustawa 2019/2019). However, the contracting authority must comply with the information obligations indicated in the art. 12 para. 7 of the act on assistance to Citizens of Ukraine, on the basis of which all entities entitled to provide assistance are obliged, within three months from the end of the month in which the contract was awarded, to place information in the Public Procurement Bulletin on the award of the applicable contract.

In view of the above, the Voivode can also carry out distinguished tasks in the field of assistance to Ukrainians and therefore has the right to issue orders in force among others bodies of local government units, local government legal persons and local government organizational units without legal personality (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 10). The orders of the Voivode are issued by administrative decision and are subject to immediate execution from the moment of their delivery or announcement and do not require justification. These orders may be repealed and amended if the public interest or the legitimate interest of the party so requires (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 11 and 12). In relation to the local government unit, tasks carried out in execution of the orders of the Voivode have the status of tasks in the field of Government Administration (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 16). On the one hand, regulations that address requirements for immediate execution upon delivery or announcement, in the absence of justification requirements, allow rapid action to be taken, but on the other hand, they create a lack of control tools over orders that do not fully correspond to actual needs or even illegal.

The tasks imposed on local government units in this area are carried out by them as tasks commissioned from the scope of government administration. Thus, if the tasks indicated (by order of the provincial governor) are so-called commissioned tasks, then – as is well known – the local authority should receive adequate funds from the central budget for this purpose.

However, it should be added that such central refinancing of local government expenses, in principle, applies only to situations in which the Voivode initiates tasks (issues orders). At the same time, however, the legislator made it possible for local authorities to independently (as so-called own tasks) carry out tasks to assist Ukrainian citizens (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 4 and 5). A local government unit, a union of local government units or a metropolitan union may, on its own initiative and within the limits of its resources, provide assistance to the citizens of Ukraine, and the scope of such assistance shall be determined in a resolution by the body constituting the local government unit, the union of local government units or the metropolitan union. However, in the situation of carrying out their own tasks, without the order of the Voivode, the legislator did not provide for guarantees of the transfer of additional funds to local governments to refinance expenditures. A certain solution may be a provision stating that the state budget may be granted to the competent units of local government targeted subsidies to finance or co-finance tasks related to assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of this state (Ustawa 2022/583: art. 113). In the case of co-financing of own current and investment tasks, the amount of the grant may be more than 80% of the cost of the task (Muzyczka 2022).

The legislator also allows the assignment of tasks to non-governmental organizations if the body constituting the local government units, the union of the local government unit or the metropolitan union adopts a resolution on the scope of assistance provided to the citizens of Ukraine. Assistance tasks may also be outsourced to non-governmental organisations and related entities on the basis of the provisions of the Act of April 24, 2003. on public benefit activity and volunteerism (Ustawa 2003/96/873). In art. 12 para. 8 of the act on assistance to citizens of Ukraine, the legislator abolished the obligation to announce an open tender in such a case, at the same time ordering the application of the provisions of the act of August 27, 2009 on public finance, art. 43,¹ 47,² 151³ and 221 para. 1-3⁴, respectively (Ustawa 2009/157/1240).

¹ Art. 43 gives the right to perform tasks financed from public funds to the general entities.

² Art. 47 requires that an entity requesting public funds for a given task must submit a bid to perform the task in accordance with the principles of fair competition, with guarantees that the task will be performed in an efficient, economical and timely manner.

³ Art. 151 allows the holder of the budget part of the order of a non-governmental organization to carry out its tasks on the basis of an agreement concluded with this organization, and allows to simultaneously grant a targeted grant for the implementation of these tasks.

The methods of accounting and control of the performance of the commissioned public task shall be determined by an order or resolution of the executive body of the local government unit, the union of the local government unit or the metropolitan union, which must take into account ensuring the transparency of the grant procedure and its settlement. In addition, it is worth noting that the act on assistance to citizens of Ukraine abolished the obligation to organize competitions of tenders in order to entrust the implementation of tasks in the field of public health (Ustawa 2022/583: art. 12 para. 9). This applies to a situation where a body constituting a local government unit, a union of local government units or a metropolitan union has adopted a resolution on the scope of assistance to citizens of Ukraine (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

3. Financial support for helpers

Further benefits relate to the payment of funds to entities providing accommodation and food to citizens of Ukraine. The Act on Assistance to Citizens

The contract concluded with the NGO should include: a detailed description of the task, including the purpose of awarding the grant, the deadline for its implementation; the amount of the grant granted and the payment method; the deadline for using the grant, no longer than 31 December of the financial year in question; the procedure for monitoring the performance of the task; the deadline and the method of settlement of the grant granted; as well as the deadline for returning the unused part of the grant, no longer than 15 days from the date specified in the contract for the performance of the task, and in particular in the case of a task carried out abroad - 30 days from the date specified in the contract.

⁴ Art. 221 para. 1-3 provides that entities not included in the public finance sector and not operating for profit may receive from the budget of a local government unit targeted subsidies for public purposes related to the implementation of the tasks of this unit, as well as to co-finance investments related to the implementation of these tasks. A task is commissioned and a grant is awarded in accordance with the provisions of the Act of April 24, 2003 on public benefit activity and voluntary work, and if it concerns other tasks than those specified in this Act - on the basis of an agreement between the local government unit and the entity concerned. The contract should specify: a detailed description of the task, together with the purpose for which the grant was awarded, and the deadline for its implementation; the amount of the grant and the method of payment; the deadline for the use of the grant, no longer than 31 December of the financial year in question; the procedure for monitoring the performance of the task; the deadline and the manner of settlement of the grant; the deadline for the return of the unused part of the grant.

of Ukraine stipulates in art. 13 that any entity, especially a natural person running a household, which provides accommodation and food to a citizen of Ukraine, may be granted, upon request, a cash benefit for this reason for no longer than for a period of 120 days (Rozporządzenie 2022/1336),⁵ with the possibility of extending this period in particularly justified cases. The maximum amount of the benefit entitled under this title and the rules for granting the benefit and extending its payment were set by the Council of Ministers in the Regulation of March 15, 2022. The amount of this benefit is set at 40 PLN per person per day and it can be increased by the Voivode in the following cases:

- a) providing accommodation and food to citizens of Ukraine before the date of entry into force of the law;
- b) when the entity providing accommodation and food to citizens of Ukraine is an organizational unit, legal entity or entrepreneur.

The act clearly states that the provision of 40 PLN is entitled for granting shelter to a citizen of Ukraine, but with the following fortifications:

1. They must be citizens of Ukraine who came to Poland in connection with the war in Ukraine.
2. Pole's Card holders who, together with their immediate family, came to Poland in connection with the war.
3. Spouses of Ukrainian citizens who do not have Ukrainian citizenship, if they came to Poland in connection with hostilities (Klyta 2022).

It follows from the above provisions, *inter alia*, that it is not possible to pay a benefit to those persons who provide accommodation and food to Ukrainian citizens who came to Poland before the outbreak of war for economic purposes. Thus, it is not possible to receive benefits for citizens of Ukraine who fled the country before the war to their families, whose families have previously resided in Poland (Klyta 2022).

The provision of 40 PLN per day for accommodation and meals for war refugees can be granted for 120 days and extended in particularly justified cases. Consent to such an extension is issued by the governor, and it may concern individual cases or a group of entities providing food and accommodation to Ukrainians in the voivodeship. In individual cases, the period of payment of the benefit may be extended for a fixed period, at the carefully reasoned request of the entity providing food and

⁵ Until June 24, 2022, it was 60 days (see Rozporządzenie 2022/605). The current number of 120 days was established by Rozporządzenie (2022/1336).

accommodation to citizens of Ukraine. The application is considered by the Voivode, but it is submitted to the municipal office or the municipal seat to a legal person. In the case of a group of entities, the period of payment of benefits may be extended by the Voivode ex officio, and this consent is published on the website of the entity of the Voivode's Public Information Bulletin and contains the deadline for extending the payment of benefits, as well as the definition of the group of entities and the justification (Klyta 2022).

One of the law firms, after analysing the provision of "particularly justified cases," explained that such a situation occurs when, e.g., a given entity provided accommodation for a family with eight children, and the children were sent to educational institutions in a particular village. In this case, the formalistic adherence to the 120-day period will make it necessary to change the place of residence and look for new schools and kindergartens for children. A similar situation concerns the possibility of increasing the amount of PLN 40 by the decision of the Voivode in two cases. The first is to provide accommodation and food for citizens of Ukraine before the entry into force of the act on assistance to citizens of Ukraine. Second, if the aid in question is granted by an organisational unit, a legal person or an entrepreneur (Klyta 2022). The law firm points out that the legislation introduced leaves the Voivode with a very broad scope of decisions. At the same time, the regulation on the number of benefits does not specify in which procedure it is necessary to apply to the Voivode for an increase in the amount, which should be clarified by amending the provisions of the indicated implementing act (Klyta 2022).

As mentioned, the benefit is granted on the basis of an application for the period of actual provision of accommodation and food to citizens of Ukraine, not more than for a period of 120 days and is paid in arrears. The application is considered within one month from the date of its submission to the municipal office. The municipality may make the granting or payment of a benefit conditional on the verification of the conditions of food and accommodation. Verification is carried out by authorized employees of the municipal office. It is worth noting that the benefit does not apply if the conditions of accommodation and food endanger the life or health of people or if the application contains false information (*Pomoc obywatelom Ukrainy* 2022).

The provision of the law stipulating that payments of financial resources are entitled to entities providing accommodation and food to citizens of

Ukraine gives the opportunity to reimburse the costs incurred in favour of citizens of Ukraine not only to individuals but also to other economic entities, e.g., hoteliers, owners of recreation centres, restaurants, bars, which provided such assistance.

4. Assistance Fund

In order to finance or co-finance the implementation of tasks for assistance to Ukraine, in particular to Ukrainian citizens affected by the armed conflict on the territory of their state, including tasks carried out within and outside the Republic of Poland, An Assistance Fund was established in the Bank Gospodarstwa Krajowego. Withdrawals from the Fund are made on the basis of the disbursement order submitted to the bank by the Prime Minister. Beneficiaries of the Fund may also be local government units which collect the Fund in a segregated revenue account and allocate it to expenditure under the financial plan of that account. The fund has a normative basis in the act on assistance to citizens of Ukraine, where it is decided that the Assistance Fund is created in the Bank Gospodarstwa Krajowego (Ustawa 2022/583: art. 14 para. 1). Sources, mainly domestic, which are listed by the legislator in art. 14 para. 5 of the act on assistance to citizens of Ukraine (Ustawa 2022/583). These include payments of funds of entities of the public finance sector referred to in art. 9 point 5-8 and 14 of the public finance Act of August 27, 2009 (Ustawa 2009/157/1240), excluding local government legal entities, except for funds from grants from the budget and funds referred to in art. 5 para. 1 point 2 and 3 of the public finance act and art. 5 para. 1 point 2 of the Act, from funds which, with the approval of the European Commission, may be allocated to support the performance of tasks, e.g., funds from payments from the state budget or funds from proceeds of treasury securities; from funds from bonds issued from other revenues, including donations; or from funds from non-reimbursable foreign sources referred to in art. 5 para. 1 point 3 of the Public Finance Act (Muzyczka 2022).

Resources of the Fund (Ustawa 2022/583: art. 14 para. 6) may be used for various purposes, including: financing or co-financing the implementation of tasks; redemption and payment of interest on bonds (Ustawa 2022/583: art. 16 para. 3), as well as covering the costs of their issuance; return to

the Bank Gospodarstwa Krajowego of funds, together with remuneration in the amount agreed with the minister responsible for public finance; reimbursement of expenses or costs incurred for the implementation of tasks; granting loans. State budget units and local government units collect resources from the Fund in a separate revenue account and allocate them for expenses, within the framework of the financial plan of this account. The Wójt (Burmistrz, President of the city), the County administration and the Voivodeship administration have the funds and develop a financial plan for the account (Muzyczka 2022).

Support from the Assistance Fund is revenue from the budget of the local government unit, and the financial plan of the segregated account does not constitute an element of the budget resolution. Initially, it can be assumed that the co-financing from the fund should concern those units of local government in which a resolution was adopted on the scope of assistance to citizens of Ukraine in accordance with art. 12 para. 4 of the act on assistance to citizens of Ukraine. After the end of the financial year, the executive bodies of the local government unit are obliged to submit to the body constituting the local government unit information on the implementation of the financial plan of the account (Ustawa 2022/583: art. 14 para. 19).

5. Other social benefits

The analysed act on assistance also provides for the possibility of obtaining by citizens of Ukraine who are legally residing in Poland and who have been entered into the PESEL register, a one-time cash benefit of 300 PLN per person. It can be used for maintenance, especially to cover expenses for food, clothing, footwear, personal hygiene products and housing fees. This benefit is paid by the municipality, and the body responsible for its implementation is the Wójt (mayor of rural municipality), Burmistrz (mayor of urban-rural municipality or smaller urban municipality) or President of the city competent for the place of residence of the person (with the possibility of authorizing other persons, e.g., an employee of the office or the head of a social assistance centre). An application for payment of a one-time cash benefit is submitted by an entitled person, their legal representative, temporary guardian or a person who has actual custody of the child. Granting by the Wójt, Burmistrz or President of the city of a single monetary

benefit does not require a decision. However, the decision is required for the refusal to grant such a benefit. The payment of a one-off cash benefit is a task contracted from the scope of government administration, performed by municipalities, therefore this cash benefit and the costs of its servicing are financed from the state budget. Service costs shall be 2% of the lump sum (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

Notwithstanding the above benefit, the provisions of the act on assistance to citizens of Ukraine provide that a citizen of Ukraine legally residing in the territory of the Republic of Poland and entered in the PESEL register may be granted monetary and non-monetary benefits, on the basis of and in accordance with the act of March 12, 2004 on social assistance (Ustawa 2004/64/593: art. 33). A Ukrainian who would like to apply for social assistance benefits must submit a statement of personal, family, income and property situation. A family environmental interview shall not be conducted in benefit proceedings unless there is doubt as to the content of the statement. The provision of benefits takes place in the municipality of the residence of the person seeking these benefits (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

In addition, with regard to social benefits, it is also worth noting that a citizen of Ukraine legally residing in Poland has the right to family benefits, as referred to in the act of November 28, 2003 on family benefits (Ustawa 2003/228/2255), on the principles and in the manner of these provisions, except for the condition of holding a residence card with the annotation "access to the labour market." The aforementioned regulation thus refers to the Act of November 28, 2003 on family benefits, which, inter alia, stipulates that family benefits and their servicing costs, pension and social insurance contributions and health insurance contributions are financed in the form of a targeted subsidy from the state budget (*Pomoc obywatelom Ukrainy 2022*).

6. Psychological and educational assistance

The act on assistance to citizens of Ukraine also contains regulations on subsidies to municipalities to cover expenses in the field of psychological assistance (Ustawa 2022/583: art. 32). In accordance with these regulations, a citizen of Ukraine legally residing in Poland can be provided with free psychological assistance. This assistance shall remain the responsibility of the Wójt, Burmistrz or President of the municipality in which the citizen

of Ukraine resides. The provision of psychological assistance is a task commissioned by the municipality from the scope of government administration, financed in the form of a targeted grant from the state budget (Muzyczka 2022).

Another assistance to the citizens of Ukraine concerns support from the state budget for additional educational tasks. The legislator stipulated that in 2022, local government units will receive support in the performance of additional educational tasks related to the education, upbringing and care of children and pupils who are Ukrainian citizens and who are on the territory of Poland legally and have arrived here in connection with the warfare in Ukraine. Therefore, it was assumed that the reserve of the educational part of the general subsidy could be increased by funds from the state budget. In addition, local authorities may receive funds from the Assistance Fund (Ustawa 2022/583: art. 50).

According to the current regulation, the legislator is trying to provide financial resources for increased expenditures of local governments related to the performance of educational tasks for children/students who are citizens of Ukraine. However, it is worth noting that the way the rules are formulated creates only an optional opportunity for the central government to support local governments. This is evidenced by the use of the phrases: "may be increased" and "may receive funds." Therefore, these rules do not guarantee additional funds to local governments, but only announce such a possibility (Muzyczka 2022).

Article 109 of the act on Assistance to Citizens of Ukraine (Ustawa 2022/583) regulates the accelerated transfer of instalments of the educational, equalising, balancing and regional parts – of the general subvention to local governments, which implies that in 2022 instalments of the educational, equalising, balancing and regional parts of the general subvention may be transferred to all local government units at earlier dates than those specified in art. 34 para. 1 of the act on income of local government units (Ustawa 2022/583). The (basic) terms of the current provision are as follows: the minister responsible for public finance transfers the educational part of the general subsidy to the competent local government units, in 12 monthly instalments, by the 25th day of the month preceding the month of payment of salaries, except that the instalment for March is $\frac{2}{13}$ of the total amount of the educational part of the general subsidy; the compensatory and development part of the general subsidy, in 12 monthly instalments – by the

15th day of each month; the balancing and regional part of the general subsidy, in 12 monthly instalments – by the 25th day of each month.

The above regulations, as well as art. 50 of the act on assistance to citizens of Ukraine (Ustawa 2022/583), do not impose an obligation on the central authority to advance the transfer to local governments of the said instalments of the educational part of the general subsidy. It depends on the decision, in this case of the minister responsible for public finance. In this situation, the coming months will show in practice to what extent this provision will enable real (faster) support for local governments (Muzyczka 2022).

In connection with the implementation of these additional educational tasks, the act also provides for the possibility of creating other places of conducting didactic, educational and caring activities that are subordinate to schools or kindergartens, and which can be created in accordance with the provisions of art. 51 of the act on assistance to citizens of Ukraine (Ustawa 2022/583). In addition, the current act allows for the organization of free transport for children and pupils from Ukraine to a place where they are provided with education, upbringing and care (Ustawa 2022/583: art. 52). When organising transport, the local government unit is obliged to provide care during transport for children who benefit from pre-school education and for pupils who are provided with education, upbringing and care in primary school (*Pomoc obywatelom Ukrainy* 2022).

On April 11, 2022, The Ministry of Education and Science (MEiN) published a revised Regulation of the Minister of Education and Science on the organisation of education, upbringing and care for children and young people who are citizens of Ukraine (Rozporządzenie 2022/645). It contains regulations facilitating the process of education of children and adolescents from Ukraine. The regulation covers issues such as the classification of pupils attending preparatory divisions, the obligation to divide into groups of a given division in a school depending on the number of pupils or the possibility of creating preparatory divisions in sports schools and sports championship schools. The amended regulations also include the organization of additional lessons in the Polish language, safety rules for other places where didactic, educational and care classes will be conducted, the possibility of operating a preschool department with an increased number of children until the completion of preschool education and the extension of the possibility of operating a branch of grades I–III of primary schools with an increased number of students throughout the educational stage.

It is worth paying attention to the provisions that create the possibility of employing a person who is not a teacher, who has a training recognized by the director of the institution as suitable for the performance of certain tasks in public educational institutions and public institutions providing care and education to students during the study period outside the place of permanent residence in order to carry out classes for children and young people.

According to the MEiN communication, local government units were to receive support in the implementation of additional tasks related to education, upbringing and care of children and pupils from Ukraine in the form of funds from the reserve of the educational part of the general subsidy, transferred in monthly instalments. This additional financial support can also be used to carry out tasks that have not been financed by the education grant so far, such as the transport of pupils and the preschool education of children aged 2,5–5 years (*Ułatwienia w procesie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy* 2022).

According to the Ministry of Finance in a April 15, 2022 communication, local government units received additional funds totalling 63.15 million PLN. This appropriation is intended to cover the costs of supporting the implementation of additional educational tasks for children and pupils who are citizens of Ukraine (*Samorzędy dostały dodatkowe pieniądze na pomoc Ukraińcom* 2022).

7. Change in the rules of financial management by local government units

In order to optimize the performance of tasks related to assistance to the citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of this state, the legislator adopted new regulations with regard to the provisions on the financial economy of the local government unit. Changes in the financial management of local government units concern:

1. The abolition of the 50% cap on operating costs for the amount of grants granted from the budget to budgetary institutions that carry out the above tasks.
2. Amendments to the determination of the relationship set out in art. 242 of the public finance act (Ustawa 2009/157/1240). Article 110 para. 1 and

- 2 of the act on assistance (Ustawa 2022/583) establishes a new relation on the basis of which the planned current expenditure is reduced by the planned current expenditure incurred to perform tasks related to assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of that country in the part in which they are not financed with public funds received by the entity for this purpose. The assessment of compliance with the principle set out in art. 242 of the public finance act is made by taking into account the realised current expenditures reduced by the realised current expenditures incurred for the implementation of tasks related to assistance to citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of this country in the part in which they were not financed with public funds received by the entity for this purpose.
3. Amendments to the determination of the relationship referred to in art. 243 of the public finance act (Ustawa 2009/157/1240). Indeed, when determining the repayment ratio for 2023 and subsequent years, the current expenditure of the budget of the local government unit shall be reduced by the current expenditure incurred for the implementation of tasks related to the assistance of citizens of Ukraine in connection with the armed conflict on the territory of that state in the part in which they are not financed with public funds received by the unit for this purpose (Ustawa 2022/583: art. 110 para. 3).
 4. New powers for the executive bodies of the local government unit. In order to perform tasks related to assistance to citizens of Ukraine, the body constituting the local government units may authorize the Wójt (Burmistrz, President of the city), the County administration or the Voivodeship administration to: make changes to the plan of revenues and expenditures of the budget of the local government unit, including the transfer of expenditures between budget classification departments; perform actions referred to in art. 258 para. 1 point 2 and 3⁶ of the public finance act. In addition, the authority constituting local

⁶ Art. 258 para. 1 point 2 and 3 of the public finance act (Ustawa 2009/157/1240) concerns the possibility of: making other changes to the expenditure plan, in addition to the transfer of expenditure between departments; transferring certain powers to transfer planned expenditure by other organisational units of local government units and transferring powers to other organisational units of a local government unit to incur obligations under contracts the following shall be necessary to ensure the continuity of the business of the unit and the payments resulting therefrom shall extend beyond the financial year.

- government units may authorise the executive body to make changes to the multi-annual financial forecast and to the expenditure plan of the local government unit's budget related to the introduction of new investments or investment purchases by the unit, if this change does not worsen the result of the budget of this unit (Ustawa 2022/583: art. 111).
5. Repeal - with regard to granting grants from the state budget to a local government unit to co-finance its own current and investment tasks related to assistance to Ukraine, in particular to Ukrainian citizens affected by the armed conflict on the territory of Ukraine (Ustawa 2003/203/1966: art. 42 para. 3; Ustawa 2009/157/1240: art. 128 para. 2). The current regulations limit the amount of subsidies received by local government units (Ustawa 2022/583: art. 20 point 6; *Pomoc obywatelom Ukrainy* 2022).

It should be noted that support from the central budget for local governments, primarily municipalities, should ensure the actual implementation of tasks for Ukrainian citizens in need. It is important for local authorities that, in fact, on a regular basis, these funds are transferred to local authorities as quickly and in the largest possible amounts. It is worth remembering that the burden of assistance lies primarily on local (municipal) governments, with the necessary support from local government communities (Muzyczka 2022).

Conclusion

Answering the research question whether the adopted legal regulations allowed and continue to allow local government units and other entities to provide assistance to refugees from Ukraine and the possibility of organizing it, it can be concluded that the approximate regulations in this publication created a legal basis for providing assistance to citizens of Ukraine who legally arrived in Poland from February 24, 2022 in connection with the armed conflict that broke out in their country, and who were registered as holders of a PESEL number. The adopted act on assistance to citizens of Ukraine and amendments to other analysed acts allow local government units in Poland to spend funds in the field of housing, educational and social needs for citizens of Ukraine. Thanks to the adopted legal regulations, refugees from Ukraine can count on both institutional support and financial

and subsistence assistance from local government units. The framework of this article does not allow us to look at what this assistance and its organization looked like in practice (initially provided mainly by citizens and NGOs for refugees from Ukraine) implemented by local government units, as showing the scope of this assistance, even on a small scale, would multiply the volume and size of this publication.

Many individuals and other entities, including local government units, have been and continue to be involved in helping refugees from war-torn areas of Ukraine. In most cases, they have met with greater or less success the sudden challenge of providing Ukrainians with decent living conditions and a sense of security in a country foreign to most of them.

At this point, it is worth enticing a general reflection. It must be remembered that help given to those in need out of a reflex of the heart, out of ordinary human compassion, empathy or Christian mercy is not only necessary but also brings tangible benefits. Several million educated people have come to us, with professional experience, in whom education no longer needs to be invested, who willingly take up work, not waiting only for help from our state. If one wants to take advantage of their arrival, one should help them learn Polish, provide decent living conditions, and create a sense of security in every dimension. This sense of security is invaluable to them. It is worth noting here – it would seem – the small gestures of local governments when they refused to turn on the alarm sirens on the days when they traditionally sounded in many places, e.g., on the anniversary of the Warsaw Uprising, so as not to cause trauma to Ukrainian refugees, especially among children, and not to create a sense of threat from a potential anti-aircraft or missile alarm.

Information published on June 28, 2022 by the Ministry of Family and Social Policy shows that more than 260,000 refugees from Ukraine have taken up work in Poland (*Ilu uchodźców z Ukrainy pracuje w Polsce?* 2022). They are looking for apartments that they are willing to pay for. Ukrainian refugees have a mentality similar to ours, because most of us, when we find ourselves abroad for economic purposes, want to work and earn money, just like the majority of Ukrainian refugees who come to us. Probably, many of them will return to their homeland, but some will stay, and we will get a chance to feed our labour market with educated employees with professional experience and together create good conditions for development for us and for them. It is worth fighting for this together with local government units and filling the gap regarding, e.g., teaching the Polish language to adults. While

local governments were provided with statutory solutions and financial resources for the education of Ukrainian children in Polish schools and kindergartens, little attention was paid to the language education of adults, who often, due to a lack of knowledge of the Polish language, perform work well below their qualifications. In the field of organizing Polish language courses for Ukrainians, you can see primarily the activity of non-governmental organizations, but there is also an area for activity of, among others, local government units. Many local governments see such needs and implement them, which will probably bring real benefits to all of us.

It is worth mentioning and taking an example from the experience of other countries, such as Canada, which was built by immigrants and is still inhabited by foreigners from different parts of the world, and look at the immigration policy of this country and the legal solutions there. Immigrants who come to Canada usually receive housing for the first six months (depending on the province), state-paid housing (or province-paid), livelihood and the opportunity to learn English or French (depending on which province they settle in), and the opportunity to get a profession if they have not graduated from any school (Rycerska 2018). We no longer need to invest in the education of refugees from Ukraine, but it is worth helping them learn Polish and arrange them in decent and safe conditions, and the benefits will be mutual.

References

- Cyrankiewicz-Gortyński, M. (2022), *Gminy podejmują uchwały o pomocy Ukraińcom, ale czy wojewoda zwróci wydatki?* [Municipalities Make Resolutions to Help the Ukrainians, but Will the Voivode Return the Expenses?], <https://www.prawo.pl/samorzad/uchwaly-w-sprawie-pomocy-obywatelom-ukrainy-watpliwosci,514500.html> (14.07.2022).
- Ilu uchodźców z Ukrainy pracuje w Polsce?* [How Many Refugees from Ukraine Work in Poland?] (2022), (Current data), <https://300gospodarka.pl/news/ilu-uchodzcow-z-ukrainy-pracuje-w-polsce-aktualne-dane> (5.07.2022).
- Klyta, T. (2022), *Jak wypłacać świadczenia 40 zł za udzielenie schronienia Ukraińcom? Kancelaria wyjaśnia*, 5 kwietnia 2022 [How to Pay 40 PLN Benefits for Granting Shelter to Ukrainians? The Chancellery Explains, April 5, 2022], <https://>

- www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/jak-wyplacac-swiadczenia-40-zl-za-udzielenie-schronienia-ukraincom-kancelaria-wyjasnia,367311.html (14.07.2022).
- Muzyczka, K. (2022), *Wsparcie finansowe dla samorządów na pomoc obywatelom Ukrainy* [Financial Support to Local Governments to Help the Citizens of Ukraine], <https://samorząd.infor.pl/sektor/finanse/budzet/5458802,Wsparcie-finansowe-dla-samorzadow-na-pomoc-obywatelom-Ukrainy.html> (14.07.2022).
- Pomoc obywatelom Ukrainy – nowe zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego* [Assistance to Citizens of Ukraine – New Tasks and Competences of Local Government Units] (2022), <https://gov.legalis.pl/pomoc-obywatelom-ukrainy-nowe-zadania-i-kompetencje-jednostek-samorzadu-terytorialnego/> (14.07.2022).
- Rozporządzenie (2022/605) Rady Ministrów z dnia 15 marca 2022 r. w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty, Dz. U. z 2022 r. poz. 605 [Regulation 2022/605 of the Council of Ministers of March 15, 2022 on the Maximum Amount of the Monetary Benefit for Providing Accommodation and Meals to Ukrainian Citizens and the Conditions for Granting this Benefit and Extending its Payment, Journal of Laws of 2022, item 605].
- Rozporządzenie (2022/645) Ministra Edukacji i Nauki z dnia 21 marca 2022 r. w sprawie organizacji kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy, Dz. U. z 2022 r. poz. 645 [Regulation 2022/645 of the Minister of Education and Science of March 21, 2022 on the Organisation of Education, Upbringing and Care for Children and Adolescents Who Are Citizens of Ukraine, Journal of Laws of 2022, item 645].
- Rozporządzenie (2022/1336) Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2022 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie maksymalnej wysokości świadczenia pieniężnego przysługującego z tytułu zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy oraz warunków przyznawania tego świadczenia i przedłużania jego wypłaty, Dz. U. z 2022 r. poz. 1336 [Regulation 2022/1336 of the Council of Ministers of June 24, 2022 Amending the Regulation on the Maximum Amount of the Monetary Benefit for Providing Accommodation and Meals to Ukrainian Citizens and the Conditions for Granting this Benefit and Extending Its Payment, Journal of Laws of 2022, item 1336].
- Rycerska, I. (2018), *Podstawowe zasady polityki wobec imigrantów i uchodźców na przykładzie Australii i Kanady a droga dla Europy* [Basic Principles of Policy Towards Immigrants and Refugees on the Example of Australia and Canada and the Way for Europe], [in:] I. Rycerska, M. Gołoś (eds.), *Problemy migracyjne współczesnego świata – wyzwania europejskie* [Migration Problems of the Modern World – European Challenges], (Chełm: Wyższa Szkoła Stosunków Międzynarodowych i Komunikacji Społecznej).

- Samorządy dostały dodatkowe pieniądze na pomoc Ukraińcom* [Local Authorities Received Additional Money to Help Ukrainians] (2022), Business Insider Polska, 15 kwietnia 2022 [Business Insider Poland, April 15, 2022], <https://businessinsider.com.pl/twoje-pieniadze/samorzady-dostaly-dodatkowe-pieniadze-na-pomoc-ukraincom/legyxbw> (14.07.2022).
- Ułatwienia w procesie edukacji dzieci i młodzieży z Ukrainy* [Facilitation in the Process of Education of Children and Youth from Ukraine] (2022), 14 kwietnia 2022 [April 14, 2022], <https://samorząd.infor.pl/sektor/edukacja/5453898,Rozporządzenie-edukacja-dzieci-i-mlodziezy-z-Ukrainy.html> or: <https://www.gov.pl/web/edukacja-i-nauka/ulawnienia-w-procesie-edukacji-dzieci-i-mlodziezy-z-ukrainy-rozporzadzenie-mein> (14.07.2022).
- Ustawa (1990/16/95) z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 559 [Act 1990/16/95 of March 8, 1990 on Municipal Government, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 559].
- Ustawa (1998/91/578) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 528 [Act 1998/91/578 of June 5, 1998 on County Government, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 528].
- Ustawa (1998/91/576) z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 547 [Act 1998/91/576 of June 5, 1998 on Voivodeship Government, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 547].
- Ustawa (2003/96/873) z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1327 [Act 2003/96/873 of April 24, 2003 on Public Benefit Activity and Voluntary Work, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 1327].
- Ustawa (2003/203/1966) z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1672 z późn. zm. [Act 2003/203/1966 of November 13, 2003 on the Income of Local Government Units, consolidated text Journal of Laws of 2021, item 1672 as amended].
- Ustawa (2003/228/2255) z dnia 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 615 [Act 2003/228/2255 of November 28, 2003 on Family Benefits, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 615].
- Ustawa (2004/64/593) z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2268 [Act 2004/64/593 of March 12, 2004 on Social Assistance, consolidated text Journal of Laws of 2021, item 2268].
- Ustawa (2009/157/1240) z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1634 [Act 2009/157/1240 of August 27, 2009 on Public Finance, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 1634].
- Ustawa (2010/167/1131) z dnia 6 sierpnia 2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 671 [Act 2010/167/1131 of August 6, 2010 on Identity Cards, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 671].

Ustawa (2010/217/1427) z dnia 24 września 2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1191 [Act 2010/217/1427 of September 24, 2010 on Population Registration, consolidated text Journal of Laws of 2022, item 1191].

Ustawa (2019/2019) z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1129 z późn. zm. [Act 2019/2019 of September 11, 2019 – Public Procurement Law, consolidated text Journal of Laws of 2021, item 1129 as amended].


Ustawa (2022/583) z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, Dz. U. z 2022 r. poz. 583 [Act 2022/583 of March 12, 2022 on Assistance to Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of that Country, Journal of Laws of 2022, item 583].

System penitencyjny w zapewnianiu bezpieczeństwa w Polsce

The Penitentiary System in Ensuring Security in Poland

RYSZARD SUDUŁ

Dr, Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: ryszard.sudul@prokonto.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-6420-5043>

Streszczenie: Służba Więzienna stanowi znaczącą instytucję w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Wśród najważniejszych zadań tej umundurowanej oraz uzbrojonej formacji wyróżnia się izolację oraz resocjalizację osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności. Wobec powyższego Służba Więzienna odpowiada za zapewnianie bezpieczeństwa społeczeństwu oraz chroni je przed negatywnym oddziaływaniem jednostek, które były zdolne do popełnienia czynu zabronionego, czyli przestępstwa. Zagrożenia związane z przestępczością w poważny sposób wpływają na całe społeczeństwo. W artykule podjęto próbę analizy przepisów pragmatycznych dotyczących ustroju i zasad funkcjonowania jednej z bardziej istotnych służb państwowych, odpowiedzialnej za wykonanie kar i środków karnych skutkujących pozbawieniem wolności, ale jednocześnie realizującej zadania na rzecz bezpieczeństwa państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, system penitencyjny, Służba Więzienna, zakład karny

Abstract: The Prison Service is one of the notable institutions in the state's internal security system. One of the most important tasks of this uniformed and armed formation is the isolation and resocialisation of persons sentenced by a final sentence to imprisonment. Thus, it can be said that the Prison Service is responsible for ensuring the security of society and protecting it from the negative impact of individuals who were capable of committing a criminal act, i.e. a crime. The dangers of crime significantly affect societies as a whole. This article is an attempt to analyse the pragmatic provisions concerning the system and rules of operation of one of the more important state services, responsible for the execution of punishments and punitive measures resulting in deprivation of liberty, but at the same time carrying out tasks for the benefit of state security.

Keywords: security, penitentiary system, Prison Service, prison

Bezpieczeństwo jest jednym z podstawowych wymogów funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Samo zapewnienie bezpieczeństwa obejmuje szereg przedsięwzięć prawnych i organizacyjnych, zarówno w aspekcie

wewnętrznym, jak i zewnętrznym państwa. Dbałość o bezpieczeństwo to nie tylko zwalczanie zagrożeń militarnych, ale także kwestie związane z zagrożeniami ekologicznymi, społecznymi, ekonomicznymi, technicznymi czy cybernetycznymi. Zapewnienie bezpieczeństwa powiązane jest również z całym zakresem spraw związanych z samym człowiekiem, m.in. ochroną jego prawa oraz wolności. W tym kontekście ochrona człowieka, definiowana zarówno pod kątem bezpieczeństwa indywidualnego jednostki, jak i całych społeczeństw, staje się jedną z najważniejszych misji państwa. Można to zauważyć m.in. w szeregu obowiązujących aktów prawnych, które zapewniają człowiekowi ochronę niemal na każdym etapie jego życia.

Bezpieczeństwo państwa i jego społeczeństwa zawarte jest w definicji bezpieczeństwa publicznego, które *notabene* stanowi jedną z najważniejszych funkcji i zadań państwa. Bezpieczeństwo publiczne wyznacza liczne uwarunkowania prawne i administracyjne, ale także funkcjonalność instytucji, których głównym zadaniem jest ochrona życia, zdrowia oraz mienia obywateli. Bezpieczeństwo publiczne w szerszym kontekście ma także zagwarantować ochronę ustroju oraz suwerenności państw, zabezpieczając je przed różnego rodzaju zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi. Środowisko bezpieczeństwa cechuje się dynamicznością, a więc nie można o nim powiedzieć, że jest stałe i pewne (Ura, Pieprzny, Pado 2007: 155–168; szerzej zob. Boć 2009; Chajbowicz 2009; Pakuła 2009).

W ramach bezpieczeństwa publicznego wyróżnia się różnego rodzaju instytucje odpowiedzialne za ochronę społeczeństwa przed zagrożeniami. Można wśród nich wskazać np. organy władzy publicznej, a także systemy i służby, w tym formacje mundurowe odpowiedzialne za zabezpieczenie ludności. W ramach bezpieczeństwa publicznego stworzono m.in. system penitencjarny określany również jako więziennictwo. System mający długą i pamiętającą zamierzchłe czasy historię przeznaczony był przede wszystkim do izolowania jednostki w warunkach uwłaczających człowieczeństwu. Do XIX w. więzienie kojarzyło się zazwyczaj z lochami, piwnicami, basztami i wieżami, również jako miejsce tortur lub wykonania kary śmierci bądź innych kar. Sposób odbywania kary zmienił się wraz z przemianami życia, zaczęto dostrzegać, że przymusowe miejsce odosobnienia człowieka, określane jako więzienie, może stwarzać możliwości jego resocjalizacji – udzielania pomocy w procesie powrotu do bycia prawym członkiem społeczeństwa. W tym procesie znaczącą rolę odegrała społeczność międzynarodowa, która w 1955 r. podczas Pierwszego Kongresu Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zapobiegania Przeszłości i Postępowania ze Sprawcami

Przestępstw uchwaliła *Wzorcowe reguły minimalne postępowania z więźniami*. W Europie podobny dokument wprowadzono dopiero w 2006 r. – Zalecenia Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (*Europejskie Reguły Więzienne* 2006). Większość rekomendacji zawartych w wyróżnionych regułach włączono do polskiego prawa penitencjarnego.

W Polsce zauważalny proces resocjalizacji skazanych i osadzonych więźniów rozpoczął się na początku lat 90. ubiegłego stulecia. W stosunku do lat 70. czy 80. XX w. uległ on znacznym modyfikacjom. W procesach służących resocjalizacji i prewencji kryminalnej wprowadzono również nową instytucję probacji (wolność kontrolowana, system pozwalający na odbywanie kary poza więzieniem), której podstawowym przeznaczeniem stała się kontrola skazanych pozostających na wolności pod dozorem wyspecjalizowanego i uprawnionego organu, np. kuratora sądowego. Należy podkreślić, że postrzeganie systemu penitencjarnego i resocjalizacji skazanych i osadzonych w społecznej świadomości jest kojarzone z miejscem niedostępnym oraz rodzącym powszechną niechęć, wywołującym negatywne emocje, a także budzącym strach czy niepokój. Często wiedza o funkcjonowaniu i rzeczywistości więziennej jest czerpana z potocznego przekazu, powtarzanych frazesów oraz nieobiektywnych mediów. Właśnie media jako potężne źródło przekazu informacji niejednokrotnie przedstawiają sensacyjne i pełne dramatyzmu wydarzenia spoza muru więziennego. Nierzadko zdarza się, że wydarzenia te są nieprawdziwe lub zinterpretowane na potrzebę danej chwili czy sytuacji. Natomiast o służbie penitencjarnej więziennej wspomina się przy okazji jakiegoś skandalu czy niedopełnienia obowiązków służbowych. Wydaje się, że wiedza społeczeństwa odnośnie do tematyki detencyjnej jest dosyć ogólnikowa i znikoma.

1. System penitencjarny

W literaturze przedmiotu nie odnajdujemy ujednoczonego znaczenia pojęcia systemu penitencjarnego. Przedstawiane przez autorów różne określenia systemu nie wykazują różnic merytorycznych, a jedynie sprowadzają się do zaakcentowania jego poszczególnych elementów (Kalisz 2004: 32). Jak podaje Leon Rabinowicz, system penitencjarny to „całokształt, na który składają się przede wszystkim architektura więzienna i urządzenia celi,

następnie organizacja wewnętrzna, stanowisko więźnia, rozkład dnia, cele przyświecające wykonaniu kary, dążności wychowawcze oraz organizacja zajęć więźnia” (Rabinowicz 1933: 38).

Przez Jerzego Śliwowskiego system penitencjarny rozumiany jest jako „[...] całokształt przepisów i instytucji prawa penitencjarnego oraz urzędzeń zakładów karnych zmierzających według określonego sposobu i metody do osiągnięcia zasadniczego celu – kary” (Śliwowski 1978: 71). W podobny sposób system ten definiuje Jarosław Warylewski, dla którego „system penitencjarny oznacza zespół dyrektyw określających zasady i sposoby wykonywania kary pozbawienia wolności, z uwzględnieniem reguł organizacyjnych i środków techniczno-materialnych pozwalających te zasady i sposoby realizować” (Warylewski 2007: 186). Wartą zaakcentowania definicję systemu prezentuje również Stanisław Walczak, w opinii którego jest to „[...] ujęty w normy prawa sposób wykonania kary wraz z towarzyszącym mu i dostosowanym do jego założeń zespołem środków o charakterze techniczno-materialnym (odpowiednia architektura zakładów karnych, wydzielone pomieszczenia przeznaczone na szkolenie i urządzenia produkcyjne). System ten polega na ściśle określonych zasadach klasyfikacji więźniów, ich rozmieszczeniu w dostosowanych do niej rodzajach zakładów karnych oraz na określonych metodach i środkach postępowania z więźniami w celu osiągnięcia ich poprawy” (Walczak 1972: 107).

Istotną kwestią dotyczącą ujęcia systemu penitencjarnego jest właśnie rozbieżność terminologiczna, jaką można zauważyć w literaturze. Zgodnie z opinią przywołanego wcześniej autora L. Rabinowicza „więziennictwo nie zdołało ukształtować wyraźnie i ostro odcinających się ustrojów, utrwalonych raz na zawsze w kamiennej formie”. To zjawisko jest więc przykładem systemu auburnskiego¹, który uważa się za odmianę systemu celkowego², by w innym przypadku definiować go jako zupełnie oddzielny

¹ Naczelną zasadą systemu auburnskiego (milczenia) było odosobnienie osadzonych w nocy i wspólna ich praca za dnia, z zachowaniem zupełnego milczenia. Twórcy tej koncepcji upatrywali w lenistwie i braku przyzwyczajenia do pracy główną przyczynę przestępczości. Uważali ponadto, że zagwarantowanie więźniom pracy przyczyni się do ich rychłej poprawy. Nie dziwi więc fakt, iż więzienia bazujące na tych regułach cechowały się znakomitą organizacją pracy więźniów, która dzięki generowanym korzyściom majątkowym przyczyniała się także do pokrywania kosztów utrzymania zakładów karnych (Wala 2015: 140).

² Początków systemu celkowego można dopatrywać się w Europie za sprawą zakładu karnego w Gandawie, którego powstanie datuje się na 1775 r. Naczelnym hasłem fundatora tej placówki, hrabiego Vilaina XIV, burmistrza Gandawy, było: „Kto nie pracuje, nie ma prawa do

system. Przy omawianiu systemu penitencjarnego warto zwrócić uwagę na dynamizm systemu. Jest to dość prosty, a także oczywisty fakt, że dynamizm w przypadku poszczególnych systemów oznacza zmiany. Także system penitencjarny podlegał ciągłym procesom oraz zmianom czy też ulepszeniom. W jednym przypadku były one określane jako lepsze, w innym jako gorsze, mimo to podlegały ruchowi. System penitencjarny, a więc zakłady karne na przestrzeni lat dostosowywane były do panujących warunków i to determinowało ich funkcjonowanie. Zakłady karne, które powstały w danym systemie penitencjarnym, zależne były od wpływu wielu społecznych czy ekonomicznych czynników. Taki stan rzeczy sprawiał, że niejednokrotnie w swojej historii ulegały przekształceniu w jednostkę, która odbiegała od ich pierwotnej formy.

Leon Rabinowicz zdefiniował trzy najważniejsze czynniki, które wywierają wpływ na kształt oraz przeznaczenie konkretnego systemu. Wśród tych czynników w pierwszej kolejności wyróżnił system zarządczy, który w przypadku omawianego systemu penitencjarnego jest zarządem oraz dyrekcją poszczególnych zakładów karnych, kolejno wskazał na drugi czynnik, jakim jest materiał martwy, a więc w tym przypadku rozmiar wraz z architekturą zabudowań więziennych, zaś trzecim czynnikiem, w jego opinii, jest materiał żywy, który rozumiany jest jako natura oraz charakter ludności przestępczej (Rabinowicz 1933: 16). Ważne znaczenie dla osoby podlegającej pod system penitencjarny (jednostki penitencjarnej) ma także system społeczny. Dla systemu penitencjarnego jest bowiem istotny omawiany system społeczny, którego podłoże jest determinantem w kontekście należących do niego typów i rodzajów zakładów karnych. W ten sposób rozumiany całokształt środowiska społecznego jest przedmiotem odniesienia dla „integralnie powiązanych ze sobą i hierarchicznie usystematyzowanych poziomów penalizacji: systemu legislacyjnego, systemu polityki karnej i systemu wykonania kary”, a także zgodnej z nim integralności praktyk kulturowych oraz społecznych (Wala 2015: 134). „System wykonania kary pozbawienia wolności, którego najistotniejszą część stanowi system penitencjarny, polega na zorganizowaniu procesu wykonania orzeczonych kar w taki sposób, aby osiągnęły one w jak największym stopniu przypisane im cele” (Jędrzejak 2004: 7). Sam system penitencjarny rozumiany może być

jednemu”. Hrabia Vilain uważał, że skazany, który pracuje, ma dużo większą szansę na powrót do uczciwego życia. To właśnie w ogólnie pojętym nieróbstwie dopatrywał się przyczyn więźności zbrodni. Podczas wspólnej pracy obowiązywał nakaz milczenia (Wala 2015: 137).

jako „całokształt przepisów i instytucji prawa penitencjarnego oraz urządzeń zakładów penitencjarnych, zmierzających według określonego sposobu do osiągnięcia zasadniczego celu kary pozbawienia wolności” (Walczak 1972: 67).

W aspekcie omawianej roli systemu penitencjarnego w obszarze bezpieczeństwa państwa przypomina on organizację paramilitarną, która – najogólniej ujmując – „oznacza podobieństwo do wzoru wojskowego”, a więc na wzór wojskowy widoczne jest tu m.in. uzbrojenie, umundurowanie, a także hierarchiczna struktura, w tym stopnie służbowe oraz wypełnianie poleceń służbowych. Kolejną cechą systemu jest także depolityzacja, ściśle związana i mająca wpływ na strukturę systemu, a także jego relacje z podmiotami wewnętrznymi oraz zewnętrznymi, w tym znaczeniu system ten tworzy także złożony układ interesów społeczeństwa, a zatem i państwa, które są zabezpieczone prawem. Na funkcje oraz ustrój systemu penitencjarnego oddziałują czynniki zewnętrzne, w tym czynniki ściśle związane ze społeczeństwem. Wśród nich można wyróżnić m.in. ideologię, w tym ideologię polityczną wraz z obowiązującymi doktrynami penalnymi. Istotną jest również kultura narodowa, istniejąca filozofia państwa, a także kodeks moralny oraz obyczajowy dotyczący współżycia ludzi w danym społeczeństwie. Obszar zewnętrzny mający wpływ na funkcjonowanie systemu penitencjarnego odnosi się także do zasobów materialnych, w tym do zasobów finansowych. Istotną rolę odgrywa tu m.in. budżet państwa lub źródła publiczne, jako że sam system nie jest w stanie generować dochodów (Kaczmarek 2010: 98).

Reasumując, należy określić, że system penitencjarny bazuje przede wszystkim na procesie izolacji skazanego, osadzonego. Realizowany jest w zgodzie z prawem i w ramach zapewniania bezpieczeństwa; jest tematem, który potrafi wywoływać skrajne emocje. Wielu specjalistów tej dziedziny, a także naukowców oraz badaczy uważa, że przymusowa izolacja penitencjarna w negatywny sposób wpływa na człowieka, niesie za sobą psychologiczne skutki związane z deprawacją potrzeb, frustrację, psychiczne przeciążenie, konflikty emocjonalne, problemy w relacjach z otoczeniem społecznym, niszczy ludzką psychikę. Jednocześnie poszukiwane są również alternatywne sposoby realizowania procesów resocjalizacyjnych, które wykazywałyby się większym stopniem skuteczności od obecnie przyjętych w praktyce. Tym samym niejako podważa się istotę obecności oraz funkcjonowania wszystkich rodzajów zakładów karnych.

2. Systemy odbywanie kary pozbawienia wolności

Odbywanie kary pozbawienia wolności skazanych w Polsce reguluje ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy (Ustawa 1997/90/557), w którym określono cele wykonywania kary pozbawienia wolności, podporządkowano im szczegółowe rozstrzygnięcia dotyczące systemów wykonywania tej kary oraz typologię zakładów karnych (Ustawa 1997/88/553; Kalisz 2000: 217).

Również sposób odbywania kary pozbawienia wolności skazanych jest zróżnicowany i zindywidualizowany. Jest to system indywidualnego programowanego oddziaływania, terapeutyczny i zwykły (Nawój 2007: 255; Szczygieł 2002: 107). Jednakże jest on przez ustawodawcę jednoznacznie wyznaczony – nie można skierować skazanych do innych systemów odbywania kary. Minister Sprawiedliwości może jednak w drodze rozporządzenia określić inne systemy wykonywania kary pozbawienia wolności – w tym istnieje możliwość stworzenia systemu o charakterze eksperymentalnym. Cechą wspólną wymienionych systemów wykonania kary jest ich cel – przygotowanie skazanego do powrotu do społeczeństwa³. Tym, co je różni, są środki i metody osiągnięcia tego celu, związane ze sferami oddziaływań. W przypadku systemu programowanego oddziaływania i zwykłego jest to sfera osobowości skazanego, natomiast w systemie terapeutycznym – jego sytuacja zdrowotna. Trafny wybór systemu wykonywania kary, a także wyznaczenie rodzaju i typu zakładu karnego poprzez indywidualizację systemu oddziaływań na skazanych ma ogromne znaczenie dla powodzenia procesu resocjalizacji (*System odbywania kary* 2022).

System indywidualnego programowego oddziaływania uwzględniający resocjalizację osadzonych jest opracowywany przy współudziale skazanego. W realizowanym programie ustala się szczegóły dotyczące skazanego: rodzaje zatrudnienia i nauczania skazanego, jego kontakty z rodziną i osobami bliskimi, wykorzystywanie wolnego czasu, możliwości wywiązywania się z ciężących na skazanym obowiązków oraz inne przedsięwzięcia niezbędne do przystosowania skazanego do wyjścia na wolność (Ustawa 1997/90/557: art. 95 § 2; zob. Bogunia 2008: 98). W systemie tym odbywają karę m.in. skazani młodociani (z wyjątkiem skierowanych lub

³ W Polsce na dzień 31 grudnia 2021 r. liczba tymczasowo aresztowanych, skazanych i ukaranych wynosiła 68 852, w tym tymczasowo aresztowanych – 8788, skazanych – 59 163, ukaranych – 901 (Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej 2022).

przeniesionych do systemu terapeutycznego oraz odbywających zastępczą karę pozbawienia wolności) oraz dorośli, którzy po przedstawieniu im projektu indywidualnego programu oddziaływania wyrażą zgodę na współudział w jego przygotowaniu i wykonywaniu (Ustawa 1997/90/557: art. 95 § 1; zob. Lelental 2001: 248).

W systemie terapeutycznym karę pozbawienia wolności odbywają skazani z niepsychotycznymi zaburzeniami psychicznymi, w tym skazani za przestępstwa określone w art. 197–203 Kodeksu karnego (Ustawa 1997/88/553), popełnione w związku z zaburzeniami preferencji seksualnych, upośledzeni umysłowo, a także uzależnieni od alkoholu albo innych środków odurzających lub psychotropowych oraz skazani niepełnosprawni fizycznie, wymagający zwłaszcza opieki psychologicznej, lekarskiej lub rehabilitacyjnej (Ustawa 1997/90/557: art. 96 § 1). Do systemu terapeutycznego mogą być także kierowane osoby skazane w warunkach art. 95 § 1 Kodeksu karnego, czyli takie, które popełniły przestępstwo w stanie ograniczonej poczytalności, wobec których sąd orzekł umieszczenie w zakładzie karnym, stosującym szczególne środki lecznicze lub rehabilitacyjne (Ustawa 1997/90/557: art. 96 § 2). W tym systemie mogą odbywać również karę skazani niewykazujący żadnych z wymienionych zaburzeń i defektów psychofizycznych, jeżeli na to wyrażają zgodę, a przemawiają za tym względy lecznicze i wychowawcze (Ustawa 1997/90/557: art. 96 § 3; zob. Kwieciński 2019: 67).

W systemie zwykłym odbywają karę pozbawienia wolności skazani niezakwalifikowani do wyżej wymienionych systemów. Skazany może korzystać z dostępnego w zakładzie zatrudnienia, nauczania oraz zajęć oświatowych i sportowych (Ustawa 1997/90/557: art. 98). W systemie zwykłym powinni też odbywać karę skazani, którzy z różnych względów nie kwalifikują się do odbywania kary w systemie programowanego oddziaływania, przede wszystkim skazani niebezpieczni osadzeni w wyodrębnionym oddziale lub celi zakładu karnego zamkniętego, a także osoby skazane na krótkie (kilkumiesięczne) kary pozbawienia wolności.

Skazani odbywający karę w systemie zwykłym podlegają okresowym ocenom swojego zachowania w zakładzie karnym, a stwierdzone w tym zakresie postępy uwzględniane są w ich awansowaniu lub degradowaniu w obrębie poszczególnych typów zakładów (np. przejścia z zakładu typu półotwartego do zamkniętego).

W stosunku do skazanych odbywających karę w systemie zwykłym nie ma wymogu sporządzania indywidualnych programów oddziaływania. W czasie dokonywania okresowych ocen zachowania proponuje się

skazanym – w razie potrzeby – skierowanie do systemu programowanego oddziaływania lub kwalifikuje się do systemu terapeutycznego, jeżeli w trakcie odbywania przez nich kary pojawią się ku temu wskazania (Kwieciński 2005: 162).

Podstawowym celem analizowanych systemów odbywania kary pozbawienia wolności jest resocjalizacja człowieka, jednakże on sam musi je zaakceptować, przy tym ściśle współpracować z wychowawcami, nauczycielami czy terapeutami. Paradoksem staje się to, że wszelkie oddziaływania resocjalizacyjne prowadzone wobec skazanego stają się jego prawem, z którego może skorzystać, ale może je także w ramach prawa odrzucić.

3. Służba Więzienna

System penitencjarny w Polsce jest ściśle powiązany z podmiotami sprawującymi pieczę nad skazanymi i osadzonymi. Podstawową instytucją w tym systemie jest Służba Więzienna pełniąca ważną rolę w zapewnianiu szeroko rozumianego bezpieczeństwa społecznego (Poklek 2013: 143). Jest to jeden z organów wyróżnionych z podsystemu instytucji rządowych, który spełnia swoją rolę w zakresie związanym z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa (Ustawa 2010/79/523). Zaliczany jest do grup dyspozycyjnych (zwanych również dyspozycyjno-mundurowymi), czyli warstw społecznych wyróżnionych ze względu na pozostawanie członków grupy w specyficznym stosunku społecznym oraz szczególnej roli, jaką spełniają one w społeczeństwie (Poklek 2013: 153). Jest to jednocześnie formacja o hierarchicznym podporządkowaniu, mająca własną strukturę organizacyjną. Struktura ta (Centralny Zarząd Służby Więziennej, 11 Okręgowych Inspektoratów Służby Więziennej, Szkoła Wyższa Wymiaru Sprawiedliwości, Zakłady Karne i Areszty Śledcze, Centralnych Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej, Ośrodki Szkolenia Służby Więziennej i Ośrodki Doskonalenia Kadr Służby Więziennej) odpowiada co do zasady swoją strukturą strukturze sądownictwa (Ustawa 2010/79/523: art. 8.1; Zoń 2009: 75). W mniejszym zakresie pokrywa się ona ze strukturą administracyjną państwa⁴.

⁴ Minister Sprawiedliwości ustalił wykaz jednostek organizacyjnych sobie podległych lub przez siebie nadzorowanych, wpisując tam m.in. Centralny Zarząd Służby Więziennej oraz wszystkie zakłady karne i areszty śledcze (Obwieszczenie 2022/693). Zakłady karne podlegają

Służbę Więzienną spośród innych służb mundurowych wyróżnia charakter wykonywanych zadań, jak również umundurowanie jej funkcjonariuszy. W szeregach tej służby zatrudniani są również pracownicy cywilni (jako pracownicy posiadający status pracowników urzędów państwowych albo jako pracownicy zatrudnieni na podstawie kodeksu pracy). Jednakże na stanowiskach pionu ochrony, a także na większości wyższych stanowisk kierowniczych (poza Dyrektorem Generalnym Służby Więziennej, którym może być pracownik cywilny) służbę mogą pełnić tylko funkcjonariusze.

Na zasadach określonych w Kodeksie karnym wykonawczym Służba Więzienna realizuje swoje podstawowe zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania oraz kar pozbawienia wolności i środków przymusu, skutkujących pozbawieniem wolności. Zadania w zakresie wykonywania tymczasowego aresztowania zapewniają prawidłowy tok postępowania karnego, są one realizowane przez areszty śledcze oraz oddziały śledcze zakładów karnych, rozlokowane na terytorium całego kraju. Tymczasowo aresztowani, a przede wszystkim osoby już skazane mogą stanowić zagrożenie dla społeczeństwa i dlatego są od niego izolowane. W gestii Służby Więziennej jest realizowanie tego zadania w taki sposób, by zapewnić bezpieczeństwo ogółowi społeczeństwa, wszystkim funkcjonariuszom i pracownikom realizującym swoje zadania wśród osób pozbawionych wolności, zapewniając jednocześnie takie same bezpieczeństwo każdemu osadzonemu⁵ przebywającemu w warunkach izolacji penitencjarnej (Lewandowski 2019: 121).

Analizując rolę i zadania Służby Więziennej w systemie bezpieczeństwa państwa, należy podkreślić, że są one instrumentem, dzięki któremu możliwe jest minimalizowanie obiektywnych oraz potencjalnych zagrożeń, jakie mogą wystąpić na płaszczyźnie społecznej wewnątrz państwa. Eliminowane zagrożenia wiążą się przede wszystkim z przestępczością, rozumianą tu jako ujęcie abstrakcyjne, a także ze zróżnicowanymi kategoriami przestępców, którzy w tym systemie umiejscawiani są w ujęciu konkretnym.

Ministrowi Sprawiedliwości (Ustawa 1997/90/557: art. 68), który nadto w drodze zarządzenia tworzy i znosi zakłady karne, mając na względzie istniejące potrzeby w tym zakresie (Ustawa 1997/90/557: art. 72 § 4). Analogicznie Ministrowi Sprawiedliwości podlegają areszty śledcze (Ustawa 1997/90/557: art. 208 § 1), które także są tworzone i znoszone przez Ministra Sprawiedliwości (Ustawa 1997/90/557: art. 208 § 5).

⁵ „Osadzony – określenie więźnia przebywającego w zakładzie karnym lub areszcie śledczym, obejmujące zarówno skazanych, jak i tymczasowo aresztowanych, a także ukaranych” (Główny Urząd Statystyczny 2021).

Tak widziany system zapewniania bezpieczeństwa polega zatem na izolowaniu przestępców od społeczeństwa. Społeczeństwo, a więc obywatele pełnią w systemie funkcję podmiotów bezpieczeństwa. W procesie tym występuje pewien dualizm. Z jednej strony zarówno personel więzienny, jak i osadzeni są rozumiani jako podmiot bezpieczeństwa, którego cechuje dynamiczność pod względem poczucia zagrożenia ze strony osadzonych, z drugiej skuteczne izolowanie od społeczeństwa przestępców przez Służbę Więzienną oddziałuje w sposób subiektywny na poczucie bezpieczeństwa społeczeństwa (Poklek 2013: 144).

4. Zakłady karne

Istotnym elementem funkcjonowania Służby Więziennej pozostaje miejsce realizacji powierzonych zadań, określane jako zakład karne lub jednostka penitencjarna. Jest to miejsce, w których zgodnie z orzeczeniem, a więc wyrokiem sądu osoby skazane odbywają karę w postaci pozbawienia wolności⁶. Wyrok pozbawienia wolności odbywany w zakładzie karnym definiowany jest jako umieszczenie osoby skazanej wyrokiem w zamkniętej oraz strzeżonej przestrzeni bądź miejscu na wskazany okres czasu. Odbywanie wyroku w zakładzie karnym przez skazanego charakteryzuje się także m.in. poddaniu skazanego rygorom związanym z regulaminem więziennym, a także ograniczeniu kontaktów z osobami z zewnątrz, a więc np. z rodziną. W ramach odbywania wyroku w zakładzie karnym ograniczeniu lub całkowitemu zakazowi podlega również opuszczenie zakładu na mocy przepustek. Dodatkowo osadzony może doświadczać m.in. kar regulaminowych, które stosowane są w przypadku złamania obowiązującej dyscypliny (*Prawo karne wykonawcze* 2022).

Funkcjonowanie zakładów karnych w Polsce bazuje m.in. na podstawie przepisów Kodeksu karnego wykonawczego. Zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami zakład karne podległy jest Ministrowi Sprawiedliwości, który na mocy rozporządzeń oraz zarządzeń może tworzyć nowe zakłady karne. Utworzone w ten sposób zakłady detencyjne mogą

⁶ Liczba jednostek Służby Więziennej w Polsce to ogółem 176, w tym areszty śledcze – 39, zakłady karne – 64, oddziały zewnętrzne – 69, oddziały tymczasowego zakwaterowania skazanych – 4 (Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej 2022).

być samodzielne lub stanowić wyodrębnione oddziały bądź areszty śledcze (*Prawo karne wykonawcze* 2022).

Zgodnie z definicją przyjętą przez Główny Urząd Statystyczny zakład karny to „miejsce, w którym odbywa się karę pozbawienia wolności; budynek, w którym przebywają ludzie skazani wyrokiem sądowym; więzienie” (Główny Urząd Statystyczny [b.r.]). Natomiast Kodeks karny wykonawczy definiuje zakład karny jako miejsce wykonywania kary pozbawienia wolności. W świetle przepisów – jak już wcześniej wspomniano – zakłady karne podlegają Ministrowi Sprawiedliwości. Ponadto każdy zakład karny i areszt śledczy podlegają bezpośrednio pod dyrektora, a dodatkowo wyodrębniony oddział może być zarządzany przez podlegającego pod dyrektora kierownika. Funkcjonariusze oraz pracownicy zakładu karnego wraz z osobami odpowiedzialnymi za pracę osadzonych lub ich zajęcia pełnią rolę przełożonych dla skazanego, który przebywa w danym zakładzie na mocy wykonywanych przez nich obowiązków oraz czynności służbowych.

Zarówno w języku naukowym, jak i potocznym synonimem zakładu karnego pozostaje określenie „więzienie”. Zgodnie z definicją słownikową więzienie to również „miejsce, w którym osoby skazane wyrokiem sądowym odbywają karę pozbawienia wolności” (*Słownik języka polskiego PWN* 2007: 658). Należy przypomnieć, że w Polsce do 1970 r. termin „więzienie” w obiegu prawnym i urzędowym pozostawał oficjalnym wyrażeniem dla współczesnego zakładu karnego i równocześnie dla samej kary pozbawienia wolności. Określano nim oficjalnie zarówno zakład karny, jak i samą karę pozbawienia wolności. Potoczna nazwa „więzienie” została zastąpiona w wykładni prawa terminem „zakład karny” jako jeden z elementów systemu penitencjarnego (Kostrzewa, Wysocka 2021: 16).

5. Kompetencje i zadania Służby Więziennej w systemie bezpieczeństwa państwa

Służba Więzienna jako umundurowana i uzbrojona formacja, wykonując swoje zadania, odgrywa ważną rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa państwa w czasie pokoju, ale również w czasie wszelkiego rodzaju zagrożeń militarnych i pozamilitarnych. Jednakże należy zaznaczyć, że w czasie zagrożeń militarnych państwa nie jest ona angażowana do bezpośredniej walki zbrojnej, lecz do wspomagania działań sił zbrojnych

i zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa oraz społecznego spokoju (Kalaman 2016: 24). W związku z tym funkcje realizowane przez tę służbę na czas militaryzacji czy stanów wyjątkowych państwa ewoluują, tak by sprostać pojawiającym się wyzwaniom (Lewandowski 2020: 168). Podstawowym zadaniem Służby Więziennej w państwie jest troska o ochronę bezpieczeństwa i spokoju obywateli, wobec niezwykle licznej grupy przestępców przebywających za murami zakładów karnych. Analizując podstawowe przeznaczenie Służby Więziennej, należy podkreślić, że zadania realizowane przez tę instytucję w czasie pokoju i w czasie zagrożeń państwa wynikają z jej głównego przeznaczenia określonego w Kodeksie karnym wykonawczym. Przepis ten jest podstawowym elementem polskiego prawa penitencjarnego, stanowi delegację do ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Ustawa 2010/79/523⁷), która określiła instytucji odpowiednie kompetencje prawne, zadania i środki, stając się niezbędną w realizacji postawionych jej celów wykonywania kary pozbawienia wolności osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych, jak również zadań na rzecz bezpieczeństwa państwa i obywateli. Na tej podstawie Służba Więzienna jest zobowiązana przede wszystkim zabezpieczyć właściwy tok postępowania karnego, w tym zapewnić ochronę społeczeństwa przed sprawcami przestępstw, których osadzono w zakładach karnych i aresztach śledczych.

Regulacje prawne określiły również szczegółowe zadania Służby Więziennej, rozciągające się przede wszystkim na ochronę społeczeństwa przed sprawcami przestępstw, a także zapewnienie bezpieczeństwa i porządku

⁷ Należy przypomnieć, że cytowana ustawa była poprzedzona dwoma wcześniejszymi ustawami pragmatycznymi – ustawą z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej (Ustawa 1959/69/436) i ustawą z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej (Ustawa 1996/61/283). Tytułem krótkiego przypomnienia można wskazać, że ustawa z końca lat 50. ubiegłego wieku, uchwalona co prawda już po przejęciu władztwa nad Służbą Więzienną przez Ministra Sprawiedliwości (wcześniej podlegała Ministerstwu Bezpieczeństwa Publicznego), zawierała rozwiązania typowe dla okresu tzw. demokracji ludowej (czasy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej). I tak zgodnie z brzmieniem ustawy z 1959 r. funkcjonariusz zobowiązany był m.in. do wiernego służenia Polsce Ludowej i stania na straży ustroju ludowo-demokratycznego (Ustawa 1959/69/436: art. 21). Co więcej, każdy funkcjonariusz Służby Więziennej obowiązany był stale podnosić poziom swego uświadczenia politycznego. Z kolei, aby zostać przyjętym do służby, trzeba było wykazywać się przede wszystkim nieskazitelną przeszłością (Ustawa 1959/69/436: art. 5 ust. 1), by zaś w niej awansować (szczególnie w okresie poprzedzającym transformację ustrojową), funkcjonariusz powinien charakteryzować się nie tylko określonymi i wymiernymi kwalifikacjami służbowymi, ale również odpowiednim poziomem świadomości polityczno-społecznej.

w samych zakładach i aresztach śledczych. Należy zaznaczyć, że realizacja wyznaczonych aktami prawnymi szczegółowych i rygorystycznych zadań w stosunku do osadzonych i aresztowanych powiązana jest także z zapewnieniem tym osobom – zgodnie z prawem – przestrzegania ich praw, m.in. poszanowania godności, opieki zdrowotnej i religijnej.

Funkcjonowanie Służby Więziennej jest regulowane również przez szereg innych aktów prawnych, które nakładają na nią dodatkowe, bardziej szczegółowe zadania (Kalaman 2016: 26). Wśród nich wyróżnia się zadania w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego, zadania o charakterze ochronnym i obronnym, zadania policyjne, a także coraz częściej podejmowane działania o charakterze profilaktycznym (Lewandowski 2019: 121).

Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony (Rozporządzenie 2022/880: § 2 ust. 19, § 3.2) obiekty penitencjarne nadzorowane i chronione przez Służbę Więzienną zaliczane są do grupy szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa. Wśród wielu innych wymienia się: „obiekty jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych”, jednocześnie zaliczając je do kategorii II obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.

Uszczegółowienie powinności Służby Więziennej w zakresie zadań na rzecz obronności państwa zostało określone w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2017 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej (Rozporządzenie 2016/1804). W rozporządzeniu uregulowano m.in. formy organizacyjne ochrony jednostek Służb Więziennych:

- a) postępowanie z osadzonymi,
- b) warunki wstępu na teren jednostek organizacyjnych więziennictwa,
- c) ochronę osadzonych w czasie ich konwojowania przez funkcjonariuszy Służby Więziennej.

Przedsięwzięcia ochronne jednostek organizacyjnych Służby Więziennej polegają w szczególności na: wyznaczaniu stanowisk oraz ustaleniu liczby funkcjonariuszy i pracowników wykonujących zadania ochronne; organizacji ruchu w jednostce organizacyjnej; otwieraniu i zamykaniu wejść oraz przejść; określonym postępowaniu z kluczami; określaniu sposobu użytkowania przedmiotów niedozwolonych; przeprowadzaniu apeli, kontroli, inspekcji i przeglądów; określeniu zasad wstępu funkcjonariuszy i pracowników do jednostki organizacyjnej; stosowaniu zabezpieczeń

techniczno-ochronnych, psów oraz uzbrojenia. Owe zadania mogą być realizowane dzięki wprowadzeniu właściwego systemu ochrony i jego form organizacyjnych, służących zapewnieniu ochrony społeczeństwa przed przestępczością. System ochrony różnicuje się zatem w zależności od typu jednostki penitencjarnej, a owo zróżnicowanie uzyskuje się przez zakres stosowanych przedsięwzięć oraz rodzaje, ilość i zakres zabezpieczeń techniczno-ochronnych, a także środków sygnalizacji i łączności oraz rodzaje i liczbę posterunków oraz stanowisk (Rozporządzenie 2016/1804: § 3).

Zadania obronne i ochronne dotyczące również komórek organizacyjnych Ministerstwa Sprawiedliwości i zarazem jednostek penitencjarnych w warunkach zewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa i w czasie wojny określają regulaminy organizacyjne na czas wojny.

Aktem wykonawczym, który doprecyzowuje powyższe kwestie, jest Zarządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2021 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony (Zarządzenie 2021/25). Zgodnie z tym dokumentem do zadań obronnych wykonywanych w jednostkach organizacyjnych Służby Więziennej zalicza się w szczególności:

1. Tworzenie warunków do realizacji zadań obronnych.
2. Planowanie obronne, które obejmuje:
 - a) planowanie operacyjne,
 - b) programowanie obronne,
 - c) przeglądy obronne.
3. Przygotowanie systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym Ministra Sprawiedliwości, w tym stanowisk kierowania.
4. Tworzenie warunków do wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa, w tym tworzenie systemu stałego dyżuru.
5. Realizację zadań wynikających ze współpracy cywilno-wojskowej (ang. *Civil-Military Cooperation* – CIMIC).
6. Realizację zadań wynikających z obowiązków państwa gospodarcza na rzecz wojsk sojusznicznych (ang. *Host Nation Support* – HNS).
7. Planowanie i organizowanie świadczeń na rzecz obrony, w tym świadczeń osobistych i rzeczowych.
8. Przygotowanie rezerw osobowych na potrzeby wykonywania zadań obronnych.
9. Koordynowanie działań oraz sprawowanie nadzoru w zakresie opracowywania potrzeb jednostek organizacyjnych Służby Więziennej zgłaszanych do programu mobilizacji gospodarki.

10. Przygotowanie jednostek organizacyjnych do objęcia militaryzacją.
11. Przygotowanie szczególnej ochrony obiektów ważnych dla bezpieczeństwa i obronności państwa.
12. Planowanie i realizowanie szkolenia obronnego.
13. Planowanie i realizowanie kontroli wykonywania zadań obronnych (Zarządzenie 2021/25: § 3).

Służba Więzienna zadania obronne określone powyższym zarządzeniem realizuje w sposób następujący: komórki organizacyjne Służby Więziennej takie jak Centralny Zarząd Służby Więziennej, okręgowe inspektoraty Służby Więziennej, zakłady karne i areszty śledcze oraz ośrodki szkolenia i doskonalenia kadr powołują w swoich obszarach komórki właściwe w sprawach obronnych wynikające z ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Ustawa 2022/655) i jej przepisów wykonawczych. Kierownicy komórek właściwych z kolei upoważnieni są do żądania od kierowników komórek organizacyjnych w zakresie ich właściwości sprawozdań i informacji dotyczących stanu przygotowań obronnych, a także wydawania wytycznych i doraźnych poleceń w sprawach wykonywania zadań obronnych. W ramach jednostek organizacyjnych Służby Więziennej mogą być tworzone służby, działy, zespoły i stanowiska prowadzące działalność w różnych dziedzinach. Mogą to być szkoły, szpitale, ambulatoria, apteki, które funkcjonują w zależności od potrzeb w poszczególnych jednostkach. Zawsze jednak naczelną zasadą przy podejmowaniu decyzji o ich utworzeniu jest – obok innych – potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa.

Służbie Więziennej wyznaczono także określone zadania w przypadku militaryzacji państwa. Status funkcjonariusza Służby Więziennej w czasie wojny określa art. 25 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Ustawa 2010/79/523). Funkcjonariusze pozostający w stosunku służbowym w dniu ogłoszenia mobilizacji lub w dniu, w którym rozpoczyna się czas wojny, określonym przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Ustawa 2022/655: art. 24 ust. 1 pkt 7), stają się z mocy prawa funkcjonariuszami pełniącymi służbę w czasie wojny i pozostają w tej służbie do czasu zwolnienia⁸. Z uwagi na politykę bezpieczeństwa wewnętrznego państwa zo-

⁸ Zgodnie z ustawą o obronie Ojczyzny wskazuje się stanowiska, z którymi wiąże się przywilej realizacji innych czynności na rzecz obronności państwa w przypadku czasu wojny (Ustawa 2022/655: art. 541). Są to, oprócz wymienionych stanowisk funkcjonariuszy Służby Więziennej, posłowie, senatorowie, radni, kluczowi pracownicy dla np. Sejmu,

stała także dokonana delegacja ustawowa, zrealizowana w rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. w sprawie obrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej. W dokumencie tym określono sposób obrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej w sytuacjach zagrożenia zdrowia, życia funkcjonariuszy, pracowników, osadzonych w zakładach karnych i aresztach śledczych w wyniku klęsk żywiołowych oraz w sytuacjach innych zagrożeń (Rozporządzenie 2003/1903: § 1). W celu zapewnienia obrony tworzy się skoordynowane systemy obronne. Te z kolei realizują funkcjonariusze i wyznaczeni pracownicy zagrożonej jednostki. W systemie obrony jednostki organizacyjnej uwzględnia się zadania obrony cywilnej, kierowania obroną, gotowości obronnej państwa, militaryzacji, zabezpieczenia potrzeb mobilizacyjnych, powszechnej samoobrony.

Służba Więzienna, wykonując zadania na rzecz bezpieczeństwa państwa, ma również prawo realizować zadania o charakterze policyjnym podejmowane w celu zapewnienia społeczeństwu bezpieczeństwa w rozmaitych dziedzinach życia. W tym zakresie funkcjonariusze, wykonując czynności służbowe, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych (Rozporządzenie 2019/2518) mają prawo do stosowania wobec osób pozbawionych wolności i innych osób środków przymusu bezpośredniego i broni na podstawie ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Ustawa 2010/79/523: art. 19) oraz ustawy z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej (Ustawa 2013/628). Ze wskazanych przepisów prawa wynika, iż do zadań funkcjonariuszy Służby

Senatu, Narodowego Banku Polski, Trybunału Konstytucyjnego, urzędu prezydenta i premiera Rzeczypospolitej Polskiej, kluczowe osoby odpowiadające za funkcjonowanie najważniejszych instytucji państwowych oraz przedsiębiorstw, które mają szczególne znaczenie dla obronności. Nadto także osoby zajmujące kierownicze stanowiska państwowe określone w ustawie o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (Ustawa 1981/20/101: art. 2) oraz w ustawie o zmianie ustawy o wynagrodzeniu (Ustawa 2021/1834) lub stanowiska organów administracji publicznej w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego (Ustawa 1960/30/168). Powołania do wojska nie dostaną również operatorzy krajowej dyspozycji mocy oraz centralnego systemu przesyłowego gazu – ich zadaniem będzie utrzymanie dostaw energii i gazu. Uszczegółowiając, powołania nie dostaną również policjanci, strażacy, funkcjonariusze Straży Ochrony Kolei, celnicy, funkcjonariusze Straży Granicznej, prokuratorzy, rektorzy uczelni, prezesi zarządów rafinerii.

Więziennej należy: egzekwowanie wymaganego prawem zachowania; odpieranie bezpośrednich, bezprawnych zamachów na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałanie czynnościom zmierzającym bezpośrednio do zamachu na życie, zdrowie lub wolność uprawnionego lub innej osoby; przeciwdziałanie naruszeniu porządku lub bezpieczeństwa publicznego; przeciwdziałanie bezpośrednim zamachom na ochraniające przez uprawnionego obszary, obiekty lub urządzenia; ochrona porządku lub bezpieczeństwa na obszarach lub w obiektach chronionych przez uprawnionego; przeciwdziałanie niszczeniu mienia; zapewnianie bezpieczeństwa konwoju lub doprowadzenia; zatrzymywanie osób, udaremnienie ich ucieczki lub pościg za tymi osobami; pokonywanie biernego oporu; pokonywanie czynnego oporu; przeciwdziałanie czynnościom zmierzającym do autoagresji (Ustawa 2013/628: art. 11).

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza systemu penitencjarnego prezentowana w treści niniejszego artykułu pozwala przychylić się do tezy, że z jednej strony współczesne funkcjonowanie tego systemu jest niezbędne dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa, a z drugiej działalność jednostek penitencjarnych musi mierzyć się z szeregiem problemów oddziałujących na nie zarówno z zewnątrz, jak i wewnątrz systemu. System realizuje nie tylko podstawowe zadania wymienione w ustawie, ale również zadania na rzecz bezpieczeństwa, w tym bezpieczeństwa wewnętrznego o charakterze ochronnym i obronnym państwa, również policyjnym. Coraz więcej wyzwań realizuje się w środowisku otwartym poprzez zarówno prowadzenie działań z zakresu profilaktyki społecznej, jak i przejmowanie zadań, które do niedawna realizowane były przez inne podmioty: zapewnienie porządku i bezpieczeństwa w urzędach obsługujących Ministra Sprawiedliwości oraz Prokuraturę Krajową, a także obsługa Systemu Dozoru Elektronicznego. Służba Więzienna prawidłowo realizuje powierzone zadania, mimo że jest ich coraz więcej i są coraz bardziej różnorodne. Interpretacja dostępnych materiałów w formie aktów prawnych, a także opracowań naukowych pozwala postawić tezę, iż system penitencjarny postrzegany jest jako integralny element bezpieczeństwa państwa oraz jego obywateli. Doceniana jest jego rola w zapewnianiu ochrony przed różnymi formami

przestępczości. Wyraźnie akcentuje się również rolę funkcjonariuszy Służby Więziennej w zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego. Widoczne jest to m.in. w uregulowaniach prawnych, a także stawianym im wymaganiom, tak aby funkcjonariusze byli jak najlepiej przygotowani do realizacji powierzonych im obowiązków.

Bibliografia

- Boć, J. (2009), *O bezpieczeństwie wewnętrznym*, [w:] A. Chajbrowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (Wrocław: Kolonia Limited): 18–28.
- Bogunia, L. (2008), *System wykonywania kary ograniczenia wolności z uwzględnieniem zróżnicowania zakładów karnych*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 23: 97–110.
- Chajbrowicz, A. (2009), *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone*, [w:] A. Chajbrowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (Wrocław: Kolonia Limited): 43–56.
- Europejskie Reguły Więzienne* (2006) – Rada Europy Komitet Ministrów Zalecenia Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (Przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów), <https://bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/prawaczl/document.pdf> (13.07.2022).
- Główny Urząd Statystyczny [b.r.], *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*, <https://stat.gov.pl/metainformacje/sloownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2447,pojecie.html> (17.07.2022).
- Główny Urząd Statystyczny (2021), *Osadzeni w zakładach karnych i aresztach śledczych*, 30.12.2021, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/osadzeni-w-zakladach-karnych-i-aresztach-sledczych,2,1.html> (17.07.2022).
- Jędrzejak, K. (2004), *Zagadnienia penitencjarne*, (Kalisz: Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej) [broшуra, w posiadaniu autora].
- Kaczmarek, M. (2010), *Zakład karny jako system społeczny*, „Przegląd Więziennictwa Polskiego” 67–68: 95–129.
- Kalaman, M.R. (2016), *Prawno-organizacyjne uwarunkowania działalności Służby Więziennej*, [w:] A. Misiuk, M. Kalaman (red.), *Kierunki zmian organizacyjno-technicznych w Służbie Więziennej*, (Warszawa: Difin): 19–35.
- Kalisz, T. (2000), *Cele wykonywania kary pozbawienia wolności*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 6: 197–227.

- Kalisz, T. (2004), *Zatrudnienie skazanych odbywających karę pozbawienia wolności*, (Wrocław: Kolonia Limited).
- Kostrzewa, E., N. Wysocka (2021), *Co nieco o systemie penitencjarnym w Polsce*, „Ways To Go” 1, <https://pomocpostpenitencjarna.pl/ways-to-go-nr-1-2021/str-16/> (26.06.2022).
- Kwieciński, A. (2005), *Psychologiczne aspekty izolacji penitencjarnej – wybrane zagadnienia*. „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 72: 161–167.
- Kwieciński, A. (2019), *Ocena i perspektywy rozwoju systemu terapeutycznego wykonywania kary pozbawienia wolności*, „Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego” 54: 67–83.
- Lelental, S. (2001), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz*, (Warszawa: C.H. Beck).
- Lewandowski, M. (2019), *Zadania Służby Więziennej na rzecz bezpieczeństwa państwa – kierunek zmian*, „Wiedza Obronna” 266–267(1–2): 117–131.
- Lewandowski, M. (2020), *Służba więzienna dla społeczeństwa: współpraca formacji z instytucjami oświatowymi*, [w:] M. Piotrowska-Trybull, A. Kaczmarek, M. Niemiec (red.), *Wyzwania dla bezpieczeństwa i rozwoju. Aspekty społeczne, gospodarcze, obronne*, (Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej): 165–173.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej (2022), *Roczna informacja statystyczna za rok 2021*, Warszawa, BIS.0332.18.2021.MM, <https://www.sw.gov.pl/assets/19/51/61/a542f3464c6b93a4771c38eac7813b2b3aaee79c.pdf> (26.06.2022).
- Nawój, A. (2007), *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie programowanego oddziaływania*, (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego).
- Obwieszczenie (2022/693) Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, „Monitor Polski” z 2022 r. poz. 693.
- Pakuła, A. (2009), *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (red.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, (Wrocław: Kolonia Limited): 29–35.
- Poklek, R. (2013), *Służba więzienna w systemie bezpieczeństwa państwa*, „Securitologia” 1(17): 142–157.
- Prawo karne wykonawcze* (2022), wykład na Uniwersytecie Wrocławskim, <https://prawo.uni.wroc.pl/sites/files/students/rescues/zajeciprawokarnewykonawcze> (28.07.2022).
- Rabinowicz, L. (1933), *Podstawy nauki o więziennictwie*, (Warszawa: Gebethner i Wolff).
- Rozporządzenie (2003/1903) Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. w sprawie obrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Dz. U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1903.

- Rozporządzenie (2016/1804) Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1804.
- Rozporządzenie (2019/2518) Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 2518.
- Rozporządzenie (2022/880) Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. z 2022 r. poz. 880.
- Słownik języka polskiego PWN* (2007), red. prowadzący Ł. Drabik, E. Sobol, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- System odbywania kary – system zwykły* (2022), [https://www.zpозdrowieniem.pl/blog/systemy-odbywania-kary-system-zwykly\(28.07.2022\)](https://www.zpозdrowieniem.pl/blog/systemy-odbywania-kary-system-zwykly(28.07.2022)).
- Szczygieł, B. (2002), *Spoleczna readaptacja skazanych w polskim systemie penitencjarnym*, (Białystok: Temida 2).
- Śliwowski, J. (1978), *Prawo i polityka penitencjarna*, (Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika).
- Ura, E., S. Pieprzny, T. Pado (2007), *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym*, [w:] J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.*, (Warszawa–Kraków: Oficyna a Wolters Kluwer business): 155–168.
- Ustawa (1959/69/436) z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149 z późn. zm.
- Ustawa (1960/30/168) z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168.
- Ustawa (1981/20/101) z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1215, 1459.
- Ustawa (1996/61/283) z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm.
- Ustawa (1997/88/553) z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138.
- Ustawa (1997/90/557) z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 53 ze zm.
- Ustawa (2010/79/523) z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 655, 1115, 1855, 1933.
- Ustawa (2013/628) z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1416.
- Ustawa (2021/1834) z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1834.


- Ustawa (2022/655) z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz. U. z 2022 r. poz. 655.
- Wala, Z. (2015), *Systemy penitencjarne na przestrzeni XVIII i XIX wieku*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 24(4): 133–150.
- Walczak, S. (1972), *Prawo penitencjarne. Zarys systemu*, (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe).
- Warylewski, J. (2007), *Kara. Podstawy filozoficzne i historyczne*, (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego).
- Wzorcowe reguły minimalne postępowania z więźniami* (1955). Przyjęte w Genewie w 1955 r. przez Pierwszy Kongres Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania ze Sprawcami Przestępstw i zatwierdzone przez Radę Gospodarczą i Społeczną w rezolucji 663C (XXIV) z dnia 31 lipca 1957 r. oraz 2076 (LXII) z dnia 13 maja 1977 r.
- Zarządzenie (2021/25) Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2021 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. Urz. z 2021 r. poz. 25.
- Zoń, M. (2009), *Ustrój i zasady funkcjonowania służby więziennej*, [w:] T. Szymanowski (red.), *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1989–2009*, (Warszawa: Centralny Zarząd Służby Więziennej).

The Penitentiary System in Ensuring Security in Poland

System penitencjarny w zapewnianiu bezpieczeństwa w Polsce

RYSZARD SUDUŁ

Ph.D., University of Rzeszów, e-mail: ryszard.sudul@prokonto.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-6420-5043>

Abstract: The Prison Service is one of the notable institutions in the state's internal security system. One of the most important tasks of this uniformed and armed formation is the isolation and resocialisation of persons sentenced by a final sentence to imprisonment. Thus, it can be said that the Prison Service is responsible for ensuring the security of society and protecting it from the negative impact of individuals who were capable of committing a criminal act, i.e. a crime. The dangers of crime significantly affect societies as a whole. This article is an attempt to analyse the pragmatic provisions concerning the system and rules of operation of one of the more important state services, responsible for the execution of punishments and punitive measures resulting in deprivation of liberty, but at the same time carrying out tasks for the benefit of state security.

Keywords: security, penitentiary system, Prison Service, prison

Streszczenie: Służba Więzienna stanowi znaczącą instytucję w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Wśród najważniejszych zadań tej umundurowanej oraz uzbrojonej formacji wyróżnia się izolację oraz resocjalizację osób skazanych prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności. Wobec powyższego Służba Więzienna odpowiada za zapewnianie bezpieczeństwa społeczeństwu oraz chroni je przed negatywnym oddziaływaniem jednostek, które były zdolne do popełnienia czynu zabronionego, czyli przestępstwa. Zagrożenia związane z przestępczością w poważny sposób wpływają na całe społeczeństwo. W artykule podjęto próbę analizy przepisów pragmatycznych dotyczących ustroju i zasad funkcjonowania jednej z bardziej istotnych służb państwowych, odpowiedzialnej za wykonanie kar i środków karnych skutkujących pozbawieniem wolności, ale jednocześnie realizującej zadania na rzecz bezpieczeństwa państwa.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, system penitencjarny, Służba Więzienna, zakład karny

Security is one of the basic requirements of the functioning of the state and society. The very provision of security involves a number of legal and organizational activities, both in the internal and external aspects of

the state. Concern for security is not only the fight against military threats but also issues related to environmental, social, economic, technical or cyber threats. Ensuring security is also linked to the whole range of issues related to the person himself, among others protection of his rights and freedoms. In this context, the protection of man, defined both in terms of the security of the individual and of society as a whole, becomes one of the most important missions of the state. You can see it among others in a number of existing legal acts that provide a person with protection at almost every stage of his life.

The security of the state and its society is included in the definition of Public Security, which *notabene* is one of the most important functions and tasks of the state. Public Security is determined by numerous legal and administrative conditions, but also by the functionality of institutions whose main task is to protect the life, health and property of citizens. Public security, in a broader context, is also intended to guarantee the protection of the system and sovereignty of states, protecting them from various types of external and internal threats. The security environment is dynamic, so it cannot be said to be stable and certain (Ura, Pieprzny, Pado 2007: 155–168; see for more details Boć 2009; Chajbowski 2009; Pakuła 2009).

Within the framework of Public Security, various types of institutions responsible for protecting society from threats are distinguished. These include, e.g., public authorities, as well as systems and services, including uniformed formations responsible for protecting the population. The penitentiary system, also referred to as the prison system, was created in the framework of public security. The system, which has a long and memorable past history, was designed primarily to isolate the individual in conditions that insult humanity. Until the 19th century, the prison was usually associated with dungeons, cellars, bastions and towers, also as a place of torture or execution of the death penalty or other punishments. The way of serving a sentence has changed with the transformation of life, it has begun to be seen that the forced place of isolation of a person, referred to as a prison, can create opportunities for his rehabilitation – to help in the process of returning to being a righteous member of society. An important role in this process was played by the international community, which in 1955, during the First United Nations Congress on the Prevention and treatment of crime, adopted *Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners*. In Europe, a similar document was introduced only in 2006 – Recommendation

of the Committee of Ministers to the member states of the Council of Europe on European Prison Rules (*Europejskie Reguły Więzienne* 2006). Most of the recommendations contained in the highlighted rules have been incorporated into Polish Penitentiary law.

In Poland, a noticeable process of rehabilitation of convicted and imprisoned prisoners began in the early 1990s. of the last century. Compared to the 1970s. or 1980s. of the 20th century, it has undergone significant modifications. In the processes of rehabilitation and crime prevention, a new probation institution was also introduced (controlled freedom, a system that allows serving sentences outside prison), the main purpose of which was the control of convicts remaining at large under the supervision of a specialized and authorized body, such as a probation officer. It should be emphasized that the perception of the penitentiary system and the rehabilitation of convicts and prisoners in the social consciousness is associated with an inaccessible place and giving rise to widespread resentment, evoking negative emotions, as well as arousing fear or anxiety. Often, knowledge about the functioning and reality of the prison is derived from the colloquial message, repeated phrases and biased media. The media, as a powerful source of information, often depict sensational and dramatic events outside the prison wall. It often happens that these events are false or interpreted to the needs of a given moment or situation. Furthermore, the prison service is mentioned on the occasion of some scandal or failure to perform official duties. It seems that the public's knowledge of the subject of detention is rather vague and insignificant.

1. The penitentiary system

In the literature on the subject, we do not find a unified meaning of the term penitentiary system. The various definitions of the system presented by the authors do not show substantive differences, but only come down to emphasizing its individual elements (Kalisz 2004: 32). According to Leon Rabinowicz, the penitentiary system is "a whole that consists primarily of prison architecture and cell facilities, then internal organization, the position of the prisoner, the schedule of the day, the goals for the execution of punishment, educational aspirations and the organization of the prisoner's activities" (Rabinowicz 1933: 38).

By Jerzy Śliwowski the penitentiary system is understood as “[...] the totality of the provisions and institutions of penitentiary law and the facilities of penal institutions aiming, according to a certain way and method, to achieve the main goal – punishment” (Śliwowski 1978: 71). Similarly, this system is defined by Jarosław Warylewski, for whom “the penitentiary system means a set of directives defining the principles and methods of execution of imprisonment, taking into account the organizational rules and technical and material measures that allow these principles and methods to be implemented” (Warylewski 2007: 186). Stanisław Walczak also presents a definition that is worth emphasising, in whose opinion the system is “[...] the method of execution of the sentence included in the norms of law, together with the accompanying and adapted to its assumptions a set of measures of a technical and material nature (appropriate architecture of penal institutions, separate premises intended for training and production facilities). This system consists of strictly defined rules for the classification of prisoners, their placement in appropriate types of penitentiary institutions, and specific methods and means of dealing with prisoners in order to achieve their improvement” (Walczak 1972: 107).

An important issue regarding the treatment of the penitentiary system is precisely the terminology discrepancy that can be seen in the literature. In the opinion of the author L. Rabinowicz, quoted earlier, “the prison system has failed to form clearly and sharply severing systems, fixed once and for all in the stone form.” This is an example of the Auburn system¹ which is considered to be a variant of the separate system² otherwise, it is defined as a completely separate system. When discussing the penitentiary system, it is worth paying attention to the dynamism of the system. This is a fairly

¹ The main principle of the Auburn system (silence) was the isolation of prisoners at night and their joint work during the day while maintaining complete silence. The creators of this concept saw the main cause of crime as laziness and lack of habituation to work. They also believed that providing prisoners with work would contribute to their speedy improvement. It is therefore not surprising that prisons based on these rules were characterized by an excellent organization of the work of prisoners, which, thanks to the generated property benefits, also contributed to covering the costs of maintaining penal institutions (Wala 2015: 140).

² The origins of the general system can be seen in Europe thanks to the Ghent penal institution, which dates back to 1775. The motto of the founder of this institution, count Vilain XIV, Mayor of Ghent, was: “Who does not work, has no right to eat.” Count Vilain believed that a convict who works has a much better chance of returning to an honest life. It was in general indolence that he saw the causes of most crimes. During the joint work, there was an order of silence (Wala 2015: 137).

simple and also obvious fact that dynamism in the case of individual systems means changes. The penitentiary system was also subject to continuous processes and changes or improvements. In one case they were described as better, in another as worse, yet they were subject to movement. The penitentiary System, i.e. penal institutions, has been adapted to the prevailing conditions over the years and this has determined their functioning. The penal institutions that were created in a given penitentiary system depended on the influence of many social or economic factors. This state of affairs caused that many times in their history they were transformed into a unit that deviated from their original form.

Leon Rabinowicz defined the three most important factors that influence the shape and purpose of a particular system. Among these factors, he first distinguished the management system, which in the case of the penitentiary system in question is the management and administration of individual penal institutions, then pointed to the second factor, which is inanimate material, and therefore in this case the size and architecture of prison buildings, and the third factor, in his opinion, is living material, which is understood as the nature and character of the criminal population (Rabinowicz 1933: 16). The social system is also important for the person subject to the penitentiary system (penitentiary unit). For the penitentiary system, the social system in question is important, the basis of which is a determinant in the context of the types and kinds of penal institutions belonging to it. Understood in this way, the totality of the social environment is the object of reference for the integrally related and hierarchically structured levels of criminalisation: the legislative system, the penal policy system and the enforcement system', as well as the congruent integrity of cultural and social practices (Wala 2015: 134). "The System of execution of custodial sentences, the most important part of which is the penitentiary system, consists in organizing the process of execution of imposed sentences in such a way that they achieve to the greatest extent the goals assigned to them" (Jędrzejak 2004: 7). The penitentiary system itself can be understood as "the totality of the provisions and institutions of penitentiary law and the facilities of penitentiary institutions, aiming, according to a certain method, to achieve the essential goal of imprisonment" (Walczak 1972: 67).

In the aspect of the discussed role of the penitentiary system in the field of state security, it resembles a paramilitary organization, which - in the most general terms - "means similarity to the military model," and therefore the military model is evident here, among other things, in the armament,

uniform, and hierarchical structure, including service ranks and the execution of service orders. Another feature of the system is also depoliticisation, closely related to and affecting the structure of the system, as well as its relations with internal and external actors, in this sense, this system also creates a complex system of interests of society, and therefore the state, which are protected by law. The functions and structure of the penitentiary system are influenced by external factors, including factors closely related to society. Among them, you can distinguish ideology, including political ideology, together with existing penal doctrines. Also important is the national culture, the existing philosophy of the state, as well as a code of morals and conduct concerning the coexistence of people in a given society. The external area affecting the functioning of the penitentiary system also refers to material resources, including financial resources. An important role is played here, among others, by the state budget or public resources, as the system itself is unable to generate revenue (Kaczmarek 2010: 98).

In summary, it should be stated that the penitentiary system is based primarily on the process of isolation of the convict, the prisoner. It is carried out in accordance with the law and within the framework of ensuring security; it is a topic that can cause extreme emotions. Many specialists in this field, as well as scientists and researchers, believe that forced penitentiary isolation negatively affects a person, and carries with it psychological consequences associated with the depravity of needs, frustration, mental overload, emotional conflicts, problems in relation with the social environment, destroys the human psyche. At the same time, alternative ways of implementing rehabilitation processes are also being sought, which would show a greater degree of effectiveness than those currently adopted in practice. Thus, the essence of the presence and functioning of all types of penal institutions is somehow called into question.

2. Systems of imprisonment

Imprisonment of convicted persons in Poland is regulated by the Act of June 6, 1997 – The executive Penal Code (Ustawa 1997/90/557), which sets out the objectives of the execution of a custodial sentence, provides for detailed rulings on the systems for the execution of that sentence and the typology of penal institutions (Ustawa 1997/88/553; Kalisz 2000: 217).

Also, the method of serving prison sentences for convicts is varied and individualized. It is a system of individual programmed influence, therapeutic and ordinary (Nawój 2007: 255; Szczygieł 2002: 107). However, it is clearly appointed by the legislator – convicts cannot be sent to other systems of serving sentences. However, the Minister of Justice may, by means of a regulation, define other systems for the execution of custodial sentences – including the possibility of creating a system of an experimental nature. A common feature of these systems of execution of punishment is their goal – to prepare the convicted person for return to society.³ What distinguishes them are the means and methods of achieving this goal, related to the spheres of influence. In the case of a system of programmed and ordinary influence, this is the sphere of the personality of the convict, while in the Therapeutic System – his health situation. The correct choice of the system of execution of punishment, as well as the determination of the type and type of penal institution through the individualization of the system of influences on convicts, is of great importance for the success of the rehabilitation process (*System odbywania kary* 2022).

The System of individual programmatic impact taking into account the rehabilitation of prisoners is developed with the participation of the convict. The programme shall set out the details concerning the convicted person: the types of employment and training of the convicted person, their contacts with family and loved ones, the use of free time, the possibility of fulfilling the obligations incumbent on the sentenced person and other measures necessary to adapt the sentenced person to Freedom (Ustawa 1997/90/557: art. 95 § 2; see Bogunia 2008: 98). In this system, sentenced juveniles (with the exception of those sentenced to or transferred to the therapeutic system and those serving a substitute sentence of imprisonment) and adults who, having been presented with a draft of an individual impact programme, agree to participate in its preparation and implementation (Ustawa 1997/90/557: art. 95 § 1; see Lelental 2001: 248).

In the therapeutic system, imprisonment is served by convicts with non-psychotic mental disorders, including those convicted of crimes specified in art. 197–203 of the Criminal Code (Ustawa 1997/88/553), committed in connection with sexual preference disorders, mentally impaired, as

³ In Poland, as at December 31, 2021, the number of pre-trial detainees, convicts and punished persons was 68 852, including pre-trial detainees – 8788, convicts – 59 163, punished persons – 901 (Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej 2022).

well as addicted to alcohol or other narcotic drugs or psychotropic substances, and convicted physically disabled, requiring in particular psychological, medical or rehabilitation care (Ustawa 1997/90/557: art. 96 § 1). Persons convicted under art. 95 § 1 of the Criminal Code, i.e. those who have committed an offence in a state of impaired sanity and in respect of whom a court has ordered placement in a penal institution using special medical or rehabilitation measures, may also be sent to the therapeutic system (Ustawa 1997/90/557: art. 96 § 2). In this system, convicts who do not show any of the above-mentioned psychophysical disorders and defects can also serve their sentence, if they consent to this, and there are medical and educational reasons for this (Ustawa 1997/90/557: art. 96 § 3; see Kwieciński 2019: 67).

In the ordinary system, prisoners who are not qualified for the above systems are sentenced to imprisonment. The convicted person can benefit from the employment, teaching and educational and sports activities available in the institution (Ustawa 1997/90/557: art. 98). In the ordinary system, convicts who, for various reasons, are not eligible to serve their sentences in the programmed influence system should also serve their sentences, in particular dangerous convicts imprisoned in a separate ward or cell of a closed penal institution, as well as persons sentenced to short (several months) prison sentences.

Convicts serving sentences in the ordinary system are subject to periodic assessments of their behaviour in the penal institution, and the progress made in this regard is taken into account in their promotion or demotion within each type of institution (e.g., transition from semi-open to closed).

There is no requirement to draw up individual treatment programmes for convicts serving their sentences in the ordinary system. When conducting periodic behavioural assessments, convicts are offered – if necessary – referral to a system of programmed influence or are eligible for a therapeutic system if there are indications for this during their sentence (Kwieciński 2005: 162).

The main goal of the analysed systems of imprisonment is the rehabilitation of a person, but he himself must accept them, while closely cooperating with educators, teachers or therapists. What becomes paradoxical is that any rehabilitative interventions carried out on the convict become his right, which he can exercise, but he can also reject them within the law.

3. Prison Service

The penitentiary System in Poland is closely linked to the custodians of convicts and inmates. The basic institution in this system is the Prison Service, which plays an important role in ensuring broadly understood Social Security (Poklek 2013: 143). It is one of the bodies distinguished from the subsystem of government institutions, which fulfils its role in the field of internal security of the state (Ustawa 2010/79/523). It is classified as a dispositional group (also called dispositional-uniformed), that is, social strata distinguished due to the fact that the members of the group remain in a specific social relationship and the special role that they fulfil in society (Poklek 2013: 153). At the same time, it is a formation with hierarchical subordination, having its own organizational structure. This structure (the Central Board of Prison Service, 11 District Prison Service inspectorates, the Higher School of Justice, penal institutions and investigative detention centres, the Central Prison Service Training Centre, the Prison Service Training Centres and the Prison Service staff improvement centres) corresponds in principle to the structure of the judiciary (Ustawa 2010/79/523: art. 8.1; Zoń 2009: 75). To a lesser extent, it coincides with the administrative structure of the state.⁴

The Prison Service is distinguished from other uniformed services by the nature of the tasks performed, as well as the uniform of its officers. Civil servants are also employed in the ranks of this service (as employees with the status of employees of state offices or as employees employed on the basis of the labour code). However, in the security division, as well as in most senior management positions (apart from the Director General of the Prison Service, who may be a civilian employee), only officers can serve.

In accordance with the rules laid down in the executive Criminal Code, The Prison Service shall carry out its basic tasks with regard to the execution of provisional arrest and custodial sentences and coercive measures

⁴ The Minister of Justice has established a list of organisational units subordinate to himself or supervised by him, listing, among others, the Central Board of the Prison Service and all prisons and remand centres (Obwieszczenie 2022/693). Penal institutions report to the Minister for Justice (Ustawa 1997/90/557: art. 68), who also creates and abolishes penal institutions by decree, taking into account existing needs in this regard (Ustawa 1997/90/557: art. 72 § 4). Similarly, the Minister of Justice is responsible for investigative detention (Ustawa 1997/90/557: art. 208 § 1), which are also created and abolished by the Minister of Justice (Ustawa 1997/90/557: art. 208 § 5).

resulting in deprivation of Liberty. Tasks in the field of temporary detention ensure the proper course of criminal proceedings, they are carried out by investigative detention centres and investigative units of penal institutions, deployed throughout the country. Temporarily arrested and, above all, already convicted persons can pose a threat to society and are therefore isolated from it. It is the responsibility of the Prison Service to carry out this task in such a way as to ensure the safety of the general public, of all officers and staff carrying out their duties among persons deprived of their liberty, while ensuring the same safety of every prisoner⁵ being in penitentiary isolation (Lewandowski 2019: 121).

Analysing the role and tasks of the Prison Service in the state security system, it should be emphasized that they are an instrument through which it is possible to minimize objective and potential threats that may occur at the social level within the state. Eliminated threats are primarily associated with crime, understood here as an abstract concept, as well as with diverse categories of criminals who are located in this system in a concrete sense. Viewed in this way, the security provision system is therefore about isolating criminals from society. Society, and therefore citizens, play the role of security actors in the system. There is a duality in this process. On the one hand, both prison staff and inmates are understood as a security entity, which is characterized by dynamism in terms of the sense of danger from inmates, on the other hand, the effective isolation of criminals from society by Prison Services has a subjective effect on the sense of security of society (Poklek 2013: 144).

4. Penal institutions

An important element of the functioning of the Prison Service remains the place of performance of the assigned tasks, referred to as a penal institution or penitentiary unit. This is the place where, according to the decision, and therefore the verdict of the court, convicted persons serve a sentence of

⁵ "Inmate - the term of a prisoner in a penal institution or pre-trial detention, including both convicted and temporarily arrested, as well as punished" (Główny Urząd Statystyczny 2021).

imprisonment.⁶ A sentence of imprisonment served in a penal institution is defined as the placement of a convicted person in a closed and guarded space or place for a specified period of time. The serving of a sentence in a penal institution by a convict is also characterised, among others, by the convict's being subjected to the rigours of the prison rules, as well as restricted contact with outsiders, such as family. When serving a sentence in a penal institution, leaving the institution under furloughs is also subject to restriction or total prohibition. In addition, the detainee may experience, among other things, regulatory punishments which are applied in the event of a breach of the applicable discipline (*Prawo karne wykonawcze* 2022).

The functioning of prisons in Poland is based, among other things, on the provisions of the executive Penal Code. According to the current regulations, the penitentiary institution is subordinate to the Minister of Justice, who, under regulations and orders, can create new penitentiary institutions. The detention facilities thus established may be independent or constitute separate units or detention centres (*Prawo karne wykonawcze* 2022).

According to the definition adopted by the Central Statistical Office, a penal institution is "a place where a custodial sentence is carried out; a building where people convicted by a court sentence are held; a prison" (Główny Urząd Statystyczny [s.a.]). However, the executive Penal Code defines a penal institution as a place of execution of a custodial sentence. In light of the legislation – as already mentioned – penal institutions are subject to the Ministry of Justice. In addition, each penitentiary and investigative detention facility reports directly to the director, and in addition, a separate branch can be managed by a manager under the director. The officers and staff of the penitentiary, together with the persons responsible for the prisoners' work or activities, shall act as superiors for the convict who is in the penitentiary by virtue of their duties and duties.

In both scientific and colloquial language, the term "prison" remains synonymous with a penal institution. According to the dictionary definition, a prison is also "a place where persons convicted by a court judgement serve a sentence of imprisonment" (*Słownik języka polskiego PWN* 2007: 658). It should be remembered that in Poland until 1970, the term "prison" in legal and official circulation remained the official expression for the modern

⁶ The total number of Prison Service units in Poland is 176, including investigative prisons – 39, penal institutions – 64, external units – 69, temporary accommodation units for convicts – 4 (Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej 2022).

penal institution and, at the same time, for the very punishment of deprivation of Liberty. It was officially defined as both a penal institution and the very punishment of deprivation of Liberty. The common name "prison" has been replaced in the interpretation of the law by the term "penal institution" as one of the elements of the penitentiary system (Kostrzewska, Wysocka 2021: 16).

5. Competences and tasks of the Prison Service in the state security system

The Prison Service as a uniformed and armed formation, performing its tasks, plays an important role in ensuring the security of the state in peacetime, but also in times of all kinds of military and non-military threats. However, it should be noted that during military threats of the state, it is not engaged in direct armed struggle, but in supporting the actions of the armed forces and ensuring the internal security of the state and social peace (Kalamon 2016: 24). Therefore, the functions performed by this service during militarization or states of emergency evolve to meet emerging challenges (Lewandowski 2020: 168). The main task of the Prison Service in the country is to protect the safety and tranquillity of citizens, in the face of an extremely large group of criminals behind the walls of penal institutions. Analysing the basic purpose of the Prison Service, it should be emphasized that the tasks performed by this institution in peacetime and in times of state threats result from its basic purpose as defined in the executive Criminal Code. This provision is a fundamental element of Polish penitentiary law, being a delegation to the Act of April 9, 2010 on the Prison Service (Ustawa 2010/79/523⁷), which defined the institution's relevant legal competencies,

⁷ It should be reminded that the cited act was preceded by two earlier pragmatic acts - the Act of December 10, 1959 on the Prison Service (Ustawa 1959/69/436) and the Act of April 26, 1996 on the Prison Service (Ustawa 1996/61/283). As a brief reminder, it may be pointed out that the act of the late 1950s, which was enacted after the Minister of Justice had already assumed authority over the Prison Service (previously it had been subordinate to the Ministry of Public Security), contained solutions typical of the period of the so-called people's democracy (the times of the Polish People's Republic). Thus, according to the wording of the 1959 act, an officer was obliged, among other things, to serve the People's Republic of Poland faithfully and to uphold the people's democratic system (Ustawa 1959/69/436: art. 21). Moreover, every

tasks and means, becoming indispensable in the fulfilment of the objectives set for the execution of custodial sentences of inmates in penitentiary institutions and detention centres, as well as tasks for the security of the state and citizens. On this basis, the Prison Service is primarily obliged to ensure the proper conduct of criminal proceedings, including ensuring the protection of the public from the perpetrators of crimes who are imprisoned in penal institutions and pre-trial detention centres.

The legislation also set out the specific tasks of the Prison Service, extending primarily to the protection of the public from the perpetrators of crimes, as well as ensuring safety and order in the institutions and detention centres themselves. It should be noted that the implementation of the specific and rigorous tasks set out in the legal acts with regard to detainees and prisoners in custody is also linked to ensuring that these persons – in accordance with the law – have their rights respected, including respect for dignity, health care and religious care.

The functioning of the Prison Service is also regulated by a number of other legal acts that impose additional, more specific tasks on it (Kalamán 2016: 26). Among them, internal security tasks, tasks of a protective and defensive nature, police tasks, as well as increasingly taken preventive actions are distinguished (Lewandowski 2019: 121).

In accordance with the Regulation of the Council of Ministers of April 21, 2022 on objects of particular importance for state security or defence and their special protection (Rozporządzenie 2022/880: § 2 para. 19, § 3.2), penitentiary objects supervised and protected by the Prison Service are included in the group of objects of particular importance for state security and defence. Among many others, it lists: “objects of organizational units subordinate to the Minister of Justice or supervised by him,” at the same time classifying them as Category II objects of particular importance for the security and defence of the state.

The specification of the duties of the Prison Service in the field of tasks for the defence of the state was set out in the Regulation of the Minister of Justice of October 17, 2017. on the protection of organisational units of

officer of the Prison Service was obliged to constantly raise the level of his political awareness. On the other hand, in order to be admitted to the service, one had to demonstrate, first of all, an impeccable past (Ustawa 1959/69/436: art. 5, para. 1), while in order to be promoted in it (especially in the period before the political transformation), an officer should be characterised not only by specific and measurable service qualifications but also by an appropriate level of political and social awareness.

the Prison Service (Rozporządzenie 2016/1804). The regulation regulates, among other things, the organisational forms of security of Prison Service units:

- a) treatment of inmates,
- b) conditions of admission to the prison organizational units,
- c) the protection of prisoners during their convoy by prison officers.

Protective activities of the organizational units of the Prison Service consist in particular in: the appointment of posts and determination of the number of officers and employees performing protective tasks; organization of movement in the organizational unit; opening and closing of entrances and passages; specific handling of keys; determining the use of prohibited items; conducting appeals, checks, inspections and overviews; the use of technical protection, dogs and armament. These tasks can be achieved through the introduction of an appropriate system of protection and its organizational forms to ensure the protection of society from crime. The protection System therefore varies according to the type of Penitentiary Unit, and this differentiation is achieved by the scope of the measures applied and the types, quantity and scope of the technical and protective security, as well as the means of signalling and communication, and the types and number of posts and positions (Rozporządzenie 2016/1804: § 3).

Defensive and protective tasks concerning also organizational cells of the Ministry of Justice and penitentiary units in conditions of external threat to the security of the state and in time of war determine the organizational rules for the time of war.

The implementing act that clarifies the above is the Order of the Minister of Justice of March 8, 2021 on the organisation of the performance of tasks under the general duty of defence (Zarządzenie 2021/25). According to this document, the defence tasks performed in the organizational units of the Prison Service include in particular:

1. Creating conditions for the implementation of defence tasks.
2. Defence planning, which includes:
 - a) operational planning,
 - b) defence programming,
 - c) defence reviews.
3. Preparation of the national security management system of the Minister of Justice, including leadership positions.
4. Creating conditions for the introduction of higher states of state defence readiness, including the creation of a system of permanent duty.

5. The implementation of tasks arising from Civil-Military Cooperation (CIMIC).
6. Implementation of tasks arising from the obligations of the host state in favour of Allied troops (Host Nation Support – HNS).
7. Planning and organising defence benefits, including personal and in-kind benefits.
8. Preparation of personnel reserves for the performance of defence tasks.
9. Coordinating activities and supervising the development of the needs of organizational units of the Prison Service reported to the economic mobilization program.
10. Preparation of organizational units for militarization.
11. Preparation of special protection of objects important for the security and defence of the state.
12. Planning and implementation of defence training.
13. Planning and implementation of controls on the performance of defence tasks (Zarządzenie 2021/25: § 3).

The Prison Service carries out the defence tasks specified in the above order as follows: organisational cells of the Prison Service such as the Central Prison Service Directorate, District Prison Service inspectorates, penal institutions and investigative detention centres and training and staff improvement centres establish in their areas cells competent in defence matters arising from the Act of March 11, 2022 on the defence of the Fatherland (Ustawa 2022/655) and its implementing provisions. The heads of the competent units, in turn, shall be entitled to request reports and information on the state of defence preparations from the heads of the organisational units as regards their characteristics, as well as to issue instructions and ad hoc orders on the performance of defence tasks. Within the organizational units of the Prison Service, services, departments, teams and positions can be created that carry out activities in various fields. These can be schools, hospitals, outpatient clinics, pharmacies, which function depending on the needs in individual units. However, always the main principle when deciding on their creation is – among others – the need to ensure security.

The Prison Service is also assigned specific tasks in the event of militarization of the state. The Status of a prison officer in wartime is determined by art. 25 of the Act of April 9, 2010 on the Prison Service (Ustawa 2010/79/523). Officers remaining in service on the day of the declaration of mobilisation or on the day on which the time of war begins, as determined by the President of the Republic of Poland on the basis of the Act of March 11, 2022 on the defence

of the Fatherland (Ustawa 2022/655: art. 24 para. 1 point 7), become officers on duty in time of war by virtue of the act and remain in such service until dismissed.⁸ Due to the internal security policy of the state, a statutory delegation was also made, implemented in the Regulation of the Minister of Justice of October 31, 2003 on the defence of organisational units of the Prison Service. That document sets out how the organisational units of the Prison Service are to be defended in situations where there is a threat to the health, and life of officers, workers, and prisoners in penal institutions and pre-trial detention centres as a result of natural disasters and in situations where there are other threats (Rozporządzenie 2003/1903: § 1). Coordinated defence systems shall be established to ensure defence. These, in turn, are carried out by officers and designated employees of the endangered unit. In the system of defence of the organizational unit, the tasks of Civil Defence, directing defence, State defence readiness, militarization, ensuring mobilization needs, and universal self-defence are taken into account.

The Prison Service, performing tasks for the security of the state, also has the right to carry out tasks of a police nature undertaken in order to ensure the safety of society in various spheres of life. In this regard, officers, when performing official activities, in accordance with the regulation of the Council of Ministers of December 23, 2019 on the detailed course of action of Prison Service officers during the performance of official activities (Rozporządzenie 2019/2518), have the right to use direct coercive measures and weapons against persons deprived of liberty and other persons on the basis of the Act of April 9, 2010 on the Prison Service (Ustawa

⁸ In accordance with the act on the defence of the Fatherland indicates the positions with which the privilege of carrying out other activities for the defence of the state in the event of war is associated (Ustawa 2022/655: art. 541). These are, in addition to the listed positions of prison officers, deputies, senators, councillors, and key employees e.g., of the Sejm, the Senate, the National Bank of Poland, the Constitutional Court, the Office of the president and prime minister of the Republic of Poland, key persons responsible for the functioning of the most important state institutions and enterprises that are of particular importance for defence. In addition, persons also persons holding senior state positions as defined in the Act on the Remuneration of Persons Holding Senior State Positions (Ustawa 1981/20/101: art. 2) and the act and the act amending the Remuneration Act (Ustawa 2021/1834) or positions of public administration bodies as defined in the Code of Administrative Procedure (Ustawa 1960/30/168). The operators of the national power dispatch and the central gas transmission system will also not be called up - their job will be to maintain the supply of power and gas. More specifically, police officers, firefighters, railway security officers, customs officers, border guards, prosecutors, university rectors, presidents of refinery boards will also not get appointments.

2010/79/523: art. 19) and the Act of May 24, 2013 on direct coercive measures and firearms (Ustawa 2013/628). From the indicated provisions of the law it follows that the tasks of the Prison Service officers include: enforcing the behaviour required by law; repelling direct, unlawful attacks on the life, health or freedom of an authorized person or another person; preventing actions aimed directly at an attack on the life, health or freedom of an authorized person or another person; preventing violations of Public Order or security; preventing direct attacks on areas, objects or facilities protected by the authorized person; protection of order or security in areas or facilities protected by the beneficiary; preventing the destruction of property; ensuring the safety of the convoy or its arrival; detaining persons, thwarting their escape or pursuit of that person; Overcoming Passive Resistance; overcoming active resistance; preventing acts of self-aggression (Ustawa 2013/628: art. 11).

Summary

The analysis of the penitentiary system presented in the content of this article allows us to agree that, on the one hand, the modern functioning of this system is necessary for broadly understood security, and on the other hand, the activities of penitentiary units must face a number of problems affecting them both outside and inside the system. The System carries out not only the basic tasks listed in the law, but also tasks for security, including internal security of a protective and defensive nature of the state, including police. More and more challenges are being met in an open environment, both by carrying out activities in the field of social prevention and by taking over tasks that until recently were carried out by other actors: ensuring order and security in the offices serving the Minister of Justice and the National Prosecutor's office, as well as operating an electronic surveillance system. The Prison Service correctly carries out the tasks entrusted to it, despite the fact that there are more and more of them and they are becoming more diverse. The interpretation of the available materials in the form of legal acts, as well as scientific studies, allows us to put forward the thesis that the penitentiary system is perceived as an integral element of the security of the state and its citizens. Its role in providing protection against various forms of crime is appreciated. The role of prison officers in ensuring public

safety is also clearly emphasised. This can be seen, among other things, in the regulations, as well as in the requirements placed on them, so that officers are best prepared to carry out their duties.

References

- Boć, J. (2009), *O bezpieczeństwie wewnętrznym* [On Internal Security], [in:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (eds.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej* [Internal Security in the Field of Public Administration], (Wrocław: Kolonia Limited): 18–28.
- Bogunia, L. (2008), *System wykonywania kary ograniczenia wolności z uwzględnieniem zróżnicowania zakładów karnych* [The System of Execution of the Sentence of Restriction of Liberty, Taking Into Account the Diversity of Penal Institutions], "Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego" 23: 97–110.
- Chajbowicz, A. (2009), *Bezpieczeństwo a pojęcia zbliżone* [Security and Similar Concepts], [in:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (eds.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej* [Internal Security in the Field of Public Administration], (Wrocław: Kolonia Limited): 43–56.
- Europejskie Reguły Więzienne* [European Prison Rules] (2006) – Rada Europy Komitet Ministrów Zalecenia Rec (2006)2 Komitetu Ministrów do państw członkowskich Rady Europy w sprawie Europejskich Reguł Więziennych (Przyjęte przez Komitet Ministrów w dniu 11 stycznia 2006 r. na 952 posiedzeniu delegatów) [Council of Europe Committee of Ministers Recommendation Rec (2006)2 of the Committee of Ministers to the Member states of the Council of Europe on European Prison Rules (Adopted by the Committee of Ministers on January 11, 2006 at the 952nd Meeting of Delegates)], <https://bip.sw.gov.pl/SiteCollectionDocuments/CZSW/prawaczl/document.pdf> (13.07.2022).
- Główny Urząd Statystyczny [Central Statistical Office] (2021), *Osadzeni w zakładach karnych i aresztach śledczych*, 30.12.2021 [Prisoners in Penal Institutions and Detention Centres, 30.12.2021], <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/wymiar-sprawiedliwosci/wymiar-sprawiedliwosci/osadzeni-w-zakladach-karnych-i-aresztach-sledczych,2,1.html> (17.07.2022).
- Główny Urząd Statystyczny [Central Statistical Office] [s.a.], *Pojęcia stosowane w statystyce publicznej* [Concepts Used in Public Statistics], <https://stat.gov.pl/metainformacje/slownik-pojec/pojecia-stosowane-w-statystyce-publicznej/2447,pojecie.html> (17.07.2022).
- Jeźdrzejak, K. (2004), *Zagadnienia penitencjarne* [Penitentiary Issues], (Kalisz: Centralny Ośrodek Szkolenia Służby Więziennej) [brochure, owned by the author].

- Kaczmarek, M. (2010), *Zakład karny jako system społeczny* [Penal Institution as a Social System], "Przegląd Więziennictwa Polskiego" 67–68: 95–129.
- Kalaman, M.R. (2016), *Prawno-organizacyjne uwarunkowania działalności Służby Więziennej* [Legal and Organizational Conditions of the Prison Service], [in:] A. Misiuk, M. Kalaman (eds.), *Kierunki zmian organizacyjno-technicznych w Służbie Więziennej* [Directions of Organizational and Technical Changes in the Prison Service], (Warszawa: Difin): 19–35.
- Kalisz, T. (2000), *Cele wykonywania kary pozbawienia wolności* [Purposes of Execution of Custodial Sentences], "Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego" 6: 197–227.
- Kalisz, T. (2004), *Zatrudnienie skazanych odbywających karę pozbawienia wolności* [Employment of Convicted Persons Serving a Custodial Sentence], (Wrocław: Kolonia Limited).
- Kostrzewa, E., N. Wysocka (2021), *Co nieco o systemie penitencjarnym w Polsce* [A Little Bit about the Penitentiary System in Poland], "Ways To Go" 1, <https://pomocpostpenitencjarna.pl/ways-to-go-nr-1-2021/str-16/> (26.06.2022).
- Kwieciński, A. (2005), *Psychologiczne aspekty izolacji penitencjarnej – wybrane zagadnienia* [Psychological Aspects of Penitentiary Isolation – Selected Issues], "Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji" 72: 161–167.
- Kwieciński, A. (2019), *Ocena i perspektywy rozwoju systemu terapeutycznego wykonywania kary pozbawienia wolności* [Assessment and Prospects for the Development of the Therapeutic System for the Execution of Custodial Sentences], "Nowa Kodyfikacja Prawa Karnego" 54: 67–83.
- Lelental, S. (2001), *Kodeks karny wykonawczy. Komentarz* [The Executive Penal Code. Comment], (Warszawa: C.H. Beck).
- Lewandowski, M. (2019), *Zadania Służby Więziennej na rzecz bezpieczeństwa państwa – kierunek zmian* [Tasks of the Prison Service for State Security – the Direction of Change], "Wiedza Obronna" 266–267(1–2): 117–131.
- Lewandowski, M. (2020), *Służba więzienna dla społeczeństwa: współpraca formacji z instytucjami oświatowymi* [Prison Service for Society: Formation Cooperation with Educational Institutions], [in:] M. Piotrowska-Trybull, A. Kaczmarek, M. Niemiec (eds.), *Wyzwania dla bezpieczeństwa i rozwoju. Aspekty społeczne, gospodarcze, obronne* [Challenges to Security and Development. Social, Economic and Defence Aspects], (Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej): 165–173.
- Ministerstwo Sprawiedliwości, Centralny Zarząd Służby Więziennej [Ministry Of Justice, Central Prison Service Directorate] (2022), *Roczna informacja statystyczna za rok 2021*, Warszawa, BIS.0332.18.2021.MM [Annual Statistical Information for 2021, Warsaw, BIS.0332.18.2021.MM], <https://www.sw.gov.pl/assets/19/51/61/a542f3464c6b93a4771c38eac7813b2b3aaee79c.pdf> (26.06.2022).
- Nawój, A. (2007), *Wykonywanie kary pozbawienia wolności w systemie programowanego oddziaływania* [Execution of a Custodial Sentence in a System of Programmed Influence], (Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego).

- Obwieszczenie (2022/693) Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie wykazu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Sprawiedliwości lub przez niego nadzorowanych, "Monitor Polski" z 2022 r. poz. 693 [Announcement 2022/693 of the Minister of Justice of June 15, 2022 on the List of Organisational Units Subordinate to the Minister of Justice or Supervised by Him, "Monitor Polski" of 2022 item 693].
- Pakuła, A. (2009), *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)* [Public Security as a Common Good (Some Comments and Reflections)], [in:] A. Chajbowicz, T. Kocowski (eds.), *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terytorialnej administracji publicznej* [Internal Security in the Field of Public Administration], (Wrocław: Kolonia Limited): 29–35.
- Poklek, R. (2013), *Służba więzienna w systemie bezpieczeństwa państwa* [Prison Service in the State Security System], "Securitologia" 1(17): 142–157.
- Prawo karne wykonawcze* [Executive Criminal Law] (2022), wykład na Uniwersytecie Wrocławskim [Lecture at the University of Wrocław], [https://prawo.uni.wroc.pl/sites/files/students/rescues/zajeciprawokarne_implementing_regulation_\(28.07.2022\)](https://prawo.uni.wroc.pl/sites/files/students/rescues/zajeciprawokarne_implementing_regulation_(28.07.2022).).
- Rabinowicz, L. (1933), *Podstawy nauki o więziennictwie* [Basics of Prison Science], (Warszawa: Gebethner i Wolff).
- Rozporządzenie (2003/1903) Ministra Sprawiedliwości z dnia 31 października 2003 r. w sprawie obrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Dz. U. z 2003 r. Nr 194, poz. 1903 [Regulation 2003/1903 of the Minister of Justice of October 31, 2003 on the Defence of Organisational Units of the Prison Service Journal of Laws of 2003 No. 194, item 1903].
- Rozporządzenie (2016/1804) Ministra Sprawiedliwości z dnia 17 października 2016 r. w sprawie sposobów ochrony jednostek organizacyjnych Służby Więziennej, Dz. U. z 2016 r. poz. 1804 [Regulation 2016/1804 of the Minister of Justice of October 17, 2016 on the Methods of Protection of Organizational Units of the Prison Service, Journal of Laws of 2016 item 1804].
- Rozporządzenie (2019/2518) Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2019 r. w sprawie szczegółowego trybu działań funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania czynności służbowych, Dz. U. z 2019 r. poz. 2518 [Regulation 2019/2518 of the Council of Ministers of December 23, 2019 on the Detailed Mode of Action of Prison Service Officers in the Performance of Official Duties, Journal of Laws of 2019 item 2518].
- Rozporządzenie (2022/880) Rady Ministrów z dnia 21 kwietnia 2022 r. w sprawie obiektów szczególnie ważnych dla bezpieczeństwa lub obronności państwa oraz ich szczególnej ochrony, Dz. U. z 2022 r. poz. 880 [Regulation 2022/880 of the Council of Ministers of April 21, 2022 on Objects of Particular Importance for the Security or Defence of the State and Their Special Protection, Journal of Laws of 2022 item 880].

- Słownik języka polskiego PWN* [Dictionary of the Polish Language PWN] (2007), lead editor Ł. Drabik, E. Sobol, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- System odbywania kary – system zwykły* [System of Punishment – Ordinary System] (2022), <https://www.zpozdrowieniem.pl/blog/systemy-odbywania-kary-system-zwykly> (28.07.2022).
- Szczygieł, B. (2002), *Społeczna readaptacja skazanych w polskim systemie penitencjarnym* [Social Adaptation of Convicts in the Polish Penitentiary System], (Białystok: Temida 2).
- Śliwowski, J. (1978), *Prawo i polityka penitencjarna* [Penitentiary Law and Policy], (Toruń: Uniwersytet Mikołaja Kopernika).
- Ura, E., S. Pieprzny, T. Pado (2007), *Pojęcie bezpieczeństwa publicznego w prawie administracyjnym* [The Concept of Public Security in Administrative Law], [in:] J. Zimmermann (ed.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24–27 września 2006 r.* [The Concept of Administrative Law System. Congress of the Departments of Administrative Law and Administrative Procedure, Zakopane September 24–27, 2006], (Warszawa–Kraków: Oficyna a Wolters Kluwer business): 155–168.
- Ustawa (1959/69/436) z dnia 10 grudnia 1959 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 1984 r. Nr 29, poz. 149 z późn. zm. [Act 1959/69/436 of December 10, 1959 on the Prison Service, consolidated text Journal of Laws of 1984 No. 29, item 149 as amended].
- Ustawa (1960/30/168) z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, Dz. U. z 1960 r. Nr 30, poz. 168 [Act 1960/30/168 of June 14, 1960 Code of Administrative Procedure, Journal of Laws of 1960 No. 30, item 168].
- Ustawa (1981/20/101) z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1215, 1459 [Act 1981/20/101 of July 31, 1981 on the Remuneration of Persons Holding Managerial Positions, consolidated text Journal of Laws of 2022 item 1215, 1459].
- Ustawa (1996/61/283) z dnia 26 kwietnia 1996 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 207, poz. 1761 z późn. zm. [Act 1996/61/283 of April 26, 1996 on the Prison Service, consolidated text Journal of Laws of 2002 No. 207, item 1761 as amended].
- Ustawa (1997/88/553) z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1138 [Act 1997/88/553 of June 6, 1997 – The Criminal Code, consolidated text Journal of Laws of 2002 item 1138].
- Ustawa (1997/90/557) z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny wykonawczy, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 53 ze zm. [Act 1997/88/553 of June 6, 1997 – The Criminal Code, consolidated text Journal of Laws of 2021 item 53 as amended].
- Ustawa (2010/79/523) z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 655, 1115, 1855, 1933 [Act 2010/79/523 of April 9, 2010 on

- the Prison Service, consolidated text Journal of Laws of 2022 item 655, 1115, 1855, 1933].
- Ustawa (2013/628) z dnia 24 maja 2013 r. o środkach przymusu bezpośredniego i broni palnej, t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 1416 [Act 2013/628 of May 24, 2013 on Direct Coercive Measures and Firearms, consolidated text Journal of Laws of 2022 item 1416].
- Ustawa (2021/1834) z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe oraz niektórych innych ustaw, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1834 [Act 2021/1834 of September 17, 2021 on Amendments to the Act on Remuneration of Persons Holding State Managerial Positions and Certain Other Acts, consolidated text Journal of Laws of 2021 item 1834].
- Ustawa (2022/655) z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz. U. z 2022 r. poz. 655 [Act 2022/655 of March 11, 2022 on Defence of the Fatherland, Journal of Laws of 2022 item 655].
- Wala, Z. (2015), *Systemy penitencjarne na przestrzeni XVIII i XIX wieku* [Penitentiary Systems in the 18th and 19th Centuries], "Studia Iuridica Lublinensia" 24(4): 133–150.
- Walczak, S. (1972), *Prawo penitencjarne. Zarys systemu* [The Penitentiary Law. System Outline], (Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe).
- Warylewski, J. (2007), *Kara. Podstawy filozoficzne i historyczne* [Penalty. Philosophical and Historical Foundations], (Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego).
- Wzorcowe reguły minimalne postępowania z więźniami* [Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners] (1955). Przyjęte w Genewie w 1955 r. przez Pierwszy Kongres Narodów Zjednoczonych w Sprawie Zapobiegania Przestępczości i Postępowania ze Sprawcami Przestępstw i zaaprobowane przez Radę Gospodarczą i Społeczną w rezolucji 663C (XXIV) z dnia 31 lipca 1957 r. oraz 2076 (LXII) z dnia 13 maja 1977 r. [Adopted in Geneva in 1955 by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders and Approved by the Economic and Social Council in Resolutions 663C (XXIV) of July 31, 1957 and 2076 (LXII) of May 13, 1977].
- Zarządzenie (2021/25) Ministra Sprawiedliwości z dnia 8 marca 2021 r. w sprawie organizacji wykonywania zadań w ramach powszechnego obowiązku obrony, Dz. Urz. z 2021 r. poz. 25 [Order 2021/25 of the Minister of Justice of March 8, 2021 on the Organization of the Performance of Tasks Under the Universal Duty of Defence, Official Journal of 2021 item 25].
- Zoń, M. (2009), *Ustrój i zasady funkcjonowania służby więziennej* [System and Rules of Operation of the Prison Service], [in:] T. Szymanowski (ed.), *Księga jubileuszowa więziennictwa polskiego 1989–2009* [Jubilee Book of Polish Prisons 1989–2009], (Warszawa: Centralny Zarząd Służby Więziennej).


Kwestia czeczeńska w stosunkach izraelsko-rosyjskich po 1991 roku

The Chechen Question in Post-1991 Israeli-Russian Relations

SYLWIA GORLICKA

Doktorantka, Uniwersytet Warszawski, Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

e-mail: s.gorlicka@student.uw.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-1205-030X>

Streszczenie: W artykule poddano weryfikacji hipotezę, wedle której pozostanie Czeczenii w Federacji Rosyjskiej leży w żywotnym interesie zarówno Rosji, jak i Izraela, który oczekuje jednocześnie, aby władze rosyjskie prowadziły mniej kompromisową politykę wobec władzy Ramzana Kadyrowa i ograniczały autonomię Czeczenii. Problem ujęto z realistycznej perspektywy teoretycznej w badaniu stosunków międzynarodowych, ze względu na jego wymiar geopolityczny i dominację kwestii bezpieczeństwa energetycznego i antyterrorystycznego, strategii wojskowej oraz rywalizacji mocarstw o wpływy w tym istotnym obszarze.

Słowa kluczowe: Rosja, Izrael, Republika Czeczenii, relacje międzynarodowe, geopolityka

Abstract: This publication verifies the hypothesis that Chechnya's remaining in the Russian Federation is in the vital interest of both Russia and Israel, which at the same time expects the Russian authorities to pursue a less compromise policy towards Ramzan Kadyrov's rule and to limit Chechnya's autonomy. The problem was presented from a realistic theoretical perspective in the study of international relations, due to its geopolitical dimension and the domination of both energy and anti-terrorist security issues, military strategy, and the competition of powers for influence in this important area.

Keywords: Russia, Israel, Chechnya, international relations, geopolitics

Republika Czeczenii jako podmiot Federacji Rosyjskiej (dalej: FR) cieszy się stosunkowo dużym stopniem autonomii wobec centrum federalnego. Podobnie jak pozostałe republiki w ramach FR Czeczenia posiada atrybuty przynależne państwom, takie jak: konstytucja, parlament, prezydent¹, sąd najwyższy czy język państwowy, jak również ma prawo do

¹ Zgodnie z ustawą z 2010 r. poszczególne podmioty mają prawo do samookreślenia nazwy organu wykonawczego z uwzględnieniem czynników historycznych, tradycji, etnicznych i innych. Od 5 marca 2011 r. nazwa urzędu została zmieniona na „szef republiki”.

kształtowania własnego systemu władz, powołując organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej, oraz – jak każda republika – ma prawo inicjatywy ustawodawczej przez wniesienie propozycji ustawy do Zgromadzenia Federalnego (Bodio 2014).

Podczas trwania końcowego procesu dekompozycji politycznej Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR) Czeczenia postanowiła podjąć próbę uzyskania niepodległości, co *de facto* w latach 1990–2000 udało się jej osiągnąć². Prowadziła bowiem niezależną od Moskwy politykę zagraniczną, otwierając izby handlowe (Mamaev, Ivanov 1998: 38)³, mianując konsulów (Ferfecki 2021)⁴, odbywając oficjalne wizyty zagraniczne zarówno w krajach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, jak również tych świata islamu. Otrzymawszy szerokie poparcie nie tylko wizerunkowe i finansowe, ale także pod względem wyszkolenia wojskowo-wywiadowczego, uzyskała przewagę nad centrum federalnym, niepotrafiącym poradzić sobie z kryzysem na Kaukazie Północnym. Część państw zachodnich i bliskowschodnich, przyciągnięta wizją uzyskania partykularnych korzyści z zaistniałego konfliktu i słabości byłego mocarstwa światowego, podjęła wysiłki na rzecz dewaluacji wizerunku Rosji i udzieliła wsparcia separatystom czeczeńskim. Wyjątek stanowił Izrael, żywo i zaniepokojony nie tylko napływem imigrantów radzieckich, których absorpcja okazała się ogromnym wyzwaniem dla niewielkiego powierzchniowo państwa na Bliskim Wschodzie, ale przede wszystkim obserwujący renesans islamu, połączonego z nacjonalizmami w kontrolowanym dotychczas przez ZSRR jego „muzułmańskim podbrzuszu”. Radykalizacja muzułmanów, szczególnie

² Za początek separatyzmu czeczeńskiego uznaje się zwołanie pierwszego Czeczeńskiego Zjazdu Narodowego pod koniec 1990 r., w trakcie którego przyjęto ustawę o utworzeniu suwerennego państwa czeczeńskiego. Następnie już w czerwcu 1991 r. prezydent republiki Dżochar Dudajew ogłosił utworzenie Czeczeńskiej Republiki Nochni-Czo.

³ Wiosną 1997 r. w Waszyngtonie została zarejestrowana Kaukasko-Amerykańska Izba Handlowo-Przemysłowa, której przewodniczącym został Choż Nuchajew. Jeszcze w tym samym roku na forum gospodarczym w Szwajcarii stwierdził on, iż jego plany popierają Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju oraz Bank Światowy. Głównym podmiotem inwestującym w to przedsięwzięcie był brytyjsko-francuski finansista i poseł do Parlamentu Europejskiego IV kadencji – James Goldsmith.

⁴ Działacz Solidarności Adam Borowski od 2005 r. jest „Honorowym Konsulem Czeczeńskiej Republiki Iczkerii”. Mimo iż ów tytuł nie jest uznawany przez polskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych, sam zainteresowany informuje, że konsulem mianował go sam czeczeński „prezydent” Abdul-Chalim Sadułow, zaś legalność funkcji uzasadnia porównaniem jej do rządu polskiego na uchodźstwie w Londynie i prezydenta Ryszarda Kaczorowskiego.

dostrzegalna na Kaukazie Północnym, interpretowana była jako realne zagrożenie zarówno dla Rosji i Europy, jak i dla samego Izraela.

Tymczasem samozwańczy rząd Czeczenii – Iczkerii powołał do życia organy władzy państwowej, uchwalił konstytucję (zdążył ją nawet nowelizować), wedle treści której do naczelnych zasad ustroju Czeczenii, ujętych przede wszystkim w rozdziałach I i II, należały m.in.: zasada suwerenności i niepodległości państwowej, ale także stosunkowo wysoki stopień laickości życia polityczno-społecznego (Szukalski 2014). Po dojściu do władzy na Kremlu Władimira Putina konflikt z Czeczenią został odmrożony, a rząd rosyjski podjął próbę przywrócenia niesubordynowanej republiki do składu FR. Mimo unormowania sytuacji na Kaukazie Północnym i zachowania integralności terytorialnej Rosji moskiewskie elity władzy przekazały czeczeńskim władzom daleko idącą autonomię w zarządzaniu republiką, co zostało wykorzystane przez klan Kadyrowów. Świadczą o tym zarówno formalne rozwiązania ustrojowe, jak i interpretacja bieżących wydarzeń na obszarze Kaukazu Północnego. Problem przemian pod względem coraz bardziej samodzielnego zarządzania republiką i niemal brak reakcji Kremla na nawet najbardziej kryzysowe sytuacje w tym regionie niepokoi m.in. Izrael, żywo zainteresowany swoim bezpieczeństwem i ochroną przed fundamentalizmem muzułmańskim.

Zważywszy na odmienne od państw zachodnich i bliskowschodnich zachowanie Izraela wobec konfliktu czeczeńskiego, jak również nawiązywanie do owej tematyki w wypowiedziach izraelskich polityków, podkreślających istotność utrzymywania przez Jerozolimę dobrych relacji z Moskwą, zasadnym jest podjęcie tematu stopnia zainteresowania pozostaniem Czeczenii w ramach terytorium FR. Temat ten nie jest podejmowany szerzej ani w literaturze zagranicznej, ani krajowej. Można zetknąć się jedynie z publikacjami dotyczącymi wspólnej polityki Rosji i Izraela przeciwko terroryzmowi islamskiemu na świecie, wspólnocie interesów w tym względzie, lecz nie zwraca się większej uwagi na kontekst Kaukazu Północnego ani Republiki Czeczenii. Obszar ten jest szczególnie istotny ze względów geopolitycznych, wręcz strategiczny z punktu widzenia zarówno Rosji, jak i państw muzułmańskich, co zostanie szerzej omówione w dalszej części niniejszego artykułu.

W publikacji została przyjęta hipoteza, wedle której pozostanie Czeczenii w FR leży w żywotnym interesie Rosji oraz Izraela, który oczekuje jednocześnie, aby władze rosyjskie prowadziły mniej kompromisową politykę wobec władzy Ramzana Kadyrowa i ograniczały autonomię Czeczenii.

Problem został ujęty z realistycznej perspektywy teoretycznej w badaniu stosunków międzynarodowych (Zięba, Bieleń, Zajac 2015: 127–152), ze względu na jego wymiar geopolityczny i dominację kwestii bezpieczeństwa zarówno energetycznego, jak i antyterrorystycznego, strategii wojskowej oraz rywalizacji mocarstw o wpływy w tym istotnym obszarze.

Metodologia wykorzystana do opracowania niniejszego tematu obejmuje analizę wypowiedzi polityków rosyjskich, izraelskich i czeczeńskich oraz przegląd publikacji prasowych i literatury przedmiotu, szczególnie tej dotyczącej specyfiki czeczeńskiego terroryzmu i jego przejawów. Uwzględniono w niezbędnym stopniu perspektywę historyczną ze względu na istotność opisu dziejów Żydów Kaukazu oraz części *aliji*⁵ pochodzenia radzieckiego, która posiada szereg cech dystynktywnych wobec reszty emigracji radzieckiej w Izraelu. Analiza historyczna jest niezbędna również z uwagi na złożoność tematyki kolaboracji Czeczenów z III Rzeszą w czasie inwazji Niemiec na ZSRR w okresie II wojny światowej. Niestety, dostęp do źródeł historycznych na ten temat jest ograniczony, co dostrzegają badacze zajmujący się powyższą kwestią, m.in. Viatcheslav Avioutskii, Jarosław Gdański, Oleg Matveev czy Tomasz Grabowski (Avioutskii 2005; Gdański 2005; Grabowski 2017; Matveev 2017). Jednocześnie publikacje wyróżnionych autorów okazały się najbardziej przydatne z punktu widzenia tematu artykułu.

Należyte pochylenie się nad omawianą kwestią pozwala na dostrzeżenie odmienności interesów Izraela od celów jego głównego sojusznika (Stany Zjednoczone). Okazuje się bowiem, iż nie tylko nie zawsze pokrywają się one, ale przede wszystkim bliskowschodnie mocarstwo nuklearne⁶ zdaje sobie sprawę z tego, jak istotnym państwem – z punktu widzenia bezpieczeństwa i stabilności na Bliskim Wschodzie – jest Rosja. Tym bardziej zrozumiałym zjawiskiem staje się coraz ściślejsza współpraca obu państw w ramach sektora technologiczno-wojskowego oraz wspólne wypracowywanie strategii wobec zagrożenia radykalizmu islamskiego.

⁵ *Alija* (hebr. wstąpienie) – żydowska imigracja do Palestyny, a po 1948 r. do Izraela.

⁶ Oficjalnie Izrael nie posiada uzbrojenia nuklearnego, jednak według Sztokholmskiego Międzynarodowego Instytutu Badań nad Pokojem państwo to jest w posiadaniu ok. 80 głowic jądrowych.

1. Geopolityczne znaczenie Kaukazu Północnego

Kaukaz Północny jest niezwykle istotnym regionem z punktu widzenia geopolityki Europy, Rosji, Azji Centralnej, ale również Bliskiego Wschodu. Wynika to z jego położenia geograficznego. Kaukaz, co trafnie ujął politolog i były doradca do spraw bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych Zbigniew Brzeziński, jest jak „korek od butelki” prowadzący do bogactw i zasobów Azji Centralnej oraz Morza Kaspijskiego (Brzeziński 1998), ponieważ przez ten obszar przebiega najkrótszy szlak łączący wymieniony region z Europą. Należy jednak podkreślić, iż politolog miał na myśli przede wszystkim rolę Azerbejdżanu na rynku energetycznym w regionie kaspijskim. Ocenia się wręcz, że przywrócenie władzy rosyjskiej na całym Kaukazie (w tym na Kaukazie Południowym) zagroziłoby w sposób realny niepodległości państw centralnoazjatyckich (Brzeziński 1998).

Atrakcyjność Kaukazu wynika z jego bogactw naturalnych, lecz w największym stopniu z możliwości ich skutecznego przesyłu. Położenie Czeczenii doceniły szczególnie kraje zachodnie w latach 90. XX w., kiedy rozpoczęto planowanie wydobywania ropy naftowej i jej przesyłu właśnie przez ten obszar. Transport czeczeńskiej i kaspijskiej ropy miał odbywać się za pomocą dotychczasowego rurociągu „Przyjaźń”, czyli przebiegać przez Rosję, Ukrainę i dalej do Europy Zachodniej. Drugi projekt to droga Baku–Grozny–Rostów–Krzemieńczuk–rurociąg „Przyjaźń”. Następnie miał on przecinać terytorium Polski oraz Niemiec (Polivanov 1998). Sieć planowano rozwinąć aż do Iranu, dlatego też biznesmeni brytyjscy i amerykańscy zaczęli lobbować do swoich rządów, aby unormowały relacje z tym – dotąd izolowanym – państwem⁷. Z punktu widzenia Rosji niezwykle istotnym było i jest utrzymanie kontroli nad obszarem północnokaukaskim, gdyż dostęp do tras przesyłowych i surowców w dużej mierze warunkuje jej mocarstwową pozycję (Bodio 2009: 86–87).

Kolejnym czynnikiem oddziałującym na Kaukaz Północny jest niezaprzeczalny fakt, iż jest to swego rodzaju punkt styczny wielu cywilizacji, kultur i organizmów państwowych, stanowi on tygiel etniczno-religijny

⁷ Wobec pomysłu zaangażowania w projekt Iranu najbardziej sceptycznie podchodziły Stany Zjednoczone. Jako że FR nie była brana pod uwagę jako partner w tym względzie, kontynuowano ostrą narrację wobec działań rosyjskich służb i wojska na terenie Czeczenii. Retorykę zmienił dopiero premier Tony Blair, kiedy to Gruzja odmówiła tranzytu czeczeńskiej ropy przez swoje terytorium, a tym samym pozostawiła swoich dotychczasowych, potencjalnych kontrahentów samym sobie.

(Iwańczuk 2008: 17–18). Muzułmańską Czechenię zazwyczaj kontrastuje się z prawosławną Rosją, co miałyby przyczynić się do konfliktu wyłącznie na tej linii. Tymczasem Kaukaz Północny był w ciągu swojej historii wręcz „skąpany” w morzu różnorodnych oddziaływań. Ludność tego obszaru sąsiadowała z różnymi ludami Wielkiego Stepu (Scytami, Sarmatami, Połowcami, Hunami, Awarami; Gumilow 1973; Mikołajec, Wendt 2017), Persami, Grekami⁸, Bizancjum, Arabami (kalifatem) i Chazarami. Kontakt ze Słowianami był znacznie późniejszy, choć nie mniej istotny.

Wszystkie te wymienione ośrodki odcisnęły swoje piętno na ludności omawianego obszaru. W Europie państwa przechodziły kolejne fazy rozwoju: feudalizm, monarchię absolutną, rewolucje narodowe, tymczasem Kaukaz Północny nie doświadczał tego typu przemian. Wprawdzie Czecheni posiadali pewne formy państwowości z XV–XVI-wiecznym rodowodem, lecz nie wystarczyły one do ukształtowania na tym obszarze zwartego organizmu państwowego zdolnego oprzeć się ambicjom rosyjskim. Zatem Kaukaz, w tym leżąca w jego obszarze Czechenia, jest obszarem styku wielu kultur i religii, doświadczonym w tym względzie historycznie. Jednocześnie było to peryferyjne miejsce względem centrów oddziaływania, które nań wpływały.

Powyższe uwarunkowania muszą czynić dogodny grunt nie tylko do powstawania konfliktów etnopolitycznych, ale także do rozgrywania interesów wielkich mocarstw, doskonale zdających sobie sprawę z wymienionych cech regionu. Złożoność problemów i ich tła historycznego jest tak wielka, że zdaniem np. Kamila Gołasia nie można mówić o „bałkanizacji” Kaukazu, a raczej „kaukazyzacji” Bałkanów (Gołaś 2011: 110). Wykorzystywane jest to zarówno przez siły zewnętrzne, jak i same elity władzy Republiki Czechenii.

Nielatwa historia relacji Czechenów z Imperium Rosyjskim, a następnie ZSRR była szeroko wykorzystywana podczas konfliktu republiki z centrum federalnym w latach 90. XX w. Na banknotach, mapach topograficznych, ulotkach, znaczkach pocztowych prezentowane były symbole nawiązujące do historii Czechenów: wieże obronne, Imam Szamil, wielka wojna kaukaska, motyw legendarnej wilczycy itp. (Coudroy 2005)⁹. W okre-

⁸ Chodzi o grecką kolonię Dioskurię, dzisiejsze Suchumi.

⁹ Interesującym zagadnieniem jest wydana w latach 90. XX w. w czasie trwania konfliktu rosyjsko-czecheńskiego mapa Czechenii. To kartograficzne przedsięwzięcie, według interpretacji naukowców francuskich, nie tylko miało służyć niesieniu pomocy humanitarnej

sie konfliktu rosyjsko-czeczeńskiego pełniły te zabiegi rolę integracyjną oraz uzasadniającą prawo Czeczenów do samostanowienia politycznego. Dzięki odwołaniu do tradycji adatu¹⁰ również ze strony secesjonistycznych elit czeczeńskich islamizacja (w stylu bliskowschodnim) Czeczenów została ograniczona. Niemniej pozostało w republice poczucie przynależności do światowej *ummy*¹¹ muzułmańskiej, a to obecnie staje się jednym z czynników sprzyjającym oddalaniu się cywilizacyjnemu Czeczenii.

Nie oznacza to bynajmniej zaniku infiltracji republiki, podobnie jak innych republik muzułmańskich FR przez ugrupowania muzułmańskie zewnętrzne pochodzenia, finansowane ze środków państw bliskowschodnich. Wprawdzie odrodzenie islamu na obszarze FR, jak również byłych islamskich republik radzieckich dostrzegalne było już w latach 80. XX w. (Voroncova, Filatov, Furman 1994: 40)¹² i postępowało aż do swego apogeum w latach 90. ubiegłego wieku. Jak się jednak okazuje, na Kaukazie Północnym proces ten nie zakończył się ani nie wytworzył takiej formy „obrządku”, która potrafiłaby w formie symbiozy współżyć z centrum

i materialnej dla ludności czeczeńskiej na terenie republiki. Mapa miała przede wszystkim polityczne znaczenie, które nadawało opatrzenie jej „obrazami wzmacniającymi tożsamość narodową” (określenie wprowadzone przez francuskiego geografa Jeana Gottmanna): znaczki zawierające ilustracje nawiązujące do historii Czeczenów, z widniejącą nazwą „Iczkeria”, paszporty Republiki Iczkerii, biogramy bohaterów wojen czeczeńskich itp. Można wnioskować, iż sporządzenie mapy nie miało – wbrew zapewnieniom twórców – jedynie pomagać w orientacji topograficznej działaczom akcji humanitarnych, lecz przede wszystkim trafić w ręce samych Czeczenów i oddziaływać na ich ambicje suwerenizacyjne.

¹⁰ *Adat* (arab.) – prawo zwyczajowe funkcjonujące w Czeczenii równoległe z prawem szariatu, wynikające z islamskich postaw wiary.

¹¹ *Umma* lub *ummah* (arab.) – w języku arabskim oznacza naród, społeczność, zaś w znaczeniu religijnym (islamskim) całą wspólnotę islamską.

¹² Podobnie jak Iwona Kaliszewska uważam, iż reislamizacja Kaukazu Północnego nie była ideą związaną z „romantycznym” powrotem narodów muzułmańskich tamtego regionu do wiary przodków czy próbą przewyciężenia (w dogodnej dla tego chwili) trwającej przez kilkadziesiąt lat radzieckiej ateizacji, lecz miała ona charakter narodowościowy. Argumentem za postrzeganiem ówczesnych procesów w taki sposób jest wysoki stopień powierzchowności identyfikacji islamskiej narodów Kaukazu Północnego w tamtym okresie. Wprawdzie wydawano prasę muzułmańską, zakładano ugrupowania polityczne odwołujące się do wiary Mahometa, a także odbudowywano meczety, a ze strony centrum związkowego weszła w życie m.in. ustawa zezwalająca na publiczne manifestowanie swojej religijności, to jednak ludność Kaukazu Północnego traktowała islam przede wszystkim jako element samoidentyfikacji etnicznej. Pewien stopień „wychodzenia” ludności FR ze swoją wiarą poza sferę prywatną dostrzegalny był wówczas w całym kraju.

federalnym. Choć akty terroru i wrogości ze strony republiki nie przybierają form podobnych do tych z końca minionego wieku, można dostrzec pewne niebezpieczne tendencje, objawiające się w polityce Kadyrowów.

2. Czeczenizacja i reislamizacja

Islamizacja Czeczenii (Grochmalski 2003: 50)¹³ dokonywała się w kilku etapach. Każdorazowo działo się to (i nadal dzieje) przy szerokim udziale rozmaitych zagranicznych organizacji religijnych, które czynią to zasadniczo w imię polityki mocarstwowej swoich mocodawców. Już w latach 80. XX w. zaczęto wydawać prasę religijną, otwierano meczety, odbywały się wyjazdy elit religijnych do krajów Bliskiego Wschodu w celach zarówno religijnych, jak i edukacyjnych. Muzułmanie z obszaru radzieckiego poszerzali swoje kontakty z islamskim matecznikiem. Działo się to poza kontrolą centrum związkowego, co w rezultacie przyczyniło się nie tylko do powstawania tendencji separatystycznych na obszarze rosyjskiego „islamskiego podbrzusza” (Diec 2015: 144)¹⁴, ale przede wszystkim otworzyło drogę do transformacji narodów muzułmańskich na obszarze poradzieckim. Brak kontroli centrum federalnego nad kształceniem kadr duchowieństwa muzułmańskiego oznaczał brak możliwości kontrolowania treści oraz form przekazywanych na kazaniach i w szkołach. Proces ten ma swoje źródła jeszcze przed upadkiem ZSRR, a sprzyjał zdecydowanie dekompozycji i osłabianiu państwa radzieckiego, a potem rosyjskiego.

Kolejnym etapem była reislamizacja dokonująca się już w sposób jawny. Rozpad mocarstwa radzieckiego umożliwił organizacjom pozarządowym, w tym również pochodzenia bliskowschodniego, głębszą penetrację tych podmiotów, które wprawdzie jeszcze pozostały w związku z Moskwą, lecz posiadały ambicje suwerenizacyjne. Jednym z nich była Czeczenia,

¹³ W literaturze często występuje – obok pojęcia „odrodzenie” – termin „islamizacja”, który uważam za niefortunny dobrany do omawianego tematu, gdyż islamizacja jest procesem implementacji wiary muzułmańskiej na danym terenie, gdzie uprzednio ona nie występowała, a nie powrotem do niej. Tymczasem do Czeczenii, jak wcześniej wspominałam, islam dotarł znacznie wcześniej. Część badaczy uważa, iż nastąpiło to już w XV w., inni przesuwają ten moment aż do XVIII w.

¹⁴ Jest to określenie stosowane m.in. przez Joachima Dieca wobec muzułmańskich podmiotów FR, wcześniej ZSRR, zaś jego autorem jest Aleksander Sołżenicyn.

na obszarze której rozpoczęły wówczas działalność organizacje pozarządowe (ang. *non-government organization* – NGO) saudyjskie, tureckie i irańskie (względnie ugrupowania związane z Al-Kaidą). W ramach polityki owych podmiotów tworzono miejsca pracy w republice, budowano szkoły, sierocińce, wspierano materialnie najbardziej potrzebujących oraz edukowano religijnie młodzież i dorosłych (Wilhelmsen 2004: 29)¹⁵. Choć początkowo separatyści czeczeńscy chętnie korzystali z pomocy, to jednak po pewnym czasie zorientowali się, iż pod pozorami empatii i aktywizmu kryje się próba modyfikacji tożsamości narodowej Czeczenów w kierunku, który jest im zdecydowanie obcy. Z punktu widzenia islamu bliskowschodniego islam czeczeński jest *szirkiem*¹⁶, z powodu swego adatowego charakteru. Sam naród czeczeński w swojej historii doświadczył wielu prób „nawracania” go na islam sunnicki, lecz bez powodzenia, kończąc się wyludnianiem obszaru ich zamieszkiwania, szukaniem azylu poza granicami republiki lub praktykowaniem obrządku w ukryciu.

W czasie wojen rosyjsko-czeczeńskich radykalizacja religijna napędzana była przez czynniki zewnętrzne, jednakże w czasie trwania konfliktu same elity czeczeńskie uznały owe zjawisko za niekorzystne zarówno z punktu widzenia kulturowego, jak i dyplomatycznego, tj. żadne państwo zachodnie nie udzieliło poparcia dla radykalnego religijnie podmiotu, a o takie wsparcie szczególnie się wówczas starano. Problem powrócił w latach 2000–2007, kiedy konflikt został odmrożony przez W. Putina, nowego prezydenta FR, starającego się odbudowywać mocarstwową pozycję swego kraju. Dochodziło do ataków terrorystycznych w wykonaniu Czeczenów i przy współdziałaniu ich bliskowschodnich partnerów. Zbiegło się to w czasie z atakami terrorystycznymi w Stanach Zjednoczonych, a także negocjacjami strony izraelskiej z przywódcą palestyńskiego ruchu wyzwolenieckiego Jasirem Arafatem, w który to Rosja była zaangażowana. Rosja poparła proces pokojowy na Bliskim Wschodzie i porozumienia z Oslo w 1993 r. Jasir Arafat był częstym gościem w Moskwie w okresie od lat 90. XX w. do 2001 r. Jednak stosunki napotykały również przeszkody

¹⁵ Budowano również meczety oraz szkoły z internatami dla czeczeńskich sierot, gdzie uczono dzieci języka arabskiego oraz bliskowschodniej wykładni Koranu i sunnickich kodów postępowania. Młode osoby, które nie miały szansy wychowywać się w tradycyjnej rodzinie czeczeńskiej, nie znały *de facto* alternatywnego sposobu myślenia czy obyczajowości, zatem łatwo stawały się wiernymi, szeregowymi bojownikami fundamentalizmu islamskiego.

¹⁶ *Szirk* (arab.) – w islamie grzech polegający na oddawaniu czci czemuś lub komuś innemu niż Allah.

ze względu na zaangażowanie Palestyny w wojny czeczeńskie. Gdy Stany Zjednoczone odkryły zastosowanie dla gazu łupkowego, a tym samym straciły zainteresowanie kaspijskimi bogactwami naturalnymi, ograniczyły wówczas poparcie dla czeczeńskiej strony konfliktu. Do władzy w republice doszło stronnictwo Kadyrowów, które zrezygnowało z walki z Moskwą i zadeklarowało chęć ułożenia stosunków z rządem rosyjskim w sposób koncyliacyjny.

Oficjalnie obecny rząd czeczeński walczy z partyzantką salaficką na swoim terenie, co czyni atmosferę partyzancko-dywersyjnej wojny domowej. Młodzież czeczeńska nieusatysfakcjonowana możliwościami rozwoju dołącza do bojowników. Dochodzi do utrwalania się permanentnej walki między radykałami muzułmańskimi a władzami czeczeńskimi, wspieranymi przede wszystkim finansowo przez Kreml (Kaliszewska 2011). Taki uproszczony obraz powszechnie prezentowany jest zarówno w publicystyce, jak i w literaturze naukowej i dokumentalicy. Tymczasem sytuacja jest daleko bardziej złożona.

Obecnie można obserwować trzecią falę reislamizacji Czeczenii, wspieraną przez ród Kadyrowów. W rzeczywistości bowiem bojownicy o Kaukaski Emirat nie są zwalczani przez służby czeczeńskie ze względu na jej sprzeciw wobec islamu salafickiego pod względem np. doktrynalnym. Działalność antysalaficka wynika z chęci utworzenia monopolu ideologiczno-religijnego przez ród Kadyrowów. Islam, który jest oferowany przez rządzącą Czeczenią elitę, nie jest mniej „purytański” w praktyce niż ten promowany przez wspierane przez Al-Kaidę i tzw. Państwo Islamskie (ISIS) grupy terrorystyczne. Władze Czeczenii popierają rozmaite sunnickie tendencje społeczne, takie jak wielożeństwo (Kaliszewska 2011: 105)¹⁷, nie tylko wśród bogaczy. Zasada czterech żon w praktyce nie jest przestrzegana, a przyzwolenie na posiadanie wielu żon i kochanek wypływa ze strony samych mułłów, wszak kształconych najczęściej w Rosji, a mimo to promujących jakże obce Czeczenom praktyki¹⁸. Wyjaśniane jest to oficjalnie trudną sytuacją socjalną wdów i kwestią potrzeby utrzymania optymalnego poziomu przyrostu naturalnego. O ile jeszcze w czasie wysiedleń stalinowskich

¹⁷ W Inguszetii wielożeństwo zostało nawet na krótko zalegalizowane przez prezydenta Rusłana Auszewa.

¹⁸ W meczecie w Machaczkałe mułła prowadzi swego rodzaju swaty – kobiety, które chciałyby być drugimi żonami, zgłaszają się do niego, a on ogłasza to na kazaniu, zachęca mężczyzn do ożenku. Tego typu praktyki stają się coraz bardziej popularne na niemal całym Kaukazie Północnym.

mogłoby to faktycznie stanowić jakieś uzasadnienie, o tyle współcześnie w sposób ewidentny nie stanowi to przyczyny takiego stanu rzeczy.

Sytuacja kobiet w Czeczenii przypomina coraz bardziej model bliskowschodni. Tradycyjny podział obowiązków małżeńskich jest zrozumiały w przypadku, kiedy mężczyzna podejmuje pracę zarobkową, a gorzej z reguły opłacana kobieta pozostaje w domu i opiekuje się dziećmi, jednakże w przypadku Czeczenów mężczyźni w większości nie pracują. Ogół obowiązków spada na kobietę, która zazwyczaj funkcjonuje nie tylko w związku niemonogamicznym (rodzi to konflikty¹⁹), ale przede wszystkim nie może decydować o swoim losie. Powszechne stają się zjawiska niezgodne z prawem federalnym takie jak: małżeństwa aranżowane, śluby nieletnich kobiet, porwania „matrymonialne”, honorowe zabójstwa, utrudnianie dziewczynkom i kobietom uzyskania wykształcenia. Wbrew pozorom lepsze wykształcenie kobiet, szczególnie w europejskich ośrodkach edukacyjnych, sprzyjałoby niwelowaniu radykalizmu muzułmańskiego w republice, gdyż wykształcona żona mogłaby pozytywnie oddziaływać na swego męża. Ponadto przewaga kobiet z wyższym wykształceniem stanowiłaby siłę „uświadamiającą” żeńską część czeczeńskiego społeczeństwa w ich położeniu. Niestety, jursprudencja Koranu jest coraz bardziej widoczna w życiu społecznym republiki. Kobiety pracujące w urzędach mają obowiązek noszenia chusty na głowie oraz długich spódnic, zaś mężczyźni zachęca się do ubioru tradycyjnie muzułmańskiego, a nie czeczeńskiego lub „europejskiego”. Okresowo wprowadza się zakaz spożywania alkoholu w republice (policja stosuje kary wobec osób, które spożywają alkohol w Nowy Rok), penalizuje się homoseksualizm, a władze stanowczo podkreślają, iż oczekują, aby chłopcy urodzeni w dniu urodzin Mahometa nosili jego imię.

Na uroczystościach republikańskich obecni są dygnitarze krajów arabskich, np. na uroczystość otwarcia meczetu w Groznych przybył Alszejch Abdulatif Abdulaziz, minister do spraw religii Arabii Saudyjskiej. Należy przy tym dostrzec, iż wprawdzie muzułmanie stanowią większość w kilku regionach Rosji (Inguszetia, Czeczenia, Dagestan, Kabardo-Balkaria, Karaczajo-Czerkiesja, Baszkiria, Tatarstan), to nigdzie zasady religijne nie są tak

¹⁹ Konflikt w takich sytuacjach nie tylko dotyczy zazdrości jednej żony o drugą, ale również tworzenia przez migrujących Czeczenów do europejskiej części Rosji alternatywnych związków z Rosjankami. Przy czym nie-Czeczenka nie zdaje sobie sprawy z tego, iż uczestniczy w trójkacie miłosnym. Duchowni muzułmańscy nie przeciwdziałają takiemu procederowi.

silnie promowane przez władzę i nie wpływają w takim stopniu na życie codzienne jak w Czeczenii.

Równolegle w republice odbywa się czeczenizacja, która – z punktu widzenia Kremla – jest nie mniej niebezpieczna dla integracji państwa i narodu w ramach tzw. polityki *rossijskiej nacji*²⁰. W szkołach, urzędach oraz w mediach coraz rzadziej używany jest język rosyjski. Ramzan Kadyrow posiada nawet własne siły zbrojne bazujące na dawnych batalionach operacyjnych radzieckiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a obecnie tylko formalnie podległych rosyjskiej Gwardii Narodowej, które jednocześnie można uznać zarówno za jego prywatną armię, jak i załazek „narodowej armii” czeczeńskiej. Służby republikańskie cieszą się szeroką autonomią wobec służb bezpieczeństwa szczebla federalnego, co objawia się wręcz samodzielnością w podejmowaniu działań na obszarze republiki. Pod kontrolą władz centralnych w Czeczenii pozostawiono jedynie lokalną Federalną Służbę Bezpieczeństwa.

Mimo że ponad 80% dochodów republiki pochodzi z dotacji federalnych, centrum federalne kontroluje jedynie sektor energetyczny w Czeczenii. Dysproporcja wkładu Kremla wobec tego, co otrzymuje w zamian jest coraz bardziej dostrzegalna. Czeczeńskie elity władzy czerpią dodatkowe zyski z danin płaconych przez lokalne instytucje państwowe i prywatne na rzecz związanej z rodem Kadyrowów Fundacji im. Achmata Kadyrowa (Benedyczak 2019). Owa niezależność działania była szczególnie dostrzegalna w momencie, kiedy doszło do *de facto* aneksji przez Republikę Czeczenii części terytorium jej sąsiada oraz podjęto próby podobnego działania wobec drugiego²¹. Tym samym okazuje się, iż suwerenność władzy rosyjskiej na terenie Czeczenii jest zagrożona, a bezpieczeństwo antyterrorystyczne realnie pozostawia wiele do życzenia. Uzasadnionym zatem jest osąd, iż Czeczenia coraz bardziej oddala się zarówno cywilizacyjnie,

²⁰ *Rossijskiej nacji* (ros.) – program integracji narodu rosyjskiego wokół idei obywatelstwa rosyjskiego jako spoiwa dla wieloetnicznego narodu rosyjskiego wdrażany przez administrację prezydenta W. Putina.

²¹ Ramzan Kadyrow metodami siłowymi wymusił na sąsiedniej Republice Inguszetii, aby ta zrzekła się 10% swojego terytorium na rzecz rządzonej przez niego Czeczenii. Wywołało to masowe protesty Inguszków, a w efekcie dymisję przywódcy Inguszetii. Następnie władze Czeczenii zmusiły Republikę Dagestanu do podjęcia analogicznych rozmów na temat zmian terytorialnych. Mimo napięć w Inguszetii rosyjski Sąd Konstytucyjny zatwierdził czeczeńsko-inguską umowę graniczną, a władze centralne nie interweniują w sprawie bezprecedensowego przesuwania granic wewnątrz FR.

jak i religijnie od całej oraz od innych islamskich podmiotów FR. Implikuje to powstawanie uzasadnionych obaw ze strony krajów zagrożonych terroryzmem muzułmańskim oraz samej FR. Najbardziej narażonym na działalność islamistów krajem jest zdecydowanie Izrael, który jako sojusznik Stanów Zjednoczonych również zwraca uwagę na to, jak sytuacja dotycząca bezpieczeństwa antyterrorystycznego kształtuje się w Rosji.

3. Republika Czeczenii w percepcji Izraela i Rosji

Związek Kaukazu i Bliskiego Wschodu, jak zostało ustalone wyżej, jest szczególnie pod względem kulturowo-religijnym, tj. bliskowschodnie kraje świata islamu oddziałują na islamskie republiki zarówno Kaukazu Północnego, jak i Kaukazu Południowego, gdyż obszar ten jest naturalnym celem imperialnych ambicji przede wszystkim Arabii Saudyjskiej, Iranu i Turcji. Pod względem historycznym Republika Czeczenii była niegdyś domem dla stosunkowo licznej mniejszości żydowskiej. Żydzi ci posługiwali się kilkoma dialektami języka Tat (zachodnia gałąź irańskiej grupy języków). Byli to prawdopodobnie potomkowie Żydów z północnego Iranu, a być może także z pobliskich regionów Cesarstwa Bizantyjskiego, którzy osiedlili się wśród ludności posługującej się tym językiem. Ta zmiana populacji rozpoczęła się w czasie podbojów muzułmańskich na tych obszarach (639–643) i trwała do podboju mongolskiego (połowa XIII w.). Do XVIII w. na obszarze dzisiejszego Azerbejdżanu i południowego Dagestanu znajdował się właściwie cały pas osiedli żydowskich, zaś największa z osad Aba Sawa stanowiła centrum życia duchowego Górskich Żydów. Spokój zakłócił wybuch wojny kaukaskiej (1817–1864), kiedy to nastąpiła radykalizacja religijna na obszarze Kaukazu Północnego, indukowana przez władzę Imama Szamila. Wajnachowie poczęli siłą nawracać Żydów na islam i zmuszać ich do udziału w walkach. Górscy Żydzi, mimo wprowadzenia przez administrację carską regulacji dotyczących obszaru ich zamieszkiwania, zdecydowali się uciec na terytorium kontrolowane przez Imperium, rozwijając tam później działalność gospodarczą (Center for Research on Jewish Communities of the Caucasus and Central Asia 2021). Część społeczności żydowskiej pozostała na Kaukazie, gdzie do czasu rozpadu ZSRR funkcjonowali obok większości muzułmańskiej.

Żydzi radzieccy pochodzących z Kaukazu, doświadczający intensywnych akcji antyreligijnych w ciągu istnienia ZSRR, mimo wszystko zachowali swoją tożsamość religijną i kulturową. Zdaniem autorki stało się tak ze względu na przebywanie tejże grupy w środowisku muzułmańskim, w którym śluby mieszane należały prawdopodobnie do rzadkości i mimo stosunkowo „tolerancyjnego” i absorpcyjnego wręcz charakteru lokalnych tajpów dochodziło niejako do samoizolacji jednych od drugich; ludność żydowska i muzułmańska żyły ze sobą równolegle, zaś elementy religijne pełniły istotną funkcję dystynktywną, zatem nie mogły one zanikać. Z pewnością istotną rolę odegrał czynnik geograficzno-środowiskowy, który czyni Kaukaz odrębnym, odizolowanym obszarem od reszty kraju.

Dodatkowo obszar ten infiltrowany jest przez organizacje islamistyczne za pośrednictwem trzech mocarstw. Sam Kaukaz natomiast, a precyzyjniej ujmując – możliwość zarządzania sytuacją w nim, to potencjał oddziaływania na państwa Azji Centralnej oraz Bliskiego Wschodu. Zmiany na Kaukazie indukowane przez kraje islamskie będą wpływały również na sytuację na Bliskim Wschodzie, zaś wszelkie niepokoje i konflikty poskutkują m.in. niekontrolowaną emigracją ludności, pojawianiem się zbrojnych bojówek i zasilaniem organizacji terrorystycznych przez osoby pochodzenia kaukaskiego.

Na znaczenie Czechenów zarówno jako członków *ummy*, jak i wojowników wskazuje ich udział w stabilizacji sytuacji w Syrii i zwalczaniu ISIS, wprawdzie w ramach armii rosyjskiej, ale jednocześnie w roli uczestników pertraktacji. W Syrii obecnie stacjonuje kilka tysięcy żołnierzy czecheńskich, znakomicie radzących sobie w warunkach bliskowschodnich, nie tylko ze względów religijnych, ale i topograficzno-terenowych²². Na skuteczność walki wpływa również charakter narodowy Czechenów wykształcony w niełatwym górskim klimacie. Stanowią oni zatem niezwykle istotny element armii rosyjskiej, lecz jednocześnie w razie konfliktu między republiką a centrum federalnym są bardzo trudnym przeciwnikiem, o czym Rosja niejednokrotnie się przekonała (Rudee 2016)²³.

²² Ze względu na swoje górskie pochodzenie Osetyjczycy i Czecheni znakomicie radzą sobie z tzw. wiadem górskim i trudnymi warunkami przyrodniczo-atmosferycznymi. W środowisku bliskowschodnim umiejętność tę mają lepiej rozwiniętą niż Słowianie czy Azjaci.

²³ Rosja w walce z terrorystami muzułmańskimi, także w misjach zagranicznych, korzysta z wyjątkowych zdolności militarnych i islamskiej tożsamości Czechenów, zaś Izrael angażuje wojskowo oddanych i odważnych Druzów, w tym osoby z dysfunkcjami fizycznymi i intelektualnymi.

Mimo różnic dzielących Rosję i Izrael Moskwa pełni rolę stabilizatora na Bliskim Wschodzie, dlatego obie strony starają się nie konfliktować nawet w świetle odmienności stanowisk w kwestii syryjskiej i Baszszara al-Asada. Kooperacja Rosji i Izraela ma strategiczne znaczenie dla obu stron, bowiem dotyczy niemal wszystkich możliwych sfer współpracy, tj. od modernizacji rolnictwa (Azulai 2019; Collinson 2016)²⁴, przez handel cennymi kruszcami (*Branża diamentowa w Izraelu 2020*)²⁵, po – co jest szczególnie istotne z punktu widzenia niniejszego tekstu – technologie militarne (Hilsmann 2019)²⁶. W wymiarze wojskowym istnieje obecnie ciągła i kompleksowa

²⁴ Izraelskie ministerstwo rolnictwa w stosunkowo dużym stopniu dopomogło w realizacji unowocześnienia i zwiększenia wydajności rosyjskiego sektora rolniczego, co przyczyniło się do tego, iż Rosja stała się po raz pierwszy od czasów Imperium Rosyjskiego eksporterem zboża, a nie jego importerem. Sankcje gospodarcze mocno uderzyły bowiem w rosyjski rynek żywności, a co za tym idzie – kraj ten zagrożony był brakami pod tym względem. Izrael jako kraj doświadczony w zakresie hodowli roślin i zwierząt w niesprzyjających temu warunkach klimatycznych okazał się znakomitym partnerem dla podupadającego do niedawna rolnictwa rosyjskiego.

²⁵ Istotną gałęzią współpracy gospodarczej jest np. handel diamentami. Izrael jest jednym z największych centrów szlifowania i międzynarodowego obrotu diamentami. Zależnie od roku udział produkcji diamentów w całym przemyśle izraelskim stanowi 19–23. To właśnie surowiec rosyjski w dużej mierze trafia do izraelskich (jak również belgijskich) szlifierni, a następnie na światowe giełdy i do sklepów jubilerskich na całym świecie. Do FR obecnie należy 40% rynku handlu diamentami, zaś spółką monopolistą w jej przypadku jest przedsiębiorstwo Ałrosa, która oprócz zarządzania zakładami przetwórstwa surowcowego i elektrowniami zajmuje się eksploatacją kominów kimberlitowych na Syberii oraz posiada niemałe udziały w kopalniach usytuowanych w Afryce. Co ważne, spółka otworzyła kilka oddziałów sprzedaży na całym świecie, m.in. w Londynie (Wielka Brytania), Antwerpii (Belgia), Hongkongu (Chiny), Dubaju (Zjednoczone Emiraty Arabskie), a także w Stanach Zjednoczonych i Izraelu. Miasto Natania, w którym skupia się większość izraelskich szlifierni diamentów, zdobyła sobie miano Diamentowego Miasta. Pozostałe znane z ilości i jakości szlifiernie znajdują się w Tel Awiwie i leżącym w jego dystrykcie Ramat Gan.

²⁶ Strona rosyjska zainteresowana jest również zakupem i korzystaniem z izraelskich wynalazków wojskowych, np. z dronów. Źródłem owej osobliwej transakcji należy szukać w konflikcie rosyjsko-gruzińskim z 2008 r., kiedy FR odczuła brak technologii w zakresie bezzałogowych statków powietrznych (ang. *Unmanned Aerial Vehicle* – UAV), którą dysponowało wówczas wielu rosyjskich rywali. Do 2010 r. Israel Aerospace Industries zawarł umowę o wartości 400 mln dolarów na transfer technologii UAV do Rosji. Prasa izraelska spekulowała, że otwartość Izraela na transakcję była częścią wieloletniej serii *quid pro quos* w zamian za zgodę Rosji na wstrzymanie dostarczania pocisków przeciwlotniczych S-300 do Iranu i Syrii. Pomimo możliwych obaw rządu Stanów Zjednoczonych o rozprzestrzenianie zaawansowanej technologii uzbrojenia od izraelskiego sojusznika do rosyjskiego przeciwnika izraelskie wojsko

wa koordynacja między izraelskimi i rosyjskimi siłami zbrojnymi na wielu poziomach, z asystentami szefów sztabu Rosji i Izraela na jej szczycie. W interesie obu stron jest uniknięcie konfrontacji, nawet taktycznej, między siłami izraelsko-rosyjskimi, która może doprowadzić do eskalacji między tymi dwoma krajami (jak to miało miejsce między Rosją a Turcją), a nawet do niestabilności regionalnej. Z drugiej strony – z punktu widzenia strony rosyjskiej – Izrael również ma realny wpływ na stabilność sytuacji w regionie i rozwój wydarzeń.

W kontekście Republiki Czeczenii Izraelowi tak w latach 90. XX w., jak i teraz zależy szczególnie zarówno na stabilności Kaukazu Północnego, jak i funkcjonowaniu możliwie najbardziej laickich i niefundamentalistycznych rządów w owym regionie. Wyrazem poparcia dla sekularyzacji życia społecznego i politycznego regionu była obecność delegacji izraelskiej na zaprzysiężeniu prezydenta Aśłana Maschadowa (Maciejak 2018: 169) w czasie praktycznej niepodległości Czeczenii. Wówczas to – jak zostało już wspomniane – doszło do uchwalenia konstytucji niepodległej Czeczenii, spisanej w duchu bardzo zachodnioeuropejskim pod względem wartości (Szukalski 2014). Zdominowana przez islam coraz bardziej duchowo sunnicki republika nie tylko posiada potencjał separatystyczny, ale jest dogodnym współpracownikiem służącym przerzutowi mas ludzi zaangażowanych w muzułmańskie organizacje terrorystyczne pochodzące głównie z Doliny Fergany²⁷. Wprawdzie rząd R. Kadyrowa zwalcza leśną fundamentalistyczną partyzantkę na terenie kraju, robi to jednakże wyłącznie ze względów pragmatycznych. Coraz częstsze kontakty duchownych kaukaskich, w tym czeczeńskich z ośrodkami bliskowschodnimi również niepokoją stronę izraelską. Kontakty takie są łatwiejsze do nawiązania z powodu stosunkowo dużej i wpływowej mniejszości czeczeńskiej mieszkającej w wielu krajach Bliskiego Wschodu. Czeczeni służą m.in. w armii tureckiej oraz w tureckich służbach specjalnych (tur. *Millî İstihbarat Teşkilatı* – MIT; Avioutskii 2001). Czeczeńskie pochodzenie miało wielu ówczesnych członków rządu tureckiego, np. szef sztabu generalnego armii tureckiej Dogan Giirefl (Tourmarkine 1996: 171–172) czy minister obrony Turcji. Koncyliacyjny z początku ród Kadyrowów w sposób ewidentny dokonuje

rozpoczęło szkolenie rosyjskich oficerów do obsługi dronów. Technologia ta używana jest przez Rosjan w Syrii.

²⁷ Sprzyja temu właśnie „przekątnikowy” charakter położenia regionu względem Azji Centralnej i Bliskiego Wschodu.

metamorfozy republiki i narodu czeczeńskiego w kierunku niepokojącym zarówno Rosję (która obecnie przystaje cicho na niesubordynację elit republikańskich), jak i Izrael.

Jerozolima wykonuje w kierunku Rosji wiele gestów przychylności, poczynając od częściowego odejścia Kremla od bezwzględnego popierania kwestii palestyńskiej i Arafata. Izrael zachowuje daleko idącą powściągliwość w kwestii potępienia polityki rosyjskiej. Strona izraelska nie dołączyła do państw, które zdecydowały się nałożyć sankcję na Rosję z powodu powstania kryzysu w relacjach Moskwy z Kijowem po aneksji Półwyspu Krymskiego, ewidentnie oczekując od FR wsparcia na Bliskim Wschodzie (Williams 2018). Podobny przykład stanowi podejrzenie o otrucie Siergieja Skripała, byłego rosyjskiego szpiega, i jego córki na brytyjskiej ziemi w marcu 2018 r. Po fali krytyki Rosji przez wiele krajów Izrael wydał oświadczenie potępiające ustawę, nie wspominając o odpowiedzialności Rosji. Politycy izraelscy w swoich wypowiedziach wykazali się daleko idącą powściągliwością i maksymalnie uwzględnili potrzeby strony rosyjskiej.

Możliwym źródłem poróżnień między Rosją a Izraelem jest fakt sprzedaży broni przez Rosję najważniejszym wrogiom Izraela, m.in. Hezbolla-howi, i szeroka współpraca militarna Izraela z wrogami Rosji. Szczególnie głośnym przykładem dozbajania strony przeciwnej był konflikt rosyjsko-gruziński, kiedy gruzińska armia korzystała zarówno z uzbrojenia izraelskiego, jak i była szkolona przez izraelskich wojskowych (Shachtman 2008). Jednakże w świetle powyższego przykładu należy zwrócić uwagę na fakt, iż Izrael prowadzi handel bronią i udziela szkoleń zasadniczo z powodu silnej amerykańskiej protekcji. Jerozolima pod presją Stanów Zjednoczonych musiała m.in. wstrzymać sprzedaż broni Pekinowi, a współpraca z Moskwą również (mimo możliwych najlepszych intencji) jest reglamentowana przez Waszyngton. Rosja musiałaby zaoferować Izraelowi bezwzględnie lepszą ofertę, przede wszystkim ochrony przed potencjalną agresją islamskiego otoczenia, aby mógł on w pełni „samodzielnie” podejmować decyzję o otwartej pomocy technologicznej FR. Rosja jednakże ewidentnie czerpie więcej korzyści z faktu bycia niedoprecyzowaną w swoim modelu postępowania, choćby przez wzgląd na fakt, iż w FR mieszka ok. 20 mln muzułmanów (Budzisz 2019).

Jednocześnie należy dostrzec, iż mimo protekcji Stanów Zjednoczonych i niejako nacisków elit władzy amerykańskiej, Izrael całkiem dobrze radzi sobie z prowadzeniem samodzielnej polityki eksportu własnej broni. Mimo wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej 24 lutego 2022 r. dotychczas nie

doszło – przynajmniej według oficjalnych źródeł informacji – do przekazania uzbrojenia stronie ukraińskiej, mimo wielu izraelskich obietnic (*Izrael nie wyśle broni na Ukrainę* 19.10.2022). Można mniemać, że jest to objaw niezwykle ostrożnej i wyważonej polityki zagranicznej prowadzonej przez Jerozolimę, która pragnie, aby nie być postrzeganą jako jednoznaczny sojusznik czy nawet stronnik konfliktu, który nie dotyczy jej bezpośrednio. Dodatkowo strona izraelska obawia się, że takim zabiegiem zdołałaby znacznie pogorszyć swoje relacje z Rosją, która w ramach tak zdecydowanego izraelskiego wsparcia dla Ukrainy mogłaby pomóc zbudować Iranowi wyrzutnię raketową w Syrii, co uczyniłoby z tego miejsca doskonały obszar do przeprowadzania ataków na cele izraelskie. Izraelscy dyplomaci podkreślają, iż bez dobrych stosunków z Rosją bezpieczeństwo Izraela byłoby szczególnie zagrożone, bowiem wyłącznie Rosja ma realną siłę oddziaływania zarówno na syryjskiego dyktatora, jak również na Iran. Rosja pozwala Izraelowi na dokonywanie ataków na cele w Syrii, jednakże wszystko to odbywa się pod wyraźną protekcją oraz wiedzą strony rosyjskiej, która w pełni kontroluje syryjską strefę powietrzną. Dlatego właśnie nie może dojść do sytuacji, aby rosyjski żołnierz lub cel został w jakikolwiek sposób dotknięty – często wspólnie skoordynowanymi z Rosją w niemałym stopniu – izraelskimi atakami raketowymi. Izrael nie przystąpił mimo to do sankcji wymierzonych wobec Moskwy i nie zanosí się na to, aby do czegoś podobnego doszło w najbliższej przyszłości.

Wprawdzie Izrael mógłby udzielić pomocy Ukrainie w postaci choćby użycia tzw. Żelaznej Kopuły, jednakże w tym przypadku potrzebna jest zgoda jednocześnie Stanów Zjednoczonych i Izraela, który zgody takiej nie wyraził. Rząd izraelski – co symptomatyczne – doskonale zdawał sobie sprawę z sytuacji, jaka ma powstać, bowiem przystąpił on do organizowania emigracji ukraińskich Żydów do Izraela już w styczniu 2022 r. (*Izrael przygotowuje się na masową emigrację ukraińskich Żydów* 24.01.2022). Nie sprzyjają sytuacji również nieostrożne wypowiedzi prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zełenskiego, który podczas swojej marcowej wizyty w Izraelu przed zgromadzonym Knesetem porównał sytuację w swoim kraju do „ostatecznego rozwiązania kwestii żydowskiej”, co spotkało się z ostrym sprzeciwem oraz krytyką nawet samego premiera Natfalego Benнета. Mimo żydowskiego pochodzenia samego ukraińskiego prezydenta (czy raczej możemy mówić o tożsamości radziecko-żydowskiej ze względu na czas urodzin prezydenta Ukrainy) nie mamy do czynienia ze zdecydowanie antyrosyjskim nastawieniem Jerozolimy względem Moskwy. Nie

leży to bowiem w interesie Izraela choćby ze względów bezpieczeństwa, wynikających z jego położenia geograficznego.

Strona rosyjska w sposób widoczny stara się kreować korzystną dla obu stron politykę. Realizuje to za pośrednictwem polityki historycznej, dyplomacji czy polityki społecznej, ale również współpracy gospodarczej i technologicznej. Rosja, szczególnie po nałożeniu nań sankcji, dotkliwie odczuła swój brak innowacyjności, długie zaniedbywanie modernizacji w sektorze rolnictwa, co skutkowało szerokim importem żywności i uzależnienia od niego, a także nadmierne uzależnienie od eksportu surowców energetycznych. Izrael okazał Rosji wsparcie na wielu płaszczyznach, którego rezultatem było zażegnanie problemów w części wspomnianych kwestii. W czasie kiedy większość państw zachodnich czyniła wiele w kierunku zaszkodzenia Moskwie i próbowała stymulować rozmaite czynniki sprzyjające rozchwianiu politycznemu Rosji, Izrael wykazał się (choć powiązany siecią zależności od tychże podmiotów) daleko idącym zrozumieniem dla rosyjskich priorytetów politycznych i gospodarczych. Można zatem wnioskować, iż FR może w pewnym stopniu, w miarę izraelskich możliwości, liczyć na wsparcie Izraela dla utrzymywania Kaukazu Północnego w stanie uzależnienia od Rosji. Taka polityka wynika z żywotnego interesu Jerozolimy w zachowaniu bezpieczeństwa w aspekcie potencjalnego zagrożenia ze strony islamskich fundamentalistów.

Wnioski

Doświadczenie choćby wojen czeczeńskich, podczas których czynniki zagraniczne – w tym import salafizmu bliskowschodniego na obszar Kaukazu Północnego – odegrały znaczącą rolę w destabilizacji sytuacji w FR, uczuliło rosyjskie elity władzy na kwestię terroryzmu islamskiego. Obawy te znalazły wsparcie w sposób trwały właśnie w przypadku państwa Izrael (poparcie Stanów Zjednoczonych okazało się czasowe) również zainteresowanego zwalczaniem fundamentalizmu islamskiego. Samym izraelskim elitom władzy znany jest również „syndrom obłądzonej twierdzy”, będący jednym z zarzutów wytaczanych wobec polityki FR, spowodowany wrogim otoczeniem. Skala wzajemnej pomocy w tym zakresie jest wyraźnie niedoszacowana przez polskich uczonych, a stanowi

interesujący przypadek współpracy państw o daleko odmiennych wyznaczanych wartościach²⁸.

Dla przykładu wojny rosyjsko-czeczeńskie oraz islamski terroryzm zostały porównane do nazistowskich Niemiec. Podobnie sojusz Rosji i Stanów Zjednoczonych w kampanii w Afganistanie zestawiono z koalicją antyhitlerowską. Co jest szczególnie symptomatyczne, strona izraelska ustami swoich polityków wyrażała się o konflikcie na Kaukazie Północnym w podobnym tonie, lecz nawiązując do tzw. kwestii palestyńskiej (Javedanfar 2008).

Powiązania elit separatystycznej republiki z elitami politycznymi i gospodarczymi w Moskwie nie ułatwiały prezydentowi W. Putinowi rozwiązania konfliktu rosyjsko-czeczeńskiego. Niemal cały świat zdecydował się popierać czeczeńskich separatystów zarówno pod względem wizerunkowym, jak i finansowym. Wyjątek w tym zakresie stanowił Izrael, który doskonale zdawał sobie sprawę z tego, jakim problemem i zagrożeniem jest fundamentalizm muzułmański. Izrael postrzega Rosję jako doskonałego partnera w zwalczaniu dżihadyzmu i neutralizowaniu tego – niebezpiecznego dla państwa żydowskiego – czynnika (*PM Netanyahu Meets with Russian President Putin* 2017). Nie bez przyczyny izraelscy decydenci stronili od krytyki Rosji podczas konfliktu w Czeczenii (Amos 2003)²⁹, a jednocześnie nawiązują oni do słuszności interwencji wojsk federalnych na terenie tej republiki, porównując wojny rosyjsko-czeczeńskie do tzw. kwestii palestyńskiej. Ostatecznie obie strony uznają – pod tym względem – iż walczą ze wspólnym wrogiem (Katz 2005).

Izraelowi, podobnie jak w przypadku innych regionów z dominacją żywiołu muzułmańskiego, żywotnie zależy na jego stabilizacji, lecz w ramach protekcji mocarstw niemuzułmańskich. Tak jak Arabia Saudyjska jest strategicznym sojusznikiem Stanów Zjednoczonych i nie pozwoliłaby sobie obecnie na jednoznacznie wrogą Izraelowi politykę, tak i Kaukaz Północny (ale również inne podmioty muzułmańskie FR) staje się mniejszym zagrożeniem, jeśli wchodzi w skład Rosji. Niestety, tendencje, które pojawiły się w Republice Czeczenii i wskazują na jej nie tylko oddalanie się cywilizacyjne od reszty FR, jak m.in. islamizacja życia społecznego i politycznego,

²⁸ Właśnie dlatego dobre relacje i współpraca rosyjsko-izraelska nie są postrzegane przez Turcję, Iran i kraje arabskie jako zagrażające ich bezpieczeństwu, gdyż nie są one oparte na wspólnocie wartości.

²⁹ Interesującym faktem jest, iż weterani wojen czeczeńsko-rosyjskich stali się bazą dla utworzenia przez Siły Zbrojne Izraela oddziału snajperskiego, czyli tzw. Imigranckiej (Alija) Brygady.

stanowią źródło niepokoju zarówno Żydów mieszkających w FR, jak i w Izraelu. Problem okazuje się tym bardziej palący, gdy dostrzeże się wysoki stopień niezależności w prowadzeniu polityki zagranicznej R. Kadyrowa z krajami bliskowschodnimi, jak i brak reakcji centrum federalnego na prowadzenie przez niego ekspansywnej polityki wobec sąsiednich podmiotów. W interesie nie tylko Izraela, ale i Rosji jest możliwie laicka Czeczenia, nieinfiltrowana przez salafickie grupy terrorystyczne³⁰ i zależna od Kremla.

Bibliografia

- Amos, H. (2003), *Chechnya Veterans Serve as IDF Snipers*, <https://www.haaretz.com/1.4686587> (21.10.2022).
- Avioutskaa, V. (2001), *Globalisation du conflit tchétchène*, <http://www.academiedegeopolitiquedeparis.com/globalisation-du-conflit-tchetchene/> (21.10.2022).
- Avioutskaa, V. (2005), *Géopolitique du Caucase*, (Paris: Armand Colin).
- Azulai, Y. (2019), *Agriculture Cooperation between Israel and Russia*, <https://www.israelagri.com/?CategoryID=482&ArticleID=1352> (21.10.2022).
- Benedyczak, J. (2019), *Znaczenie Czeczenii w polityce wewnętrznej i zagranicznej Rosji*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, https://pism.pl/publikacje/Znaczenie_Czeczenii_w_polityce_wewnetrznej_i_zagranicznej_Rosji_ (21.10.2022).
- Bodio, T. (2009), *Polityka energetyczna w stosunkach między Unią Europejską a Federacją Rosyjską w latach 2000–2008*, (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR).
- Bodio, T. (2014), *Kaukaz Północy: elity władzy i życie polityczne*, (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR).
- Branża diamentowa w Izraelu* (2020), <https://israel.trade.gov.pl/pl/izrael/analizy-rynkowe/143915,branza-diamentowa-w-izraelu.html> (21.10.2022).
- Brzeziński, Z. (1998), *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej*, tłum. z ang. T. Wyżyński, (Warszawa: „Świat Książki”).
- Budzisz, M. (2019), *Rosjanie wymrą niczym dinozaury?*, <https://www.tysol.pl/a29972-marek-budzisz-rosjanie-wymra-niczym-dinozaury> (21.10.2022).
- Center for Research on Jewish Communities of the Caucasus and Central Asia (2021), *The Mountain Jews*, <https://www.ariel.ac.il/wp/cjcc/the-mountain-jews/> (21.10.2022).

³⁰ Można domniemywać, że Izrael w sposób nieoficjalny, lecz w porozumieniu z rosyjskim kontrwywiadem prowadzi własne działania przeciwko grupom salafickim na terenie Czeczenii.

- Collinson, Sh. (2016), *Russia, Israel Eye Cooperation in Hi-tech Agriculture*, <https://old.sk.ru/news/b/articles/archive/2016/02/15/russia-israel-eye-cooperation-in-hitech-agriculture.aspx> (21.10.2022).
- Coudroy, L. (2005), *La Russie: des territoires en recomposition. Le dessous d'une carte: un regard polonais sur la Tchétchène*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/et-pays/Russie/RussieDoc3.htm> (21.10.2022).
- Diec, J. (2015), *Doktryna rosyjskiej polityki zagranicznej. Partnerzy najbliżsi i najdalsi*, (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego).
- Perfecki, W. (2021), *MSZ odcina się od Adama Borowskiego*, <https://www.tvp.info/2766230/polska/msz-odcina-sie-od-adama-borowskiego/> (21.10.2022).
- Gdański, J. (2005), *Zapomniani żołnierze Hitlera*, (Warszawa: Wydawnictwo De Facto).
- Gołaś, K. (2011), *Region Kaukazu w polityce Federacji Rosyjskiej – wybrane aspekty*, „Przegląd Geopolityczny” 3: 109–123.
- Grabowski, T. (2017), *Terroryzm północnokaukaski. Źródła, przejawy i przeciwdziałanie zjawisku*, (Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum).
- Grochmalski, P. (2003), *Islam w Czeczenii*, [w:] *Islam na obszarze postradzieckim*, Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, nr 7, (Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich): 48–52.
- Gumilow, L. (1973), *Śladami cywilizacji Wielkiego Stepu*, tłum. S. Michalski, (Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy).
- Hilsman, P. (2019), *How Israeli-Designed Drones Became Russia's Eyes in the Sky for Defending Bashar al-Assad*, <https://theintercept.com/2019/07/16/syria-war-israel-russia-drones/> (21.10.2022).
- Iwańczuk, K. (2008), *Geopolityka Kaukazu*, [w:] K. Iwańczuk, T. Kapuśniak (red.), *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych*, (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej): 17–35.
- Izrael nie wyśle broni na Ukrainę. Może przekazać systemy ostrzegania* (19.10.2022), „Rzeczpospolita”. Wydarzenia. Świat. Konflikty zbrojne, <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37264211-izrael-nie-wysle-broni-na-ukraine-moze-przekazac-systemy-ostrezgania> (22.11.2022).
- Izrael przygotowuje się na masową emigrację ukraińskich Żydów* (24.01.2022), „Rzeczpospolita”. Wydarzenia. Świat. Polityka, <https://www.rp.pl/polityka/art19318481-izrael-przygotowuje-sie-na-masowa-emigracje-ukrainskich-zydow> (22.11.2022).
- Javedanfar, M. (2008), *Lieberman's Recommendation To Mubarak*, <http://middleeastanalyst.com/tag/yisrael-beitenu/> (21.10.2022).
- Kaliszewska, I. (2011), *Życie codzienne na Kaukazie Północnym*, (Warszawa: Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia UdSC).
- Kaliszewska, I. (2016), *Za Putina i za szariat. Dagestańscy muzułmanie o Rosji i państwie islamskim*, (Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego).
- Katz, M.N. (2005), *Putin's Pro-Israel Policy*, <https://www.meforum.org/690/putins-pro-israel-policy> (21.10.2022).

- Maciejak, M. (2018), *Anatomia konfliktu rosyjsko-czeczeńskiego. Grozny 1994/1995, 1999/2000*, (Zabrze–Tarnowskie Góry–Połomia: Wydawnictwo Inforteditions).
- Mikołajec, J., J.A. Wendt (2017), *Geograficzna sukcesja religii wielkiego stepu*, „Nurt SVD” 51(2): 388–402.
- PM Netanyahu Meets with Russian President Putin (2017), Israel Ministry of Foreign Affairs, <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2017/Pages/PM-Netanyahu-meets-with-Russian-President-Putin-9-March-2017.aspx>. (21.10.2022).
- Rudee, E. (2016), *Israeli Defense Force Takes Special Care of Disabled*, <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/292463-israeli-defense-force-takes-special-care-of-disabled> (21.10.2022).
- Shachtman, N. (2008), *How Israel Trained and Equipped Georgia's Army*, <https://www.wired.com/2008/08/did-israel-trai/> (21.10.2022).
- Szukalski, J. (2014), *Konstytucyjne zasady ustroju Czeczenii w latach 1992–2000*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska” Sectio K 21(2): 29–43.
- Świat Wielkiego Stepu (2008), [w:] J.K. Kozłowski, J. Kieniewicz (oprac. nauk.), *Encyklopedia historyczna świata*, t. 3. *Starożytność*, cz. 2, (Kraków: Opres).
- Tourmarkine, A. (1996), *La diaspora tcherkesse en Turquie*, „Hérodote” 81: 151–177.
- Tybuchowska-Hartlińska, K., A. Żukowski (2014), *Procedury wyłaniania elit władzy – systemy wyborcze*, [w:] T. Bodio (red.), *Kaukaz Północny: elity władzy i życie polityczne*, (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR): 41–60.
- Wilhelmsen, J. (2004), *When Separatists Became Islamists: the Case of Chechnya*, Farsvrest Farsknings Institute (FFI Report), Norwegian Defense Research Establishment, <https://www.ffi.no/en/publications-archive/when-separatists-become-islamists-the-case-of-chechnya> (21.10.2022).
- Williams, D. (2018), *Israel to Russia: We Sat out Western Sanctions, so Help Us in Mideast*, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-israel-russia/israel-to-russia-we-sat-out-western-sanctions-so-help-us-in-mideast-idUSKBN1I41AB> (21.10.2022).
- Zięba, R., S. Bieleń, J. Zając (2015), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych*, (Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego).
- Mamaev, Š., P. Ivanov (1998), *Bog šel'fy metit*, „Kommersant-Vlast”, https://www.kommersant.ru/doc/14088?fbclid=IwAR01Ncl_lguiIkPORtA9whyZ_onkO-D2VglqSzyRmDw_ZqNVRsqmPLkmrR-0 (22.11.2022).
- Matveev, O. (2017), *Abver na Severnom Kavkaze*, <https://vpk-news.ru/articles/17> (21.10.2022).
- Polivanov, N. (1998), *Temzavpadaet v Kaspijskoe more*, „Kommersant-Vlast”, https://www.kommersant.ru/doc/14221?fbclid=IwAR1MEKlgHX9q-CAowC4_vI3H-8tHPJTZNruDf9_LiO18GIvOXhQdGuzLBS8 (22.11.2022).

-
- Vladimir Putin: terorizm tak že opasen, kak nacizm* [b.r.], <https://www.vesti.ru/article/2385201> (21.10.2022).
- Voroncova, L. M., S.B. Filatov, D.E. Furman (1994), *Religiâ i politika v sovremennom massovom soznanii, Religiâ i politika v postkommunisti* (Moskva: M. Institut filosofii RAN).


The Chechen Question in Post-1991 Israeli-Russian Relations

Kwestia czeczeńska w stosunkach izraelsko-rosyjskich po 1991 roku

SYLWIA GORLICKA

Ph.D. student, University of Warsaw, Faculty of Political Science and International Studies

e-mail: s.gorlicka@student.uw.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-1205-030X>

Abstract: This publication verifies the hypothesis that Chechnya's remaining in the Russian Federation is in the vital interest of both Russia and Israel, which at the same time expects the Russian authorities to pursue a less compromise policy towards Ramzan Kadyrov's rule and to limit Chechnya's autonomy. The problem was presented from a realistic theoretical perspective in the study of international relations, due to its geopolitical dimension and the domination of both energy and anti-terrorist security issues, military strategy, and the competition of powers for influence in this important area.

Keywords: Russia, Israel, Chechnya, international relations, geopolitics

Streszczenie: W artykule poddano weryfikacji hipotezę, wedle której pozostanie Czeczenii w Federacji Rosyjskiej leży w żywotnym interesie zarówno Rosji, jak i Izraela, który oczekuje jednocześnie, aby władze rosyjskie prowadziły mniej kompromisową politykę wobec władzy Ramzana Kadyrowa i ograniczyły autonomię Czeczenii. Problem ujęto z realistycznej perspektywy teoretycznej w badaniu stosunków międzynarodowych, ze względu na jego wymiar geopolityczny i dominację kwestii bezpieczeństwa energetycznego i antyterrorystycznego, strategii wojskowej oraz rywalizacji mocarstw o wpływy w tym istotnym obszarze.

Słowa kluczowe: Rosja, Izrael, Republika Czeczenii, relacje międzynarodowe, geopolityka

The Republic of Chechnya as a subject of the Russian Federation (hereinafter: RF) enjoys a relatively high degree of autonomy *vis-à-vis* the Federal Centre. Like other republics within the RF, Chechnya has state-specific attributes, such as: Constitution, Parliament, President,¹ the supreme court

¹ According to the 2010 law, individual entities have the right to self-determine the name of the executive body, taking into account historical, traditional, ethnic and other factors. From March 5, 2011, the name of the office was changed to "head of the republic."

or state language, as well as has the right to shape its own system of government by appointing legislative, executive and judicial bodies, and – like any republic – has the right of legislative initiative by submitting a bill to the Federal Assembly (Bodio 2014).

During the final process of political decomposition of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR), Chechnya decided to make an attempt to gain independence, which in 1990–2000 was *de facto* achieved.² It pursued a foreign policy independent of Moscow, opening chambers of Commerce (Mamaev, Ivanov 1998: 38),³ appointing consuls (Ferfecki 2021),⁴ making official foreign visits to both Western European countries and the United States as well as those of the Islamic world. Having received wide support not only in terms of image and finance, but also in terms of military-intelligence training, it gained an advantage over the Federal Centre, which could not cope with the crisis in the North Caucasus. Part of the Western and Middle Eastern States, attracted by the vision of obtaining particular benefits from the conflict and the weakness of the former world power, made efforts to devalue the image of Russia and provided support to the Chechen separatists. The exception was Israel, vitally concerned not only about the influx of Soviet immigrants, the absorption of which proved to be a huge challenge for a small country in the Middle East, but above all watching the renaissance of Islam, combined with nationalism in the hitherto controlled by the USSR its “Muslim underbelly.” The radicalization of Muslims, especially in the North Caucasus, was interpreted as a real threat to both Russia and Europe, as well as to Israel itself.

² The beginning of Chechen separatism is considered to be the convening of the first Chechen National Congress at the end of 1990, during which the law on the creation of a sovereign Chechen state was adopted. Then in June 1991, the president of the Republic Dzhokhar Dudayev announced the creation of the Chechen Republic of Nochchi-Cho.

³ In spring 2021 in Washington, the Caucasian-American Chamber of Commerce and industry was registered, the chairman of which was Khozh Noukhayev. Later that year, at an Economic Forum in Switzerland, he stated that his plans were supported by the European Bank for Reconstruction and Development and the World Bank. The main investor in this venture was the British-French financier and member of the European Parliament of the fourth term – James Goldsmith.

⁴ Solidarity activist Adam Borowski is the “Honorary Consul of the Chechen Republic of Ichkeria” since 2005. Despite the fact that this title is not recognized by the Polish Ministry of Foreign Affairs, the person concerned informs that the Chechen “President” Abdul-Khalim Sadulayev himself appointed him consul, and he justifies the legality of the function by comparing it to the Polish government in exile in London and President Ryszard Kaczorowski.

Meanwhile, the self-proclaimed government of Chechnya – Ichkeria established state authorities, adopted the Constitution (it even had time to amend it), according to the content of which the main principles of the Chechen system, contained primarily in chapters I and II, included among others: the principle of sovereignty and state independence, but also a relatively high degree of secularism of political and social life (Szukalski 2014). After Vladimir Putin came to power in the Kremlin, the conflict with Chechnya was unfrozen, and the Russian government made an attempt to restore the insubordinate Republic to the RF. Despite the normalization of the situation in the North Caucasus and the preservation of the territorial integrity of Russia, the Moscow power elites gave the Chechen authorities far-reaching autonomy in the management of the Republic, which was used by the Kadyrov clan. This is evidenced by both formal system solutions and the interpretation of current events in the North Caucasus. The problem of transition in terms of the republic's increasingly independent governance and the Kremlin's near-absence of response to even the most crisis situations in the region worries Israel, among others, with a vital interest in its security and protection from Muslim fundamentalism.

Taking into account Israel's different behaviour towards the Chechen conflict from the western and Middle Eastern states, as well as the reference to this topic in the statements of Israeli politicians emphasizing the importance of maintaining good relations of Jerusalem with Moscow, it is reasonable to take up the topic of the degree of interest in remaining Chechnya within the territory of the RF. This topic is not taken up more widely either in foreign or domestic literature. One can only come across publications on the common policy of Russia and Israel against Islamic terrorism in the world, the community of interests in this regard, but does not pay much attention to the context of the North Caucasus or the Republic of Chechnya. This area is particularly important for geopolitical reasons, even strategic from the point of view of both Russia and the Muslim states, which will be discussed more broadly later in this article.

The publication adopted the hypothesis that Chechnya's remaining in the RF is in the vital interest of Russia and Israel, which at the same time expects the Russian authorities to pursue a less compromise policy towards the power of R. Kadyrov and limit the autonomy of Chechnya. The Problem has been taken from a realistic theoretical perspective in the study of international relations (Zięba, Bieleń, Zajac 2015: 127-152), due to its geopolitical dimension and the dominance of both energy and counter-terrorism

security issues, military strategy and the rivalry of powers for influence in this important area.

The methodology used to develop this topic includes an analysis of the statements of Russian, Israeli and Chechen politicians, as well as a review of press publications and literature on the subject, especially those related to characteristics of Chechen terrorism and its manifestations. The historical perspective was taken into account to the necessary extent due to the importance of the description of the history of the Jews of the Caucasus and part of *Aliyah*⁵ of Soviet origin, which has a number of distinctive features in relation to the rest of the Soviet emigration to Israel. Historical analysis is also necessary due to the complexity of the topic of Chechen collaboration with the Third Reich during the German invasion of the USSR during World War II. Unfortunately, access to the historical sources on this subject is limited, which is noted by researchers dealing with the above issue, among others Viatcheslav Avioutskii, Jarosław Gdański, Oleg Matveev and Tomasz Grabowski (Avioutskii 2005; Gdański 2005; Grabowski 2017; Matveev 2017). At the same time, the publications of the highlighted authors turned out to be the most useful from the point of view of the topic of the article.

A proper slant on the issue at hand makes it possible to see the difference between Israel's interests and those of its main ally (the United States). It turns out that not only do they not always coincide, but above all, the Middle Eastern nuclear power⁶ knows how important the state – for security and stability in the Middle East – is Russia. The closer cooperation between the two countries in the technological and military sectors and the joint development of strategies against the threat of Islamic radicalism are becoming all the more understandable.

1. Geopolitical importance of the North Caucasus

The North Caucasus is an extremely important region from the point of view of geopolitics of Europe, Russia, Central Asia, but also the Middle East. This is due to its geographical location. The Caucasus, as political scientist

⁵ *Aliyah* (Heb. the act of going up) – Jewish immigration to Palestine, and after 1948 to Israel.

⁶ Israel does not officially possess nuclear weapons, but according to the Stockholm International Peace Research Institute, it does around 80 nuclear warheads.

and former US National Security Adviser Zbigniew Brzeziński aptly put it, is like a “bottle cap” leading to the riches and resources of Central Asia and the Caspian Sea (Brzeziński 1998), because it is the shortest route connecting the region with Europe. However, it should be emphasized that the political scientist first of all had in mind the role of Azerbaijan in the energy market in the Caspian region. It is estimated that the restoration of Russian power throughout the Caucasus (including the South Caucasus) would threaten the independence of the Central Asian states in a real way (Brzeziński 1998).

The attractiveness of the Caucasus is due to its natural resources but most of all to the possibility of their effective transmission. The location of Chechnya was especially appreciated by Western countries in the 1990s of the XX century when the planning of oil production and its transmission began precisely in this area. The Transport of Chechen and Caspian oil was to be carried out using the existing pipeline “Friendship,” that is, run through Russia, Ukraine and further to Western Europe. The second project is the Baku–Grozny–Rostov–Kremenchuk–“Friendship” Pipeline. Then it was supposed to cross the territory of Poland and Germany (Polivanov 1998). The network was planned to expand as far as Iran, so British and American businessmen began lobbying their governments to normalize relations with this – so far isolated – state.⁷ From Russia’s point of view, it was and is extremely important to maintain control over the North Caucasus region, since access to transmission routes and raw materials largely determines its power position (Bodio 2009: 86–87).

Another factor affecting the North Caucasus is the undeniable fact that it is a kind of the point of contact for many civilizations, cultures and state organisms, it is an ethnoreligious melting pot (Iwańczuk 2008: 17–18). Muslim Chechnya is usually contrasted with Orthodox Russia, which would contribute to the conflict only on this line. Meanwhile, throughout its history, the North Caucasus has been “bathed” in a sea of various influences. The population of this area was adjacent to various peoples of the Great Steppe (Scythians, Sarmatians, Cumans, Huns, Avars; Gumilov 1973; Mikołajec, Wendt 2017), Persians, Greeks,⁸ Byzantium, Arabs

⁷ The United States was the most sceptical about the idea of involvement in the Iran Project. Since the RF was not considered as a partner in this regard, a harsh narrative was continued against the actions of the Russian services and military in Chechnya. The rhetoric was changed only by Prime Minister Tony Blair when Georgia refused to transit Chechen oil through its territory, and thus left its existing potential contractors to themselves.

⁸ It is about the Greek colony of Dioscuria, today’s Sukhumi.

(caliphate) and Khazars. Contact with the Slavs was much later, but no less important.

All these centres have left their mark on the population of the area in question. In Europe, states went through successive stages of development: feudalism, absolute monarchy, and national revolutions, while the North Caucasus did not experience such changes. Although the Chechens possessed certain forms of statehood with a 15th-16th-century pedigree, they were not enough to form a compact state organism capable of resisting Russian ambitions in this area. Thus, the Caucasus, including Chechnya, which lies within its territory, is an area of contact of many cultures and religions, experienced in this respect historically. At the same time, it was peripheral to the centres of influence that affected it.

The above conditions must make the ground suitable not only for the emergence of ethnopolitical conflicts but also for the interests of the Great Powers, who are well aware of these features of the region. The complexity of the problems and their historical background is so great that, e.g., according to Kamil Gołaś, one cannot speak of the "Balkanization" of the Caucasus, but rather the "Caucasization" of the Balkans (Gołaś 2011: 110). This is used both by external forces and by the power elites of the Republic of Chechnya themselves.

The difficult history of the relationship of the Chechens with the Russian Empire and then the USSR was widely used during the conflict of the Republic with the Federal Centre in the 1990s of the 20th century. On banknotes, topographic maps, leaflets, and postage stamps, symbols referring to the history of the Chechens were presented: defensive towers, Imam Shamil, the great Caucasian War, the motif of the legendary wolf, etc. (Coudroy 2005).⁹ During the period of the Russian-Chechen conflict, these procedures played

⁹ An interesting issue is a map of Chechnya released in the 90s of the 20th century during the Russian-Chechen conflict. This cartographic project, according to the interpretation of French scientists, was not only intended to provide humanitarian and material assistance to the Chechen population in the Republic. The map had primarily a political meaning, which was given by the affixing of its "images strengthening the national identity" (a term coined by the French geographer Jean Gottmann): stamps containing illustrations referring to the history of the Chechens, with the name "Ichkeria" appearing, passports of the Republic of Ichkeria, biographies of Chechen war heroes, etc. It can be concluded that the creation of the map was not - contrary to the assurances of the creators - only to help in the topographical orientation of humanitarian activists, but above all to fall into the hands of the Chechens themselves and influence their sovereignty ambitions.

an integrative role and justified the right of Chechens to political self-determination. Thanks to the appeal to the *adat*¹⁰ tradition also on the part of the secessionist Chechen elite, the Islamisation (Middle Eastern-style) of the Chechens has been limited. Nevertheless, a sense of belonging to the global Muslim *ummah*¹¹ remained in the republic, and this is now becoming one of the factors contributing to Chechnya's civilisational remoteness.

This does not mean that the infiltration of the republic, like other Muslim republics of the RF, by Muslim groups of external origin, financed by the Middle Eastern States, has ceased. Although the revival of Islam in the RF area, as well as in the former Islamic republics of the Soviet Union, was already noticeable in the 1980s of the 20th century (Voroncova, Filatov, Furman 1994: 40)¹² and it continued until its peak in the 1990s of the last century. However, as it turns out, in the North Caucasus, this process did not end or produce a form of "rite" that could coexist in symbiosis with the Federal Centre. Although acts of terror and hostility on the part of the Republic do not take forms similar to those of the end of the last century, one can see some dangerous tendencies, manifested in the policy of the Kadyrovs.

¹⁰ *Adat* (Arab.) – customary law functioning in Chechnya in parallel with Sharia law, resulting from Islamic attitudes of faith.

¹¹ *Umma* or *ummah* (Arab.) – in Arabic means the nation, the community, and in the religious (Islamic) sense, the entire Islamic community.

¹² Like Iwona Kaliszewska, I believe that the re-Islamization of the North Caucasus was not an idea related to the "romantic" return of the Muslim peoples of the region to the faith of their ancestors or an attempt to overcome (at a convenient time) the Soviet atheization that lasted for several decades, but it was of a national nature. The argument for the perception of the processes of the time in this way is the high degree of the superficiality of the Islamic identification of the peoples of the North Caucasus at that time. Although a Muslim press was published, political groups referring to the faith of Muhammad were founded and mosques were rebuilt, and on the part of the union centre, among other things, a law came into force allowing the public manifestation of their religiosity, the people of the North Caucasus regarded Islam primarily as an element of ethnic self-identification. A certain degree of "coming out" of the population of the RF with their faith outside the private sphere was then noticeable throughout the country.

2. Chechenization and re-Islamization

The Islamization Of Chechnya (Grochmalski 2003: 50)¹³ was done in several stages. Each time this has happened (and continues to happen) with the broad participation of various foreign religious organizations, which do this essentially in the name of the power policy of their superiors. Already in the 80s of the 20th century religious newspapers began to be published, mosques were opened, and religious elites travelled to the countries of the Middle East for both religious and educational purposes. Muslims from the Soviet area expanded their contacts with the Islamic motherland. This happened outside the control of the union centre, and as a result contributed not only to the emergence of separatist tendencies in the area of the Russian "Islamic underbelly" (Diec 2015: 144)¹⁴ but above all it opened the way to the transformation of Muslim peoples in the post-Soviet area. The lack of control of the federal centre over the education of the Muslim clergy meant that it could not control the content and forms given in sermons and in schools. This process has its origins even before the collapse of the USSR, and it contributed decisively to the decomposition and weakening of the Soviet, and then Russian, state.

The next stage was re-Islamization, which was already taking place openly. The disintegration of the Soviet Union allowed non-government organizations, including those of Middle Eastern origin, to penetrate deeper into those entities that, although still in a relationship with Moscow, had sovereignty ambitions. One of them was Chechnya, where Saudi, Turkish and Iranian (or Al-Qaida-linked) non-government organizations (NGOs) began their activities. The policies of these actors created jobs in the republic, built schools and orphanages, financially supported those most in need, and religiously educated young people and adults (Wilhelmsen 2004: 29).¹⁵

¹³ In the literature, there is often - next to the concept of "revival" - the term "Islamization," which I think is unfortunately chosen for the topic, because Islamization is the process of implementing the Muslim faith in a given area, where it did not occur before, and not a return to it. Meanwhile, as I mentioned earlier, In Chechenya Islam arrived much earlier. Some researchers believe that this happened already in the XV century, while others move this moment to the XVIII century.

¹⁴ This is the term used, among others, by Joachim Diec against the Muslim subjects of the RF, formerly the USSR, and its author is Alexander Solzhenitsyn.

¹⁵ Mosques and boarding schools for Chechen orphans were also built, where children were taught Arabic and Middle Eastern interpretations of the Koran and Sunni codes of

Although initially, the Chechen separatists were happy to help, after some time they realized that under the guise of empathy and activism there was an attempt to modify the national identity of the Chechens in a direction that was definitely alien to them. From the point of view of Middle Eastern Islam, Chechen Islam is *shirk*¹⁶ because of its adat nature. The Chechen people themselves in their history have experienced many attempts to “convert” them to Sunni Islam, but without success, ending up depopulating their area of residence, seeking asylum outside the Republic or practising the rite in secret.

During the Russian-Chechen wars, religious radicalization was driven by external factors, however, during the conflict, the Chechen elites themselves recognized this phenomenon as unfavourable both from a cultural and diplomatic point of view, i.e. no western state will support a religiously radical entity, and such support was especially sought at that time. The problem returned in 2000–2007 when the conflict was unfrozen by V. Putin, the new president of the RF, who was trying to rebuild his country’s power position. There were terrorist attacks carried out by the Chechens and with the complicity of their Middle Eastern partners. This coincided with the terrorist attacks in the United States, as well as negotiations between the Israeli side and the leader of the Palestinian Liberation Movement, Yasser Arafat, in which Russia was involved. Russia supported the Middle East peace process and The Oslo Accords in 1993. Yasir Arafat had been a frequent visitor to Moscow since the 1990s of the 20th century until 2001. However, relations also faced obstacles due to the involvement of Palestine in the Chechen wars. When the United States discovered the use of shale gas and thus lost interest in Caspian natural resources, it reduced support for the Chechen side of the conflict. The Kadyrov party came to power in the republic, renouncing the fight with Moscow and declaring its intention to arrange relations with the Russian government in a conciliatory manner.

Officially, the current Chechen government is fighting a Salafist guerilla on its territory, which makes the atmosphere of guerilla-subversive civil war. Chechen youth unsatisfied with opportunities for development joins the militants. A permanent struggle between Muslim radicals and

conduct. Young people who did not have a chance to grow up in a traditional Chechen family *de facto* did not know the alternative way of thinking or customs, therefore, they easily became faithful, rank-and-file fighters of Islamic fundamentalism.

¹⁶ *Shirk* (Arab.) – in Islam, the sin of worshipping something or someone other than Allah.

the Chechen authorities, supported primarily financially by the Kremlin, is taking place (Kaliszewska 2011). Such a simplified picture is widely presented both in journalism and in scientific literature and documentary. However, the situation is much more complex.

At present, the third wave of re-Islamization of Chechnya, supported by the Kadyrov family, can be observed. In fact, the fighters for the Caucasus Emirate are not fought by the Chechen services because of its opposition to Salafi Islam in doctrinal terms, for example. Anti-Salafist activity stems from the desire to create an ideological and religious monopoly by the Kadyrov family. The Islam that is offered by Chechnya's ruling elite is no less "puritanical" in practice than that promoted by the Al-Qaeda- and so-called Islamic State (ISIS) backed terrorist groups. Chechen authorities support various Sunni social tendencies, such as polygamy (Kaliszewska 2011: 105)¹⁷ not just among the rich. The principle of four wives in practice is not observed, and permission to have many wives and lovers comes from the mullahs themselves, after all, educated most often in Russia, and yet promoting practices foreign to the Chechens.¹⁸ This is officially explained by the difficult social situation of widows and the need to maintain an optimal level of natural growth. If even at the time of the Stalinist displacements this could in fact constitute some justification, today it clearly does not constitute the cause of such a state of affairs.

The situation of women in Chechnya increasingly resembles the Middle East model. The traditional division of marital responsibilities is understandable when the man takes up gainful employment and the lower-paid woman generally stays at home and takes care of the children, however, in the case of Chechens, the men mostly do not work. The bulk of the duties falls on the woman, who usually functions not only in a non-monogamous relationship (this gives rise to conflicts),¹⁹ but above all, she can not decide her fate. Phenomena contrary to federal law, such as arranged marriages,

¹⁷ In Ingushetia, polygamy was even briefly legalized by President Ruslan Aushev.

¹⁸ In the mosque in Makhachkala, the mullah conducts a kind of matchmaking – women who would like to be second wives come to him, and he announces this in a sermon and encourages men to marry. Such practices are becoming increasingly popular in almost all of the North Caucasus.

¹⁹ The conflict in such situations concerns not only the jealousy of one wife for another but also the creation of alternative relationships with Russian women by the Chechens migrating to the European part of Russia. And the non-Chechen woman does not realize that she is participating in a love triangle. Muslim clerics do not oppose such action.

marriages of underage women, "matrimonial" kidnappings, honour killings, and the obstruction of girls and women to obtain an education, are becoming common. Counter-intuitively, better education for women, especially in European educational centres, would be conducive to levelling Muslim radicalism in the republic, as an educated wife could positively influence her husband. In addition, the predominance of women with higher education would be a force to "make" the female part of Chechen society aware of their situation. Unfortunately, the jurisprudence of the Koran is increasingly evident in the social life of the Republic. Women working in offices are required to wear headscarves and long skirts, while men are encouraged to dress in traditionally Muslim rather than Chechen or "European" clothing. The Republic periodically bans alcohol (the police punish people who drink alcohol on New Year's Eve), and criminalizes homosexuality and the authorities insist that they expect boys born on Muhammad's birthday to bear his name.

Dignitaries of Arab countries are present at Republican ceremonies, e.g., Alsheikh Abdulatif Abdulaziz, the minister of religious affairs of Saudi Arabia, arrived at the opening ceremony of the mosque in Grozny. It should be noted that although Muslims constitute the majority in several regions of Russia (Ingushetia, Chechnya, Dagestan, Kabardino-Balkaria, Karachay-Cherkessia, Bashkortostan, Tatarstan), nowhere are religious principles so strongly promoted by the authorities and do not affect daily life to such an extent as in Chechnya.

At the same time, Chechenisation is taking place in the republic, which – from the Kremlin's point of view – is no less dangerous for the integration of the state and the nation within the so-called policy of *rossijskoj nacii*.²⁰ In schools, offices and in the media, the Russian language is used less and less. Ramzan Kadyrov even has his own armed forces based on the former operational battalions of the Soviet Ministry of Internal Affairs, and now only formally subordinate to the Russian National Guard, which at the same time can be considered both his private army and the seed of the Chechen "national army." The republican services enjoy wide autonomy from the federal level security services, which even manifests itself as

²⁰ *Rossijskoj nacii* (Rus.) – the program of integration of the Russian people around the idea of Russian citizenship as a binder for the multiethnic Russian people implemented by the administration of President V. Putin.

autonomy to take action within the republic. Only the local Federal Security Service was left under the control of the central authorities in Chechnya.

Although more than 80% of the Republic's revenues come from federal subsidies, the federal centre controls only the energy sector in Chechnya. The disproportion of the Kremlin's contribution to what it receives in return is becoming increasingly apparent. Chechen power elites derive additional profits from tributes paid by local state and private institutions to the Akhmad Kadyrov Foundation, which is linked to the Kadyrov family (Benedyczak 2019). This independence of action was particularly noticeable when there was a *de facto* annexation by the Republic of Chechnya of part of its neighbour's territory and attempts were made to take similar action against the other.²¹ Thus, it turns out that the sovereignty of the Russian authorities in Chechnya is threatened, and anti-terrorist security really leaves much to be desired. Thus, it is reasonable to conclude that Chechnya is increasingly moving away, both civilizationally and religiously, from the whole and from other Islamic entities of the RF. This implies the emergence of legitimate concerns on the part of countries threatened by Muslim terrorism and the RF itself. The most vulnerable country to Islamist activity is definitely Israel, which, as an ally of the United States, also pays attention to how the situation regarding anti-terrorist security is shaping up in Russia.

3. The Republic of Chechnya in the perception of Israel and Russia

The relationship between the Caucasus and the Middle East, as established above, is culturally and religiously specific, i.e. the Middle Eastern countries of the Islamic world interact with the Islamic republics of both the North Caucasus and the South Caucasus, as this area is a natural target for the imperial ambitions of Saudi Arabia, Iran and Turkey in particular. Historically, the Republic of Chechnya was once home to a relatively numerous Jewish

²¹ Ramzan Kadyrov forcibly made the neighbouring Republic of Ingushetia give up 10% of its territory to Chechnya, which he rules. This caused mass protests of the Ingush people and, as a result, the resignation of the leader of Ingushetia. Subsequently, the Chechen authorities forced the Republic of Dagestan to undertake similar talks on territorial changes. Despite the tensions in Ingushetia, the Russian Constitutional Court approved the Chechen-Ingush border agreement, and the central authorities do not intervene in the case of an unprecedented shift of borders inside the RF.

minority. Those Jews used several dialects of the Tat language (the western branch of the Iranian language group). They were probably descendants of Jews from northern Iran, and perhaps also from the nearby regions of the Byzantine Empire, who settled among the population speaking this language. This population change began during the Muslim conquests in these areas (639–643) and lasted until the Mongol conquest (mid-13th century). Until the 18th century, in the area of present-day Azerbaijan and southern Dagestan, there was actually a whole belt of Jewish settlements, and the largest of the settlements, Aba Sawa, was the centre of the spiritual life of Mountain Jews. The peace was disturbed by the outbreak of the Caucasian War (1817–1864), when religious radicalization occurred in the North Caucasus, induced by the power of Imam Shamil. The Vainakhs began to forcibly convert Jews to Islam and force them to participate in the fighting. Mountain Jews, despite the introduction by the Tsarist administration of regulations on the area of their residence, decided to flee to the territory controlled by The Empire, later developing economic activities there (Centre for Research on Jewish Communities of the Caucasus and Central Asia 2021). Part of the Jewish community remained in the Caucasus, where they functioned alongside the Muslim majority until the collapse of the USSR.

Soviet Jews from the Caucasus, who experienced intense antireligious actions throughout the Soviet Union, nevertheless retained their religious and cultural identity. According to the author, this was due to the presence of this group in a Muslim environment, in which mixed marriages were probably rare and, despite the relatively “tolerant” and even absorbing nature of the local taipes, there was a kind of self-isolation from each other; the Jewish and Muslim populations lived in parallel with each other, and religious elements performed an important distinctive function, so they could not disappear. Certainly, a significant role was played by the geographical and environmental factors, which makes the Caucasus a separate, isolated area from the rest of the country.

In addition, this area is infiltrated by Islamist organizations through the three powers. The Caucasus itself, on the other hand, and more precisely – the ability to manage the situation in it, is the potential for influencing the states of Central Asia and the Middle East. Changes in the Caucasus induced by Islamic countries will also affect the situation in the Middle East, while any unrest and conflict will result in, among other things, uncontrolled emigration of the population, the emergence of armed militias and the feeding of terrorist organisations by people of Caucasian origin.

The importance of Chechens both as members of the *ummah* and as fighters is indicated by their participation in stabilising the situation in Syria and fighting ISIS, admittedly as part of the Russian army, but at the same time as participants in the negotiations. Several thousand Chechen soldiers are currently stationed in Syria, doing well in the Middle East, not only for religious reasons but also for topographic and terrain reasons.²² The effectiveness of the struggle is also influenced by the national character of the Chechens, educated in a difficult mountain climate. They are therefore an extremely important element of the Russian army, but at the same time, in the event of a conflict between the Republic and the federal centre, they are a very difficult opponent, as Russia has often found out (Rudee 2016).²³

Despite the differences between Russia and Israel, Moscow acts as a stabilizer in the Middle East, which is why both sides try not to conflict even in the light of different positions on the Syrian issue and Bashar al-Assad. Cooperation between Russia and Israel is of strategic importance for both sides since it concerns almost all possible spheres of cooperation, i.e. from the modernization of Agriculture (Azulai 2019; Collinson 2016)²⁴ to precious metals trading (*Branża diamentowa w Izraelu* 2020),²⁵ to – what is particularly

²² Due to their mountainous origins, Ossetians and Chechens excel at so-called mountain scouting and difficult natural-atmospheric conditions. In the Middle East, this ability is better developed than the Slavs or Asians.

²³ In the fight against Muslim terrorists, including in missions abroad, Russia benefits from the unique military capabilities and Islamic identity of the Chechens, while Israel militarily engages dedicated and courageous Druze, including those with physical and intellectual dysfunctions.

²⁴ The Israeli Ministry of Agriculture has been relatively instrumental in modernizing and increasing the productivity of the Russian agricultural sector, making Russia a grain exporter rather than an importer for the first time since the Russian Empire. Economic sanctions hit the Russian food market hard, and as a result, the country was threatened with shortages in this regard. Israel, as a country experienced in the field of plant and animal farming in adverse climatic conditions, has proved to be an excellent partner for Russian agriculture, which has been declining until recently.

²⁵ An important branch of economic cooperation is, e.g., the trade in diamonds. Israel is one of the largest centres of diamond grinding and international trade. Depending on the year, the share of diamond production in the entire Israeli industry is 19–23. It is the Russian raw material that largely goes to Israeli (as well as Belgian) grinding mills, and then to world stock exchanges and jewellery stores around the world. Russian Federation currently owns 40% of the diamond trading market, and its monopolist company is Alrosa, which, in addition to managing raw material processing plants and power plants, operates kimberlite chimneys in Siberia and has significant stakes in mines located in Africa. Importantly, the company established several sales offices around the world, among others in London (United Kingdom), Antwerp

important from the point of view of this text – military technologies (Hilsman 2019).²⁶ In the military dimension, there is now continuous and comprehensive coordination between the Israeli and Russian armed forces at many levels, with the assistant chiefs of Staff of Russia and Israel at its peak. It is in the interests of both sides to avoid a confrontation, even a tactical one, between Israeli and Russian forces, which could lead to an escalation between the two countries (as happened between Russia and Turkey) and even regional instability. On the other hand – from the point of view of the Russian side-Israel also has a real impact on the stability of the situation in the region and the development of events.

In the context of the Chechen Republic, Israel was, as much in the 1990s as now, particularly concerned both with the stability of the North Caucasus and the functioning of the most secular and non-fundamentalist governments possible in the region. An expression of support for the secularization of the social and political life of the region was the presence of an Israeli delegation at the swearing-in of President Aslan Maskhadov (Maciejak 2018: 169) during the practical independence of Chechnya. It was then – as already mentioned – that the Constitution of independent Chechnya was adopted, written in a very Western European spirit in terms of value (Szukalski 2014). The Islam-dominated, increasingly spiritually Sunni Republic not only has separatist potential but is a convenient collaborator for the proliferation of masses of people involved in Muslim terrorist organizations originating mainly from the Fergana Valley.²⁷ Although

(Belgium), Hong Kong (China), and Dubai (United Arab Emirates), as well as in the United States and Israel. City Natania, where most of Israel's diamond mills are located, has become known as the Diamond City. Other grinding plants known for quantity and quality are located in Tel Aviv and its Ramat Gan district.

²⁶ The Russian side is also interested in buying and using Israeli military inventions, such as drones. The origins of this peculiar transaction can be traced back to the 2008 Russian-Georgian conflict when the RF suffered from a lack of Unmanned Aerial Vehicle (UAV) technology, which many of its Russian rivals had at the time. Until 2001, Israel Aerospace Industries signed a \$ 400 million contract to transfer UAV technology to Russia. The Israeli press speculated that Israel's openness to the deal was part of a long-running series of *quid pro quos* in exchange for Russia's consent to stop the delivery of S-300 anti-aircraft missiles to Iran and Syria. Despite possible United States government concerns about the spread of advanced weapons technology from an Israeli ally to a Russian adversary, the Israeli military has begun training Russian officers to operate drones. This technology is used by the Russians in Syria.

²⁷ This is facilitated by the "relay" nature of the region's position relative to Central Asia and the Middle East.

the Government of R. Kadyrov is fighting the forest fundamentalist guerilla on the territory of the country, it is doing so solely for pragmatic reasons. Increasingly frequent contacts of Caucasian clerics, including Chechen clerics, with Middle Eastern centres, also disturb the Israeli side. Such contacts are easier to establish because of the relatively large and influential Chechen minority living in many countries of the Middle East. Chechens serve, among others, in the Turkish army and in the Turkish special services (Tur. *Millî İstihbarat Teşkilatı* – MIT; Avioutsikii 2001). Many members of the Turkish government at the time were of Chechen origin, e.g., Chief of the General Staff of the Turkish army Dogan Giirefl (Tourmarkine 1996: 171–172) or the minister of defence of Turkey. The conciliatory in the beginning, the Kadyrov family is clearly metamorphosing the Republic and the Chechen people in a direction that worries both Russia (which now quietly accepts the insubordination of the Republican elites) and Israel.

Jerusalem has been making many gestures of favour toward Russia, starting with the Kremlin's partial departure from its staunch support for the Palestinian issue and Arafat. Israel has maintained far-reaching reticence in condemning Russian policies. The Israeli side did not join the states, which decided to impose sanctions on Russia due to the emergence of a crisis in relations between Moscow and Kiev after the annexation of the Crimean Peninsula, apparently expecting support from the RF in the Middle East (Williams 2018). A similar example is the suspected poisoning of Sergei Skripal, a former Russian spy, and his daughter on British soil in March 2018. After a wave of criticism of Russia by many countries, Israel issued a statement condemning the law, not to mention Russia's responsibility. Israeli politicians in their statements showed far-reaching restraint and maximally took into account the needs of the Russian side.

A possible source of disagreement between Russia and Israel is the fact that Russia sells weapons to Israel's most important enemies, including Hezbollah, and the broad military cooperation of Israel with Russia's enemies. A particularly high-profile example of the rearmament of the opposing side was the Russian-Georgian conflict when the Georgian army used both Israeli weapons and was trained by the Israeli military (Shachtman 2008). However, in light of the above example, it should be noted that Israel conducts arms trade and provides training essentially because of strong American protection. Jerusalem, under US pressure, has had to, among other things, halt arms sales to Beijing, and cooperation with Moscow is also (despite possible best intentions) being rationed by Washington.

Russia would have to offer Israel an absolutely better offer, above all protection against potential aggression from the Islamic environment, so that it could fully “independently” decide on open technological assistance to the FR. Russia, however, clearly benefits more from being underdetermined in its pattern of behaviour, if only for the fact that the RF is home to some 20 million Muslims (Budzisz 2019).

At the same time, it should be noted that despite the protection of the United States and, as it were, the pressure of the American power elites, Israel is doing quite well with conducting an independent policy of exporting its own weapons. Despite the outbreak of the Russian-Ukrainian war on February 24, 2022, there has not yet been – at least according to official sources of information – a transfer of arms to the Ukrainian side, despite many Israeli promises (*Izrael nie wyśle broni na Ukrainę* 19.10.2022). One can think that this is a symptom of an extremely cautious and measured foreign policy pursued by Jerusalem, which is keen not to be seen as an unequivocal ally or even a party to a conflict that does not directly concern it. In addition, the Israeli side fears that such a move would significantly worsen its relations with Russia, which, as part of such strong Israeli support for Ukraine, could help Iran build a missile launcher in Syria, which would make this place an excellent area for carrying out attacks on Israeli targets. Israeli diplomats emphasize that without good relations with Russia, Israel’s security would be particularly threatened since only Russia has the real power to influence both the Syrian dictator and Iran. Russia allows Israel to carry out attacks on targets in Syria, but all this is done under the clear protection and knowledge of the Russian side, which fully controls the Syrian air zone. This is why it must not be the case that a Russian soldier or target is in any way affected – often jointly coordinated with Russia to no small extent – by Israeli missile attacks. Israel, however, has not joined the sanctions against Moscow, and there is no prospect of such a thing happening in the near future.

While Israel could provide assistance to Ukraine in the form of, e.g., the use of the so-called Iron Dome, this would require the agreement of both the United States and Israel, which has not given such an agreement. The Israeli government – symptomatically – was well aware of the situation that was about to arise, because it began organizing the emigration of Ukrainian Jews to Israel as early as January 2022 (*Izrael przygotowuje się na masową emigrację ukraińskich Żydów* 24.01.2022). The situation is also not helped by the careless statements of Ukrainian President Volodymyr Zelensky, who, during his March visit to Israel before the assembled Knesset, compared

the situation in his country to a “final solution to the Jewish question,” which was met with sharp opposition and criticism even from Prime Minister Natalie Bennett himself. Despite the Jewish origin of the Ukrainian president himself (or rather, we can talk about the Soviet-Jewish identity due to the time of the birth of the president of Ukraine), we are not dealing with a decidedly anti-Russian attitude of Jerusalem towards Moscow. This is not in Israel’s interest, even for security reasons, because of its geographical location.

The Russian side is clearly trying to create a mutually beneficial policy. It does this through historical policy, diplomacy or social policy, but also through economic and technological cooperation. Russia, especially after the imposition of sanctions on it, was severely affected by its lack of innovation, and long neglect of modernization in the agricultural sector, which resulted in widespread food imports and dependence on it, as well as excessive dependence on energy exports. Israel has provided Russia with support on many levels, which has resulted in the avoidance of problems in some of these issues. At a time when most Western countries have done much to the detriment of Moscow and have tried to stimulate various factors conducive to Russia’s political turmoil, Israel has shown (though bound by a web of dependence on these entities) a far-reaching understanding of Russian political and economic priorities. Thus, it can be concluded that the RF can to some extent, to the extent of Israeli capabilities, count on Israel’s support for maintaining the North Caucasus in a state of dependence on Russia. This policy stems from Jerusalem’s vital interest in maintaining security in the face of a potential threat from Islamic fundamentalists.

Conclusions

The experience of the Chechen wars, during which foreign factors – including the import of Middle Eastern Salafism into the North Caucasus – played a significant role in destabilizing the situation in the RF, sensitized the Russian power elites to the issue of Islamic terrorism. These concerns found lasting support precisely in the case of the state of Israel (the support of the United States turned out to be temporary), also interested in combating Islamic fundamentalism. The Israeli power elite itself is also known for the “besieged fortress syndrome,” which is one of the accusations against the policy

of the RF, caused by a hostile environment. The scale of mutual assistance in this area is clearly underestimated by Polish scholars and is an interesting case of cooperation between countries with far different values.²⁸

For example, the Russian-Chechen wars and Islamic terrorism have been compared to Nazi Germany. Similarly, the alliance of Russia and the United States in the campaign in Afghanistan was compared with the anti-Hitler coalition. What is particularly symptomatic is that the Israeli side, through the mouth of its politicians, expressed itself about the conflict in the North Caucasus in a similar tone, but referring to the so-called Palestinian question (Javedanfar 2008).

The ties of the separatist republic's elites with the political and economic elites in Moscow did not make it easier for President V. Putin to resolve the Russian-Chechen conflict. Almost the whole world has decided to support the Chechen separatists both in terms of image and financial terms. The exception to this was Israel, which was well aware of the problem and threat of Muslim fundamentalism. Israel sees Russia as an excellent partner in combating jihadism and neutralizing this – dangerous for the Jewish State – factor (*PM Netanyahu Meets with Russian President Putin* 2017). It was not without reason that Israeli decision-makers shied away from criticizing Russia during the conflict in Chechnya (Amos 2003),²⁹ and today they refer to the rightness of the intervention of federal troops in the territory of this Republic, comparing the Russian-Chechen wars to the so-called Palestinian question. Ultimately, both sides recognize – in this respect – that they are fighting a common enemy (Katz 2005).

Israel, as with other Muslim-dominated regions, has a vested interest in its stabilisation, but under the protection of non-Muslim powers. Just as Saudi Arabia is a strategic ally of the United States and would not allow itself to pursue a policy that is clearly hostile to Israel, so the North Caucasus (but also other Muslim RF entities) becomes less of a threat if it is part of Russia. Unfortunately, the trends that have emerged in the Chechen Republic and point to its civilisational distance from the rest of the RF, such as the Islamisation of social and political life, among others, are a source of

²⁸ That is why good relations and cooperation between Russia and Israel are not seen by Turkey, Iran and Arab countries as threatening their security, because they are not based on a community of values.

²⁹ It is interesting to note that veterans of the Chechen-Russian wars became the base for the creation of a sniper unit by the Israel Defence Forces, the so-called Immigrant (Aliyah) Brigade.

concern for both Jews living in the RF and in Israel. The Problem turns out to be all the more pressing when one notices the high degree of independence in the conduct of R. Kadyrov's foreign policy with the Middle Eastern countries, as well as the lack of reaction of the federal centre to his expansionary policy towards neighbouring entities. It is in the interests not only of Israel but also of Russia to have a possibly secular Chechnya, unfiltered by Salafist terrorist groups³⁰ and dependent on the Kremlin.

References

- Amos, H. (2003), *Chechnya Veterans Serve as IDF Snipers*, <https://www.haaretz.com/1.4686587> (21.10.2022).
- Avioutskaa, V. (2001), *Globalisation du conflit tchétchène*, <http://www.academiedegeopolitiqueparis.com/globalisation-du-conflit-tchetchene/> (21.10.2022).
- Avioutskaa, V. (2005), *Géopolitique du Caucase*, (Paris: Armand Colin).
- Azulai, Y. (2019), *Agriculture Cooperation between Israel and Russia*, <https://www.israelagri.com/?CategoryID=482&ArticleID=1352> (21.10.2022).
- Benedyczak, J. (2019), *Znaczenie Czeczenii w polityce wewnętrznej i zagranicznej Rosji* [The Importance of Chechnya in the Domestic and Foreign Policy of Russia], Polski Instytut Spraw Międzynarodowych [Polish Institute of International Affairs], https://pism.pl/publikacje/Znaczenie_Czeczenii_w_polityce_wewnetrznej_i_zagranicznej_Rosji_ (21.10.2022).
- Bodio, T. (2009), *Polityka energetyczna w stosunkach między Unią Europejską a Federacją Rosyjską w latach 2000–2008* [Energy Policy in Relations between the European Union and the Russian Federation 2000–2008], (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR).
- Bodio, T. (2014), *Kaukaz Północy: elity władzy i życie polityczne* [The Caucasus of the North: Power Elites and Political Life], (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR).
- Branża diamentowa w Izraelu* [Diamond Industry in Israel] (2020), <https://israel.trade.gov.pl/pl/izrael/analizy-rynkowe/143915,branza-diamentowa-w-izraelu.html> (21.10.2022).
- Brzeziński, Z. (1998), *Wielka szachownica. Główne cele polityki amerykańskiej* [The Great Chessboard. The Main Objectives of American Policy], transl. from Eng. T. Wyżyński, (Warszawa: "Świat Książki").

³⁰ It can be assumed that Israel, unofficially, but in coordination with Russian counterintelligence, is conducting its own actions against Salafist groups in Chechnya.

- Budzisz, M. (2019), *Rosjanie wymrą niczym dinozaury?* [Will the Russians Go Extinct Like Dinosaurs?], <https://www.tysol.pl/a29972-marek-budzisz-rosjanie-wymra-niczym-dinozaury> (21.10.2022).
- Center for Research on Jewish Communities of the Caucasus and Central Asia (2021), *The Mountain Jews*, <https://www.ariel.ac.il/wp/cjcc/the-mountain-jews/> (21.10.2022).
- Collinson, Sh. (2016), *Russia, Israel Eye Cooperation in Hi-tech Agriculture*, <https://old.sk.ru/news/b/articles/archive/2016/02/15/russia-israel-eye-cooperation-in-hitech-agriculture.aspx> (21.10.2022).
- Coudroy, L. (2005), *La Russie: des territoires en recomposition. Le dessous d'une carte: un regard polonais sur la Tchétchénie*, <http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/et-pays/Russie/RussieDoc3.htm> (21.10.2022).
- Diec, J. (2015), *Doktryna rosyjskiej polityki zagranicznej. Partnerzy najbliżsi i najdalsi* [Doctrine of Russian Foreign Policy. Nearest and Furthest Partners], (Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego).
- Perfecki, W. (2021), *MSZ odcina się od Adama Borowskiego* [MFA Cuts off from Adam Borowski], <https://www.tvp.info/2766230/polska/msz-odcina-sie-od-adama-borowskiego/> (21.10.2022).
- Gdański, J. (2005), *Zapomniani żołnierze Hitlera* [Hitler's Forgotten Soldiers], (Warszawa: Wydawnictwo De Facto).
- Gołaś, K. (2011), *Region Kaukazu w polityce Federacji Rosyjskiej – wybrane aspekty* [The Caucasus Region in the Politics of the Russian Federation – Selected Aspects], "Przegląd Geopolityczny" 3: 109–123.
- Grabowski, T. (2017), *Terroryzm północnokaukaski. Źródła, przejawy i przeciwdziałanie zjawisku* [North Caucasian Terrorism. Sources, Manifestations and Prevention of the Phenomenon], (Kraków: Wydawnictwo Naukowe Akademii Ignatianum).
- Grochmalski, P. (2003), *Islam w Czechenii* [Islam in Chechnya], [in:] *Islam na obszarze postradzieckim* [Islam in the Post-Soviet Area], Prace Ośrodka Studiów Wschodnich, nr 7 [Proceedings of the Centre for Eastern Studies, No. 7], (Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich): 48–52.
- Gumilow, L. (1973), *Śladami cywilizacji Wielkiego Stepu* [In the Footsteps of the Great Steppe Civilization], transl. S. Michalski, (Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy).
- Hilsman, P. (2019), *How Israeli-Designed Drones Became Russia's Eyes in the Sky for Defending Bashar al-Assad*, <https://theintercept.com/2019/07/16/syria-war-israel-russia-drones/> (21.10.2022).
- Iwańczuk, K. (2008), *Geopolityka Kaukazu* [Geopolitics Of The Caucasus], [in:] K. Iwańczuk, T. Kapuśniak (eds.), *Region Kaukazu w stosunkach międzynarodowych* [The Caucasus Region in International Relations], (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej): 17–35.

- Izrael nie wyśle broni na Ukrainę. Może przekazać systemy ostrzegania* [Israel Will Not Send Weapons to Ukraine. May Transmit Warning Systems] (19.10.2022), "Rzeczpospolita." Wydarzenia. Świat. Konflikty zbrojne [Events. World. Armed Conflicts], <https://www.rp.pl/konflikty-zbrojne/art37264211-izraelnie-wysle-broni-na-ukraine-moze-przekazac-systemy-ostrzegania> (22.11.2022).
- Izrael przygotowuje się na masową emigrację ukraińskich Żydów* [Israel Prepares for Mass Emigration of Ukrainian Jews] (24.01.2022), "Rzeczpospolita." Wydarzenia. Świat. Polityka [Events. World. Politics], <https://www.rp.pl/polityka/art19318481-izrael-przygotowuje-sie-na-masowa-emigracje-ukrainskich-zydow> (22.11.2022).
- Javedanfar, M. (2008), *Lieberman's Recommendation To Mubarak*, <http://middleeastanalyst.com/tag/yisrael-beitenu/> (21.10.2022).
- Kaliszewska, I. (2011), *Życie codzienne na Kaukazie Północnym* [Daily Life in the North Caucasus], (Warszawa: Wydział Informacji o Krajach Pochodzenia UdSC).
- Kaliszewska, I. (2016), *Za Putina i za szarijat. Dagestańscy muzułmanie o Rosji i państwie islamskim* [For Putin and for Sharia. Dagestan Muslims on Russia and the Islamic State], (Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego).
- Katz, M.N. (2005), *Putin's Pro-Israel Policy*, <https://www.meforum.org/690/putins-pro-israel-policy> (21.10.2022).
- Maciejak, M. (2018), *Anatomia konfliktu rosyjsko-czecheńskiego. Grozny 1994/1995, 1999/2000* [Anatomy of the Russian-Chechen Conflict. Grozny 1994/1995, 1999/2000], (Zabrze-Tarnowskie Góry-Połomia: Wydawnictwo Inforteditions).
- Mikołajec, J., J.A. Wendt (2017), *Geograficzna sukcesja religii wielkiego stepu* [Geographical Succession of the Great Steppe Religion], "Nurt SVD" 51(2): 388-402.
- PM Netanyahu Meets with Russian President Putin* (2017), Israel Ministry of Foreign Affairs, <https://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2017/Pages/PM-Netanyahu-meets-with-Russian-President-Putin-9-March-2017.aspx>. (21.10.2022).
- Rudee, E. (2016), *The Israeli Defense Force Takes Special Care of Disabled*, <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/international/292463-israeli-defense-force-takes-special-care-of-disabled> (21.10.2022).
- Shachtman, N. (2008), *How Israel Trained and Equipped Georgia's Army*, <https://www.wired.com/2008/08/did-israel-trai/> (21.10.2022).
- Szukalski, J. (2014), *Konstytucyjne zasady ustroju Czeczenii w latach 1992-2000* [Constitutional Principles of the System of Chechnya in 1992-2000], "Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" Sectio K 21(2): 29-43.
- Świat Wielkiego Stepu* [The World Of The Great Steppe] (2008), [in:] J.K. Kozłowski, J. Kieniewicz (research study), *Encyklopedia historyczna świata*, t. 3. *Starożytność*, cz. 2 [Historical Encyclopedia of the World, t. 3. Antiquity, part 2], (Kraków: Opres).
- Tourmarkine, A. (1996), *La diaspora tcherkesse en Turquie*, "Herodote" 81: 151-177.


- Tybuchowska-Hartlińska, K., A. Żukowski (2014), *Procedury wyłaniania elit władzy – systemy wyborcze* [Procedures for the Establishment of Power Elites – Electoral Systems], [in:] T. Bodio (ed.), *Kaukaz Północny: elity władzy i życie polityczne* [The North Caucasus: Power Elites and Political Life], (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra-JR): 41–60.
- Wilhelmsen, J. (2004), *When Separatists Became Islamists: the Case of Chechnya*, Farsvrest Farsknings Institute (FFI Report), Norwegian Defence Research Establishment, <https://www.ffi.no/en/publications-archive/when-separatists-become-islamists-the-case-of-chechnya> (21.10.2022).
- Williams, D. (2018), *Israel to Russia: We Sat out Western Sanctions, so Help Us in Mid-east*, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-israel-russia/israel-to-russia-we-sat-out-western-sanctions-so-help-us-in-mideast-idUSKBN1I41AB> (21.10.2022).
- Zięba, R., S. Bieleń, J. Zając (2015), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych* [Theories and Research Approaches in the Science of International Relations], (Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych).
- Mamaev, Š., P. Ivanov (1998), *Bog šel'fy metit*, "Kommersant-Vlast," https://www.kommersant.ru/doc/14088?fbclid=IwAR01Ncl_IguiIkPORTA9whyZ_onkOD-2VglqSzyRmDw_ZqNVRsqmPLkmrR-0 (22.11.2022).
- Matveev, O. (2017), *Abver na Severnom Kavkaze*, <https://vpk-news.ru/articles/17> (21.10.2022).
- Polivanov, N. (1998), *Temzavpadaet v Kaspijskoe more*, "Kommersant-Vlast," https://www.kommersant.ru/doc/14221?fbclid=IwAR1MEKLGHX9q-CAowC4_vI3H-8tHPJTZNruDf9_LiO18GIvOXhQdGuzLBS8 (22.11.2022).
- Vladimir Putin: terrorizm tak že opasen, kak nacizm* [s.a.], <https://www.vesti.ru/article/2385201> (21.10.2022).
- Voroncova, L.M., S.B. Filatov, D.E. Furman (1994), *Religiâ i politika v sovremennom massovom soznanii, Religiâ i politika v postkommunisti* (Moskwa: M. Institut filosofii RAN).

**Values and National Security of Poland.
Observations Made when Reading
Cezary Smuniewski's Book Entitled
*National Security of Poland in the Axiological
Perspective. President Lech Wałęsa***

**Wartości i bezpieczeństwo narodowe Polski. Spostrzeżenia z lektury książki
Cezarego Smuniewskiego *Bezpieczeństwo narodowe Polski w perspektywie
aksjologicznej. Prezydent Lech Wałęsa***

BŁAŻEJ BADO

University of Warsaw, e-mail: b.bado@uw.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-1323-4693>

Abstract: The article deals with Cezary Smuniewski's scientific queries contained in the book *National Security of Poland in the Axiological Perspective. President Lech Wałęsa*. First, the article describes the contexts of research taken up by C. Smuniewski. Second, it presents and analyses the assumptions and organisation of the book. Third, it outlines further directions of research mapped out by the monograph. The study fits into the area of research in security studies and political science.

Keywords: national security of Poland, axiology of security, Cezary Smuniewski, values, Lech Wałęsa

Streszczenie: Artykuł dotyczy kwerend naukowych Cezarego Smuniewskiego zawartych w książce *Bezpieczeństwo narodowe Polski w perspektywie aksjologicznej. Prezydent Lech Wałęsa*. Po pierwsze, artykuł opisuje konteksty badań podejmowanych przez C. Smuniewskiego. Po drugie, przedstawia i analizuje założenia oraz układ rozpatrywanej książki. Po trzecie, nakreśla dalsze kierunki badań wyznaczone przez monografię. Opracowanie wpisuje się w obszar badań nauk o bezpieczeństwie i polityce.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo narodowe Polski, aksjologia bezpieczeństwa, Cezary Smuniewski, wartości, Lech Wałęsa

The article is aimed at presenting Cezary Smuniewski's research contained in the book *National Security of Poland in the Axiological Perspective. President Lech Wałęsa* (Smuniewski 2019c) and outlining further directions of research

mapped out by the monograph. Therefore, it is not only a critical review of the book but also an attempt at reading the intuitions of the author which may contribute to the development of *security* studies seen as a separate scientific discipline. At the very beginning of this reflection, it should be noted that the research concerning the axiology of national security does not fit into the main current analyses carried out by Polish scholars. Lech Wałęsa's presidency has not been extensively investigated from the viewpoint of security studies as opposed to those carried out from the viewpoint of history and political science (Cenckiewicz 2008; Cenckiewicz 2013; Cenckiewicz, Gontarczyk 2008; Lipiński 2011; Łukasik-Turecka 2000; Lussier 2010; Momro 2019; Simpson 1996; Sztafel 2005).

1. Contexts

The research on values carried out from the viewpoint of security studies, political science or international relations is undertaken ever more often. There are many arguments of various natures in favour of carrying out research in this area. First of all, these are the arguments revealed in the context of the analysis of the sources and the course of the armed conflicts in the latter half of the 20th century and the first two decades of the 21st century. Such arguments were also provided by the research on national identities, migrations and fundamentalism. One cannot fail to agree with Adam Daniel Rotfeld (director of the Stockholm International Peace Research Institute from 1991–2002), who said: "It is not documents – solemn declarations, new norms and procedures – that change the political reality, but the real balance of forces and interests, as well as values, shape a new international order" (Rotfeld 2018: 8). The scholar's statement stresses that the values constitute one of the major forces producing a change of the political reality and shaping the international order. This means, therefore, that the research and studies concerning international security may prove to be deficient if they do not take into account the issue of values. It is similar in the intra-state arena. When talking about the axiological foundations of national security Waldemar Kitler first distinguished directly national values (survival, territorial integrity, political independence, quality of life), and further discussed: national needs, common good, goals of national security, national interest and reason for the state (Kitler 2011: 78–95). It should be noted

that W. Kitler believes that: "National security is connected with those values that determine safe existence of the state (its sovereignty, durability of borders, territorial integrity) – as the subject of international relations, and the society (nation) – as the most important constitutive factor of a democratic state" (Kitler 2011: 10).

Cezary Smuniewski researched the problem of values in national security in Poland. Its outcome is the monograph *National Security of Poland in the Axiological Perspective. President Lech Wałęsa*. The book was published in the scientific series of the Institute of Political Science. Cezary Smuniewski's analyses concerning the axiology of Poland's national security – focused on the period of L. Wałęsa's presidency (1990–1995) – were preceded by a number of other detailed studies which also concerned values. After the monograph had been published the author continued further studies on values from the viewpoint of security studies and political science. The first one to note is the monograph *From Memory to Freedom. Research on Polish Thinking about National Security and Political Community* (Smuniewski 2018a) which saw its second, revised and expanded edition. It should be mentioned that this book received an enthusiastic review (Masa 2020). In that latter publication, C. Smuniewski included a chapter on the family seen as a value in the national security of Poland: "Family – the 'school' teaching the rudiments of thinking about Poland's national security" (Smuniewski 2020b: 171–192). In scientific articles he analysed such values as: patriotism (Smuniewski 2015e: 84–103; Smuniewski 2016d: 39–51; Smuniewski 2017b: 15–46), peace (pacifism; Smuniewski 2012; Smuniewski 2017e: 13–27; Smuniewski 2018b; Smuniewski 2019a; Smuniewski 2019b), Christianity (Smuniewski 2014b: 61–88; Smuniewski 2016a: 117–134; Smuniewski 2017a: 495–509; Smuniewski 2017c: 212–224; Smuniewski 2017d), person (Smuniewski 2014a: 179–198; Smuniewski, Mazurek, Kochańczyk-Bonińska 2018), ecology (Smuniewski 2016b: 147–160), culture (Smuniewski 2015b: 17–35; Smuniewski 2015d: 82–103; Smuniewski 2016c: 429–472), identity (Smuniewski 2015a: 96–116; Smuniewski 2021: 119–132), family (Smuniewski 2015c: 17–38), freedom (Smuniewski 2020c: 123–136), religious freedom (Smuniewski 2020a), health (Smuniewski, Składanowski, Przepiórka 2020; Szymanski, Smuniewski, Platek 2020). It should be noted C. Smuniewski continues his research concerning the economic transformations and national security of Poland during the presidency of L. Wałęsa (Smuniewski, Urych, Zanini 2021).

2. Monograph's assumptions

The starting point for C. Smuniewski's research was turning to the period after the breakthrough year of 1989, after the collapse of communism, the times of the beginning of the systemic transformation and presidency of L. Wałęsa. The author wanted to identify the values which were particularly distinctive in the processes of creating Poland's national security at the then historical moment. Therefore, those were the values which can withstand the test of time or the universal values that are important for the state during times of systemic transformations. A comprehensive study of that moment in the history of Poland's national security seems to be a continuous challenge for various scientists and amateur historians. There is no need to convince anybody in Poland that the consequences of the then decision shape the present of that country and this will undoubtedly be so for many years to come (Smuniewski 2019c: 52). The main question C. Smuniewski posed at the beginning of research the outcome of which is the discussed monograph was formulated as follows: "What is essential and what appears to be a value in the process of creating national security of the Third Republic of Poland based on the statements of President Lech Wałęsa, and what is the content of the narrative of this leader of the nation concerning these issues?" (Smuniewski 2019c: 49-50).

Defining such research objecting C. Smuniewski assumed that the reflection on how the democratically elected president, who was the head of the armed forces in the state, understood national security fits in the very centre of research typical of security studies. He additionally assumed that with his statements the president created a certain reality. His position in the discourse within the society is absolutely special, hardly comparable to anybody else's. To this added is his participation in the lawmaking processes in the state and making staffing decisions, also in the Polish Army. In formulating the research assumptions, an important matter for C. Smuniewski was the fact that the central figure for the analyses was no one else by President L. Wałęsa, i.e. the former leader of the Solidarity movement, a worker from the "Lenin Gdańsk Shipyard," winner of the Nobel Peace Prize (1983) – the man who had become a symbol of peaceful transformations worldwide. L. Wałęsa was one of the symbols of world politics, hand in hand with such leaders as Margaret H. Thatcher, Ronald W. Reagan, Mikhail Gorbachev and John Paul II; propagating the slogans of liberation from the regime and the new thinking about creating security (Smuniewski 2019c: 15).

It is simply an axiom that the narratives of President Lech Wałęsa about Poland and its sovereignty, strength, problems and future, about the ideas shaping a democratic state and the dilemmas of a free nation in the middle of Europe, determined and shaped the contents and forms of actions relevant to the direct processes of creating national security of Poland after the collapse of communism. It is difficult to juxtapose at the same level the statements of the President with anyone else's (Smuniewski 2019c: 15).

From among many research assumptions, one seems to be especially important from the point of view of the development of security studies and coordination of creating national security in states and on the international arena. C. Smuniewski made and then proved an unequivocal assumption: "It should also be assumed that axiological assumptions are at the heart of thinking of security policymakers; that it includes the recognition of what is very important, namely a set of specific values, often not explicitly declared. Their essence is revealed in a thorough analysis of the narrative in which they remain 'hidden'" (Smuniewski 2019c: 50). Formulating this research assumption, important for security studies, C. Smuniewski let himself make as if a personal reference and observation, in which one should recognise the researcher's intuition about the contents that develop security philosophy and security studies. Let us invoke what the researcher said:

For the author has been convinced for many years that analysing, naming and describing what is important is also a very important activity within a given science. It is necessary to talk about important things, insist on them, defend them, promote them. The most important things are not to be lost sight of. The development of a set of important (most important) issues thoroughly systematises thinking. It allows to observe the relationship between "important matters." After all, there are important, more important and most important things. There are important issues that form the foundations for creating security of Poland, and there are those that define goals; there are also those that are found between the foundations and the goals, namely the mean (Smuniewski 2019c: 50).

Cezary Smuniewski is not afraid of inserting personal reflection in the scientific text of the monograph. Thus the readers get something more than merely a research report; they learn the history of research and have an insight into the researcher's passion.¹ An additional illustration may be

¹ On scientific passion cf. Heller 2009: 19-23. Reference to the book by Professor Michał Heller is linked with the fact that when working with undergraduate and doctoral students

the following statement of C. Smuniewski: "Philosophical thinking is close to the author in a sense that he is interested in concrete human experience of what exists (contact with reality, or even immersion in it) in order to abstract from the details of experiences so as to reach universal principles and truths" (Smuniewski 2019c: 50).

Let us now have a look at the sources analysed by C. Smuniewski. These include statements by L. Wałęsa of various types and ranks, information obtained from him by way of an interview (which will be discussed later) as well as the documents produced in the milieu of the Presidential Palace, primarily by the President's Political Office. The source material that was analysed comes from the publications officially brought out by the Chancellery of the President, Presidential Archives in Warsaw as well as the Archives of the Sejm and the Archives of the Senate of the Republic of Poland. Very productive turned out to be the analysis of texts prepared for the President but which never had been used. They speak a lot about the President's environment and its preferred ideological directions as well as the creation of Poland's national security in the early 1990s, which is the beginning of freedom. It is by no means surprising that L. Wałęsa was not the author of the texts he later signed or read out. Services to the President are rendered by a whole group of people – experts in various areas, who prepare relevant texts for the head of state. As regards the interview with L. Wałęsa, which was later used by C. Smuniewski, it took place on December 12, 2018, in Gdańsk, at the Office of President L. Wałęsa in the European Solidarity Centre. Mindful of the broad interests of the interviewee, the researcher decided to adopt the formula of an individual in-depth interview (IDI), unstandardized and unstructured (Smuniewski 2019c: 49–56, 64–71).

Going deeper into the sources investigated by C. Smuniewski note should be taken of the "discovery" the Author mentions in his book. It concerns "censorship" L. Wałęsa's texts were subject to when they were published in book form. It seems particularly interesting that the President was censored by his closest co-workers. Below is an example of such treatment. Assuming power in Poland on December 22, 1990, L. Wałęsa addressed

C. Smuniewski repeatedly recommended that very book as indispensable reading if anybody wanted to become a scientist. He also repeatedly expressed his admiration for the works of Professor M. Heller. It is illustrated by invoking the person of the scholar from Cracow in the book for children co-authored by C. Smuniewski. Cf. Kulińczak, Kulińczak, Kulińczak, Smuniewski 2022: 54–55.

the Polish President in exile at that time, Ryszard Kaczorowski, who attended the ceremony:

Mr President, through your agency I would like to thank all those who by their steadfastness, fortitude, faith and heroism contributed to the fact that the Polish refugees have never severed their contact with the country. Those who in the publishing houses, radio stations, organisations and by individual work have been saving the memory of the nation understood as a whole. As a cultural whole and a part of the European civilization (Komunikat 1990/64).

In the official edition of the texts of speeches by President L. Wałęsa, published at the initiative of the Chancellery of the President of the Republic of Poland, this text is shorter, with the last words missing, the words about the unity of the nation in the Polish lands with its part that lived in exile and about the cultural and civilizational dimension. Missing words: "understood as a whole. As a cultural whole and a part of the European civilization" (Wałęsa 1995: 11). From the perspective of the latest history of Poland and the susceptibility of national memory to manipulation it is surprising that a complete collection of critical statements made by President L. Wałęsa – the first president elected in the democratic and universal elections after the collapse of communism – has not been published yet. The publication of those documents should be of course preceded by in-depth investigations by an interdisciplinary team. Access to a critical edition of the President's official texts seems to lie directly in the interest of the entire political community.

3. The monograph's structure

The monograph is made up of seven chapters. The author applied an interesting and rarely used structure for the titles of individual chapters. The titles are made up of two-part: a relevant quote from a statement of L. Wałęsa and its expansion as a precise introduction to its contents. Thus, it is of no surprise that the first chapter in the monograph on values bears the following title: "We Have Regained the Sense of Values." *Introductory Issues* (Smuniewski 2019c: 27–106). As announced in the title, the chapter describes introductory issues. What seems worth emphasising is the second part of that chapter entitled: *The Starting Point for Research*. C. Smuniewski discusses four

elementary issues on the basis of which he constructs further narration about the values that are useful in creating Poland's national security; obviously, it concerns values identified in L. Wałęsa's texts. Those four elementary issues are: "Poland understood as a value that allows distinguishing another value, which is national security" (Smuniewski 2019c: 73-77); "The President, with the relevant securitological and axiological self-awareness, as a guardian of security and a participant in prioritizing the components of the national security creation processes" (Smuniewski 2019c: 77-81); "Values which are an integral element of the content of the presidential narrative about the national security of Poland" (Smuniewski 2019c: 81-95); and "Man - 'is the foundation'" (Smuniewski 2019c: 96-106).

In this very text, C. Smuniewski accentuates one of the fundamental issues for further development of security studies. Let us invoke what the researcher said:

The reflection on values in the creation of national security, taking into account the necessary functionality characteristic of social sciences and the humanities, the insight and depth of the analysis, is not possible without thinking about the value of a human person. It concerns a political entity that wages wars and strives for peace, and at the same time has for centuries been the subject of special reflection and self-reflection. Questions about the human being, human being's value and dignity, place and role in society and state, the value of human being's political actions, the value of human being's life in the context of military activities (and all measures aimed at creating national security) become extremely dramatic and topical; in the context of armed conflicts as well as civilizational, cultural, anthropological and axiological processes perceived within their context. These are the questions about the human being that security studies and political science must not fail to ask. In a sense, these detailed questions are combined into one question of an ontological and universal nature: what is the human being? Any political community that wishes to create security must not fail to know the answer to this question. Similarly, it must also know the answer to the question about the value of human life. The answer to these questions should be reflected in clear law and education at all levels (Smuniewski 2019c: 96).

This statement by C. Smuniewski opens the multi-page analysis of what L. Wałęsa said about the human being as a value. It seems, however, that what is most important are the conclusions drawn by the scholar. He takes up subjects that are not only associated with the development of security

studies but also the role of the educational system – university education, education of officers, education of public administration staff and all those who are active in non-governmental organisations involved in work for security. Let us invoke what C. Smuniewski said:

Probably one of the main conditions for the development of security studies, which indeed serve to create national security, is to recognize a man as a privileged value among other values, which is probably not possible without adopting an integral concept of a human person. A value in the political community and processes of creating security is what is perceived in relation to the cognizing and experiencing subject – a person, and what in some way develops a person who lives in the society and enables them to participate in creating security. What allows man to overcome their own limitations and climb to the level of heroic self-giving for the defence and the good of the homeland is also important. Thinking about the development of security studies at this point, it is necessary to recognize immediately the great challenge that is today faced by an academic education in Poland in the field of research and teaching, first of all in the education of officers and all those who are prepared to work for society in public administration, as well as in those areas of the activities of the state and non-governmental organizations that deal with the creation of social security. This is a great task both for research and teaching. The point is to prepare people who are not only competent in their area of expertise, sometimes narrow, abounding in detailed knowledge, but above all in genuine wisdom that enables us to recognize good, do good and “infect” others with it. Community activists prepared in such a way can assume responsibility for the future of Poland, and in a sense also for Europe and the world (Smuniewski 2019c: 106).

Chapter two bears the title: *“Freedom Is a Value that Has Been Always Cherished Most by the Poles.” Freedom in Creating National Security of Poland* (Smuniewski 2019c: 107–136). In this text, C. Smuniewski discusses the value which is particularly precious at the time of the systemic transformation, namely individual and collective (national) freedom. The researcher extricates from L. Wałęsa’s statements about the issues which are linked with freedom, which are associated with independence as well as the sovereignty of nation and state. There are two conclusions which seem to be particularly valuable. The first one refers directly to Poland. C. Smuniewski says:

Freedom and sovereignty are values without which an independent state cannot function. Nurturing and passing them on to successive generations ensured

that Poles could regain their independence. These values should be understood and defined as unifying the political community and leading to national and transnational responsibility and solidarity. The experience of Poland makes us remember that freedom and sovereignty are not given to us once and for all. The reminder of both regaining independence in 1918, but also the actions of Polish allies during World War II and the decisions of the “Big Three” in Teheran and Yalta, dooming Poland to dependence on the USSR, are imperative to constantly cherish freedom and sovereignty. Therefore, all signs of the loss of the pro-independence ethos and acting to its disadvantage should be perceived in terms of threats to national security. The pro-independence ethos should be seen as a part of the national heritage requiring to be cared for and financed by the state. The loss of this ethos is a loss of the ability to recognise the threats to freedom and national sovereignty, which manifest themselves in either of two forms: dissolution in supranational structures or isolationism (Smuniewski 2019c: 135).

Another particularly valuable conclusion goes beyond the reflection on Poland.

The reflection on Poland’s national freedom allows for making a statement that only free entities can be real selves and establish relationships, look for and choose those with whom to establish relationships and value them. Freedom, which is the subject of reflection in thinking about a political community provokes an observation of the need to overcome at least two limitations. First, the one resulting from regional thinking, related to the space delimited in terms of territory. Second, the one being an effect of ethnic thinking related to freedom from strangers. The rules governing national freedom also include certain dependence. The more national freedom becomes an event (a fact and self-revelation of a nation) within a particular political community, the more it is a transnational event which places this political community in the global order. The more national freedom becomes an experience within a political community, the more it becomes external freedom. This does not mean, however, that the external freedom of a political community secures freedom within it in a simple and unconditional manner. The same concerns individuals and freedom: an individual may be a free person internally in a totalitarian state, but also a slave of the law under the rule of law (Smuniewski 2019c: 136).

The conclusions concerning freedom, which have been drawn by C. Smuniewski, especially those that seem to be universal – unlimited

to the Polish context – are clearly rooted in personalist thinking which protects him against falling into individualism or collectivism (Smuniewski 2015b: 25–28). In one of the publications which concerned freedom, the scholar wrote:

The threats to individual and common freedom are threats to national security. The space which reveals itself as an incubator of these threats is a man and his freedom. After all, it is a man who has always had the power to take away freedom, enslave individuals and communities of various sizes, and create captive political systems. However, it is also an individual who fights for freedom and is its guardian; it is he who builds the spaces of freedom. That is why the processes of creating national security require research in the areas of various anthropologies, especially philosophical, theological and cultural. The reflection on individual and common freedom should become a reflection on national freedom, as well as the sovereignty of nation and state (Smuniewski 2020c: 126).

For the scholar, the freedom and sovereignty of a political community are directly linked with the freedom of individuals. It may be inferred that both national freedom and sovereignty are an expansion of the freedom and sovereignty of particular individuals; therefore, a free nation (political community) should guard the freedoms of individuals.

In accordance with the adopted scheme of formulating titles, consecutive chapters have been given the following titles: Chapter 3 – *“Today, We Are Returning to Our Roots, to Our Identity, to the Values That Have Shaped Us.” National Identity in Creating National Security of Poland* (Smuniewski 2019c: 137–167); Chapter 4 – *“We Are Building Structures of a Fully Democratic State.” The Role of the State in Creating National Security of Poland* (Smuniewski 2019c: 169–210); Chapter 5 – *“The Polish People See the Army as a Guarantor of the Sovereignty of the State and Democratic Freedoms of Its Citizens.” The Army in Creating National Security of Poland* (Smuniewski 2019c: 211–257); Chapter 6 – *“No Longer a Division into Opposing Political and Military Blocs is Burdening International Relations.” International Relations in Creating National Security of Poland* (Smuniewski 2019c: 259–298); Chapter 7 – *“Defence and Security of a Country Are Not an Exclusive Matter of the Army. This Is a Duty of All Citizens, of Every Pole.” Safe Society in Creating Poland’s National Security* (Smuniewski 2019c: 299–324). All the analyses are followed by seventeen *Conclusions* worked out by C. Smuniewski (Smuniewski 2019c: 325–334). At this place, let us invoke

but one of the conclusions, which places security in direct relation to classically understood politics:

Assuming that politics is a prudent concern for the common good, it should be remembered that this concern will not be realised without a number of axiological solutions. This also applies to security policy. Values and value judgments have the power to determine national goals and interests in terms of security and ensure their implementation using the various means and tools at their disposal (Smuniewski 2019c: 328).

4. Prospects for further research

Cezary Smuniewski's monograph provokes further research with respect to the axiology of national security and the history of security in Poland after the collapse of communism. Those areas of research seem to be obvious and the arguments in their favour are convincing. From among many other research postulates, the author points out two that seem to be particularly interesting and could directly contribute to building the good of the Polish political community. The first one concerns the idea of solidarity, whereas the other concerns establishing a set of values protected by the national security policy.

As regards the former – the idea of solidarity – there is no need to convince anybody that in the 20th century it turned out to be a great force in social and systemic transformations, the force that was liberating from foreign ideology. One should agree with C. Smuniewski when he says: “Since the idea of solidarity in Polish experience has in itself a community-forming power, referring to it should be seen as the right way to build the unity of society. This may particularly pertain to unity around the value of national security and those values that are essential to creating security” (Smuniewski 2019c: 330). Additionally, the research rightly notes: “Solidarity brought about a real experience of unity for the Poles as opposed to what communism had offered, which was so only by name (Latin *communis* – common, universal)” (Smuniewski 2019c: 331). In light of the above statements, it should be postulated to carry out interdisciplinary research concerning the vitality of the idea of solidarity in Polish society. It is the force which affects the decisions of a political community, rallies it around national interest, national

security, draws strength from history and ushers it into the future, is a specifically Polish contribution to building the European community.

The second research postulate concerns the establishment of a set of values protected by the national security policy. C. Smuniewski enumerates twenty elements of such a set:

Quality and stability of family life; Life of every citizen and human rights; Survival of the nation as a political community and biological survival of the population; Morality of the nation; National identity and national culture; Survival of the state as an institution created by the nation; Economic development; Sense of personal and national dignity of citizens; Patriotism; Own armed forces; Religious freedom of citizens; Development of science and education; Involvement of the entire society in national defence; Territorial integrity of the state; Independence and political sovereignty; Efficient functioning of state institutions at all levels of administration; Efficient functioning of services ensuring security within the state; Quality of life of citizens; Concern for Polish national identity and contact with the homeland of the Polish communities abroad; Assistance provided outside the state (Smuniewski 2019c: 331–332).

Alas, C. Smuniewski does not provide a straightforward definition of some of those elements. One may try to deduce how they are comprehended from the texts of the analyses carried out in the individual chapters of the monograph. It is also noticeable that in the single set the researcher included issues of various weights and relating to different areas of the life of a political community. However, what deserves to be analysed in greater depth in further research with a view to national security is the very idea of “protected values.” A set of such values can undoubtedly be established by analysing the Constitution. It seems, however, that from the viewpoint of national security this must not be limited to legal solutions. They are, of course, very important, but require co-existence with at least: research in various areas of knowledge, education at all its levels, and social programmes. Every generation of a political community should know which values ensure its survival and development, which values were defended by the preceding generations and which are currently endangered.

Thinking about further research concerning national security let us again recall A.D. Rotfeld’s words: “[...] values shape a new international order” (Rotfeld 2018: 8). Following this thought we can with certainty state that as a political community building its own security we cannot be ignorant of what values shape a new international order. But this also means

that we cannot be ignorant of what values “today” are shaping the order in Poland and what values shaped that order “yesterday.” We also should not fail to contemplate what values will be shaping our “tomorrow.” This also means that there is a need to constantly investigate the axiology of security and politics of all of our neighbours – Russia, Lithuania, Belarus, Ukraine, Slovakia, Czechia, and Germany. Investigating what is valued by our neighbours, what is important for the European community, and what is important for the North Atlantic Treaty Organization and other international bodies is one of the conditions for effectively building the national security of Poland.

Conclusion

Reaching for the texts of L. Wałęsa turned out to be the right move in C. Smuniewski’s research. All the more so given the fact that those contents were deepened with an interview – the reflection of L. Wałęsa on his own presidency after more than twenty years. Without a doubt, from the viewpoint of security studies, such research is of pioneering character in the Polish scholarly community. At the same time, it reveals how little we know about the beginning of the Third Republic of Poland, and how little we know about the backstage of the then activities for national security. The multitude of questions that come to mind after reading the monograph should encourage planning further research. If only in order to comprehend the contemporaneity of Poland, to know why we function in this rather than in a different manner, and what influences our decisions. Self-reflection of a political community wanting to create its own security reveals itself in each generation as one of the conditions of effectively building the future.

References

- Cenckiewicz, S. (2008), *Sprawa Lecha Wałęsy* [The Case of Lech Wałęsa], (Poznań: Zysk i S-ka Wydawnictwo).
- Cenckiewicz, S. (2013), *Wałęsa. Człowiek z teczki* [Wałęsa. A Man from a Briefcase], (Poznań: Zysk i S-ka Wydawnictwo).

- Cenckiewicz, S., P. Gontarczyk (2008), *SB a Lech Wałęsa. Przyczynek do biografii* [SB and Lech Wałęsa. A Contribution to Biography], (Gdańsk–Warszawa–Kraków: Instytut Pamięci Narodowej).
- Heller, M. (2009), *Jak być uczonym* [How to Be a Scholar], selection and ed. M. Szczerbińska-Polak (Kraków: Znak).
- Kitler, W. (2011), *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie, uwarunkowania, system* [National Security of the Republic of Poland. Basic Categories. Determinants. System], (Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej).
- Komunikat [Announcement] (1990/64) – Przemówienie nowo wybranego Prezydenta Lecha Wałęsy na uroczystości przekazania insygniów prezydenckich na Zamku Królewskim w Warszawie w dniu 22 grudnia 1990 r., Dz. U. z 1990 r. Nr 5, poz. 64 [Speech by the Newly Elected President Lech Wałęsa at the Ceremony of Handing over the Presidential Insignia at the Royal Castle in Warsaw of December 22, 1990, OJ. 1990, no. 5, item 64].
- Kulińczak, Z., A. Kulińczak, K. Kulińczak, C. Smuniewski (2022), *Świat w lustrze. Dobro może być większe* [The World in the Mirror. The Good Can Be Greater], (Warszawa: Instytut Papieża Jana Pawła II).
- Lipiński, A. (2011), *Dyskursywne (re)konstruowanie charyzmy. Przypadek Lecha Wałęsy* [Discursive (Re)Construction of Charisma. The Case of Lech Wałęsa], "Przełęcz Politologiczny" 1: 107–120.
- Lussier, D.N. (2010), *From Solidarity to Division: An Analysis of Lech Wałęsa's Transition to Constituted Leadership*, "The Leadership Quarterly" 21(5): 703–715.
- Łukasik-Turecka, A. (2000), *Wizerunek Wałęsy w świetle jego wypowiedzi* [The Image of Wałęsa in the Light of His Statements], (Lublin: Wydawnictwo POLIHYMNIA).
- Massa, A. (2020), *From Memory to Freedom. Research on Polish Thinking about National Security and Political Community. Review of the book by Cezary Smuniewski*, "Security and Defence Quarterly" 28(1): 82–87. DOI: <https://doi.org/10.35467/sdq/118099>.
- Momro, P. (2019), *Prezydentura polska w pierwszych latach III RP* [The Polish Presidency in the First Years of the Third Republic of Poland], (Radzymin: Wydawnictwo von borowiecky).
- Rotfeld, A.D. (2018), *W poszukiwaniu strategii* [In Search of a Strategy], (Olszanica: Wydawnictwo BOSZ).
- Simpson, P. (1996), *The Troubled Reign of Lech Wałęsa in Poland*, "Presidential Studies Quarterly" 26(2): 317–336.
- Smuniewski C. (2012), *Zagadnienie pokoju w nauczaniu Jana Pawła II* [The Issue of Peace in the Teaching of John Paul II], "Zeszyty Naukowe". Akademia Obrony Narodowej 1(86): 292–305.
- Smuniewski, C. (2014a), *Człowiek w czasach pokoju i wojny. Wybrane zagadnienia z antropologii Jana Pawła II* [Man in Times of Peace and War. Selected Issues from

- the Anthropology of John Paul II], [in:] A. Skrabacz, J. Dohnalik (eds.), *Święty Jan Paweł II syn oficera Wojska Polskiego [Saint John Paul II son of an officer of the Polish Army]*, (Warszawa: Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej): 179–198.
- Smuniewski, C. (2014b), *Człowiek zagrożony. Perspektywa wykorzystania teologii w rozwoju nauk o bezpieczeństwie [Man at Risk. A Perspective on the Use of Theology in the Development of Security Science]*, [in:] P. Wójcik, M. Składanowski, T. Syczewski, J. Połowianiuk (eds.), *Pragnę żyć! Interdyscyplinarna dyskusja o bezpieczeństwie i godności życia ludzkiego [I Want to Live! An Interdisciplinary Discussion on the Security and Dignity of Human Life]*, (Lublin: Wydawnictwo KUL): 61–88.
- Smuniewski, C. (2015a), *Tożsamość – horyzont zagadnień [Identity – a Horizon of Issues]*, [in:] L. Kanarski, M. Koter, K. Loranty, I. Urych (eds.), *Społeczne uwarunkowania bezpieczeństwa. Wybrane zagadnienia psychologii i socjologii [Social Determinants of Security. Selected Issues of Psychology and Sociology]*, Part 1, (Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej): 96–116.
- Smuniewski, C. (2015b), *Tworząc bezpieczeństwo. O potrzebie budowania kultury życia wspólnego w cywilizacji zachodniej [Creating Security. On the Need to Build a Culture of Communal Living in Western Civilisation]*, [in:] A. Skrabacz, L. Kanarski, K. Loranty (eds.), *Edukacja dla bezpieczeństwa. O kształtowaniu kultury bezpieczeństwa [Education for Safety. On Shaping the Culture of Security]*, (Warszawa: Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej): 17–35.
- Smuniewski, C. (2015c), *W poszukiwaniu sposobów tworzenia bezpieczeństwa. Refleksja o roli rodziny w społeczeństwie [In Search of Ways to Create Security. Reflection on the Role of the Family in Society]*, [in:] I. Urych, C. Smuniewski (eds.), *Rodzina w lokalnych i globalnych kontekstach bezpieczeństwa [Family in Local and Global Security Contexts]*, (Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej): 17–38.
- Smuniewski, C. (2015d), *Wprowadzenie do teorii walki cywilizacji w naukach o bezpieczeństwie [Introduction to the Theory of the Struggle of Civilisations in the Security Sciences]*, [in:] W. Kitler, T. Kośmider (eds.), *Metodologiczne i dydaktyczne aspekty bezpieczeństwa narodowego [Methodological and Didactic Aspects of National Security]*, (Warszawa: Difin): 82–103.
- Smuniewski, C. (2015e), *Wychowanie do patriotyzmu. Studium o miłości ojczyzny w oparciu o biblijną i współczesną myśl katolicką [Education to Patriotism. A Study on the Love of the Homeland Based on Biblical and Contemporary Catholic Thought]*, [in:] A. Pieczywok, K. Loranty (eds.), *Bezpieczeństwo jako problem edukacyjny [Security as an Educational Problem]*, (Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej): 84–103.
- Smuniewski, C. (2016a), *“I Saw the Way the Gospel Changes a Man.” God, Man and Homeland in the Daily Life of Fr. Jerzy Popiełuszko*, transl. A. Bartosiak, O. Kurzyk,

- R. Clarke, [in:] P. Burgoński, C. Smuniewski (eds.), *Jerzy Popiełuszko. Son, Priest, Martyr from Poland*, (Warszawa: Wydawnictwo Sióstr Loretanek): 117–134.
- Smuniewski, C. (2016b), *Człowiek i przyroda. Z badań nad tworzeniem bezpieczeństwa* [Man and Nature. From Research on the Creation of Security], [in:] J.M. Lipniak (ed.), *Ekologia wyzwaniem dla teologii* [Ecology the Challenge for Theology], (Wrocław: Papieski Wydział Teologiczny we Wrocławiu): 147–160.
- Smuniewski, C. (2016c), *Czy systemy cywilizacyjno-kulturowe mogą przybierać charakter konfliktogenny? Z namysłu nad fundamentalizmem i ekstremizmem* [Can Civilisation-Cultural Systems Take on a Conflictogenic Character? From Reflections on Fundamentalism and Extremism], [in:] C. Smuniewski, R. Kobryński (eds.), *Europa w dobie przemian. O wielokulturowości i bezpieczeństwie* [Europe in Times of Change. On Multiculturalism and Security], (Warszawa: Oficyna Wydawnicza-Poligraficzna Adam): 429–472.
- Smuniewski, C. (2016d), *Na drogach krzewienia miłości Ojczyzny. Patriotyzm jako fundament bezpieczeństwa narodowego* [On the Paths of Cultivating the Love of the Homeland. Patriotism as the Foundation of National Security], [in:] A. Skrabacz, I. Urych, L. Kanarski (eds.) *Klasy mundurowe. Od teorii do dobrych praktyk* [Uniformed Classes. From Theory to Good Practice], (Warszawa: Wydawnictwo Akademii Obrony Narodowej): 39–51.
- Smuniewski, C. (2017a), *Chrześcijaństwo o wojnie. Refleksje inspirowane poszukiwaniami i "odpowiedziami" Ojca Profesora Jacka Salija OP* [Christians About War. Reflections Inspired by the Research and "Answers" of Father Professor Jacek Salij OP], [in:] J. Kupczak, C. Smuniewski (eds.), *Credo Domine. Adiuvā incredulitatem meam. Księga jubileuszowa dedykowana Ojcu Profesorowi Jackowi Salijowi OP* [Credo Domine. Adiuvā incredulitatem meam. Jubilee Book Dedicated to Father Professor Jacek Salij OP], (Poznań–Kraków: "W Drodze"): 495–509.
- Smuniewski, C. (2017b), *Ku identyfikacji współczesnej drogi miłośnika ojczyzny. Z badań nad tożsamością i patriotyzmem w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski* [Towards Identifying the Contemporary Path of the Homeland Lover. From Research on Identity and Patriotism in the Creation of Poland's National Security], [in:] C. Smuniewski, P. Sporek (eds.), *Powrót do Ojczyzny? Patriotyzm wobec nowych czasów. Kontynuacje i poszukiwania* [Return to the Homeland? Patriotism Towards New Times. Continuations and Explorations], (Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Nauki o Polityce): 15–46.
- Smuniewski, C. (2017c), *La teologia nella riflessione sulla creazione della sicurezza*, [in:] G. Calabrese, C. Smuniewski (eds.), *È già iniziata la Terza Guerra Mondiale? La Chiesa a servizio dell'uomo e della società tra la guerra e la pace*, (Canterano-Roma: Aracne editrice): 212–224.
- Smuniewski, C. (2017d), *The Church and Politics. Research on Polish National Security*, "Polish Journal of Political Science" 3(3): 55–88.

- Smuniewski, C. (2017e), *L'uomo tra l'inizio e la fine, tra la guerra e la pace*, [in:] G. Calabrese, C. Smuniewski (eds.), *È già iniziata la Terza Guerra Mondiale? La Chiesa a servizio dell'uomo e della società tra la guerra e la pace*, (Canterano-Roma: Aracne editrice): 13–27.
- Smuniewski, C. (2018a), *From Memory to Freedom. Research on Polish Thinking about National Security and Political Community*, (Warszawa: Institute of Political Science Publishers).
- Smuniewski, C. (2018b), *Pacyfizm oczami chrześcijan. Przyczynek do badań nad rolą religii w procesach tworzenia bezpieczeństwa* [Pacifism Through the Eyes of Christians. A Contribution to the Study of the Role of Religion in Security Creation Processes], "Teologia w Polsce" 12(1): 75–93.
- Smuniewski, C. (2019a), *Between Eternal Life, Politics and Peace: Thoughts on Contemporary Challenges for Eschatology*, "PATH" 18(2): 479–494.
- Smuniewski, C. (2019b), *Church and Pacifism. The Role of Religion in the Face of Security Threats*, "Politeja" 4(61): 341–357. DOI: <https://doi.org/10.12797/Politeja.16.2019.61.19>.
- Smuniewski, C. (2019c), *National Security of Poland in the Axiological Perspective. President Lech Wałęsa*, (Warszawa: Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. A. Gieysztora, Institute of Political Science Publishers).
- Smuniewski, C. (2020a), *An Individual and the Sense of Security in a State. Religious Freedom from the Viewpoint of Security Psychology*, "Polish Journal of Political Science" 6(4): 23–43.
- Smuniewski, C. (2020b), *From Memory to Freedom. Research on Polish Thinking about National Security and Political Community*, 2nd rev. and expanded ed., (Warszawa: Oficyna Wydawnicza Aspra, Institute of Political Science Publishers).
- Smuniewski, C. (2020c), *Wolność, tożsamość i państwo. Wartości i ich zagrożenia w tworzeniu bezpieczeństwa narodowego Polski* [Freedom, Identity and the State. Values and Their Threats in the Creation of National Security of Poland], [in:] R. Bielawski, D. Domalewska (eds.), *Uwarunkowania współczesnego środowiska bezpieczeństwa* [Conditions of the Contemporary Security Environment], (Warszawa: Akademia Sztuki Wojennej): 123–136.
- Smuniewski, C. (2021), *National Identity of the Poles and Migrations*, [in:] M. Spotorino, D. Tarantino (eds.), *Migrants and the Challenge of the Faith. Identity and Adaptation*, (Varazze: PM edizioni): 119–132.
- Smuniewski, C., M. Mazurek, K. Kochańczyk-Bonińska (2018), *On the Need of Research on the Phenomenon of a Person in the Polish Security Studies*, "Journal of Defense Resources Management" 9(2): 93–108.
- Smuniewski, C., M. Składanowski, Ł. Przepiórka (2020), *The Contribution of the Roman Catholic Church in Poland to Creating Health Security at the Beginning of the SARS-CoV-2 pandemic*, "Polish Journal of Political Science" 6(2): 91–127.

- Smuniewski, C., I. Urych, A. Zanini (2021), *The Principles of Economic Transformation in Poland after 1989 According to President Lech Wałęsa: A Research in Economics and Security Studies*, "European Research Studies Journal" 24(2): 1227–1242. DOI: 10.35808/ersj/2185.
- Sztafel, K. (2005), *Václav Havel i Lech Wałęsa. Charyzmatyczni przywódcy stają się prezydentami* [Václav Havel and Lech Wałęsa. Charismatic Leaders Become Presidents], "Dialogi Polityczne" 5–6: 143–150.
- Szymanski, F.M., C. Smuniewski, A.E. Platek (2020), *Will the COVID-19 Pandemic Change National Security and Healthcare in the Spectrum of Cardiovascular Disease?*, "Current Problems in Cardiology" 45(9): 100645. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.cpcardiol.2020.1006>.
- Wałęsa, L. (1995), *Polskie władze na uchodźstwie wypełniły swoją misję... Przemówienie wygłoszone na Zamku Królewskim po przejęciu insygniów władzy państwowej od Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie Ryszarda Kaczorowskiego (22 grudnia 1990)* [The Polish Authorities in Exile Have Fulfilled Their Mission... Speech at the Royal Castle after Receiving the Insignia of State Power from the President of the Republic of Poland in Exile Ryszard Kaczorowski] (December 22, 1990), [in:] L. Wałęsa, *Wszystko, co robię, robię dla Polski* [Everything I do, I do for Poland], foreword by A. Zakrzewski, (Warszawa: Kancelaria Prezydenta RP): 11–12.

**Kazimierz Korab, *Wojna ideologiczna*,
Wydawnictwo Międzynarodowy Instytut Edukacji Fundacja,
Warszawa 2021, ss. 648**

STANISŁAW WÓJCIK

Prof. zw. dr hab., emerytowany profesor Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II
e-mail: wojcikst@kul.pl

Profesor Kazimierz Korab jest autorem rozpraw z teorii polityki i ideologii. Dotyczą one istoty i metodologii badań rzeczywistości politycznej i związanej z nią aksjologii. Publikacje powstały na kanwie gorących dyskusji ideowo-politycznych, które wciąż toczą się w Polsce. Nadal uwidaczniają się bardzo głębokie różnice poglądów dzielących partie polityczne, wielkie grupy społeczne, a także ludzi nauki, którzy nie widzą możliwości osiągnięcia porozumienia zarówno między sobą, jak i z władzami państwa. W takiej sytuacji K. Korab prezentuje stanowisko, które może służyć jako pomoc dla znalezienia formuły zgody, zasadę godzącą adwersarzy. Autor przedstawia sposób na przewycięzenie tej totalnej nieprzekładalności poglądów politycznych i moralnych, z których ludzie nie potrafią zrezygnować w imię zgody politycznej.

Najnowsza książka K. Koraba dotyczy problematyki zyskującej aktualnie statusu tematu numer jeden w nauce o polityce. Chodzi o wojnę ideologiczną z Kościołem, z moralnością chrześcijańską. Polacy, którzy doświadczyli rzeczywistości Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (PRL), wiedzą, że państwa komunistyczne i życie publiczne były budowane na ateizmie, ale nie wszyscy zdają sobie sprawę z tego, iż taka sama budowa jest podjęta dziś jako główne przedsięwzięcie na obszarach kultury euroatlantyckiej pod hasłami liberalizmu czy globalizmu. I tak w tym drugim przypadku ludzie nierefleksyjni, ufający hasłologii, sądzą, że mają całkowitą wolność religijną i nie dostrzegają, iż reprezentują już stary pogląd, gdyż liberalne demokracje, ich ideologie nie uznają religii na scenie państwowej i publicznej. Taka jest ich koncepcja budowy „nowoczesnego” państwa i życia publicznego.

W katolickiej myśli społeczno-politycznej odróżnia się ateizm indywidualny, wynikający z negowania Boga w swoim życiu przez jednostkę, oraz ateizm społeczny, zorganizowany, o różnych zakresach: wspólnotowy, polityczny, państwowy, kulturowy. Ateizm jednostkowy, zgodny z sumieniem danej osoby, zasługuje na szacunek i katolicy są dla tej osoby zwykle życzliwi. Problem natomiast stanowi ateizm zorganizowany społecznie i państwowo, gdyż powoduje on istotny konflikt z religią będącą z natury swej także społeczną i publiczną, ukształtowaną w Kościele. W tym drugim przypadku występują dwa oblicza ateizmu społecznego. Po pierwsze, może być on wewnętrzny dla danej zbiorowości, tj. prywatny, choć niepozbawiony wolnej misyjności, dialogujący z ludźmi wierzącymi, i po drugie, może być – jak w marksizmie, liberalizmie, masonerii i różnych innych organizacjach – silnie wojujący, nieuznający wolności religii, zarówno publicznej, jak i prywatnej.

Obecnie, w czasach niby-tolerancji, w sferze ideologii przystąpiono do ostatecznej rozprawy z Kościołem katolickim, z moralnością chrześcijańską. Wykorzystuje się cały arsenał siły ideologii, za pomocą której szkodzi się Kościołowi, poniża duchownych, co w efekcie sprawia, że część katolików odrywa się od swojej wiary. Każdy dzień przynosi nowy skandal, który ma odebrać dobre imię duchownym, zatrzymać zbawczą misję Kościoła. Ataki dochodzą ze wszystkich stron, wykorzystuje się nawet jednych księży przeciw drugim, tak że w końcu przeciętny katolik jest zdezorientowany, może tracić wiarę, a młodzież może nawet dołączyć do wrogów Kościoła. Sytuacja jest bardzo poważna.

Podzielim pogląd tych politologów, którzy uważają, że do ideologii należy podchodzić, unikając skrajności, tj. bezgranicznego entuzjazmu czy dogmatycznego sceptycyzmu. Stanowisko to popiera także K. Korab w swoim opracowaniu, gdzie we wstępie pisze: „[...] chciałbym przyczynić się do ożywienia poważnej, wszechstronnej i całościowej debaty na temat ideologii” (s. 9). Dotąd politolodzy na ogół uważali, że ideologia to tylko argumentacja, niekiedy może i bitwa przedstawicieli różnych nurtów w filozofii – etycznych, ekonomicznych, politycznych – i że w efekcie tych sporów o zmianę rzeczywistości dokonują się podziały, rozłamy społeczne, nowe zachowania wyborcze, powstają nowe partie, co ma prowadzić do zmiany systemów politycznych.

W tej dyskusji Autor stoi na stanowisku, że ideologia powoduje poznawczą i emocjonalną degradację ludzi. W ideologii widzi jeden ze sposobów redukcji złożoności społecznego świata z powodu unikania precyzji

myśli, jasności, a zarazem, która ma duży walor perswazyjnej skuteczności, której chce się przeciwstawić. Książka K. Koraba otwiera pole do racjonalnej dyskusji. Autor przeciwstawia się ideologicznym reinterpretacjom wartości, przywraca i rozwija świadomość moralną, która jest wspólnym zadaniem oraz siłą rozwoju realizacji człowieka i społeczeństwa, Kościoła i państwa dla bezpieczeństwa narodu.

Doświadczenia totalitaryzmu (nazistowskiego, komunistycznego), rasizmu czy wciąż aktywnego ateizmu, ale także rozwijającej się na naszych oczach, szczególnie wśród młodzieży, ideologii technoentuzjazmu sprawiają, że K. Korab staje się czujny wobec wszechogarniającej nas ideologii, która niepoddana weryfikacji może zapanować w zbiorowej wyobraźni i nabrać niekontrolowanej, niekorzystnej dynamiki. Jak zauważa Autor, współcześnie ideologia uzyskuje taką rangę, że właściwie wymyka się spod naukowej, politycznej i społecznej kontroli. Ideologiczne myślenie penetruje wszystko, wnika w każdą sferę życia społecznego, a to oznacza, że staje się totalne. Dziś ideologia chce ostatecznie wyeliminować chrześcijaństwo i zwalcza je na bardzo wielu frontach równocześnie.

Profesor koncentruje swoją uwagę na głównej osi konfrontacji: ideologia kontra moralność chrześcijańska, i potrafi opanować tę sytuację, umie zarówno wyłuskać szczegóły, jak i ukazać szeroką panoramę. Buduje teorię wojny ideologicznej, ale nie są to doniesienia z pola walki – jak sam pisze – lecz zamierzeniem staje się analiza istoty, źródeł, celów, zasad, mechanizmów, strategii i taktyki tej wojny (s. 17). Czyni to w odniesieniu do analizy porównawczej, pozwalającej na przeprowadzenie stosownych rozróżnień, dzięki którym myślenie naukowe, indywidualne osiąga wysoki stopień trafności i rzetelności, co w konsekwencji ma posłużyć nie tylko dokładnemu opisowi wydarzeń, ale także rozwiązywaniu problemów. Dopiero wtedy to, co się dzieje na froncie walki, powinno stać się zrozumiałe i pomóc zająć właściwą postawę. I taką też rolę pełni analiza wojny ideologicznej zebrana w dziele K. Koraba.

Sytuacja Polski jest jednak szczególna – mamy tu do czynienia z silnym narodem katolickim, a Kościół posiada swój autorytet. Autor ukazuje różne aspekty wojny z Kościołem, w zarysie historycznym, politycznym, kulturowym. Wojnę ideologiczną określa jako wojnę kulturową, w wyniku której ideologia ma zastąpić chrześcijaństwo i stać się nowym duchem kultury, poddaje analizie szereg pól tej walki, główne to ideologia kontra moralność chrześcijańska – rekonstruuje główne założenia ideologii, sposób myślenia, starając się odtworzyć jej kod kulturowy.

Prowadzi to do interesujących, godnych dyskusji spostrzeżeń i wniosków wokół (a) reguł wojny ideologicznej, (b) znaczenia ideologicznego monopolu w sferze ustroju, systemu władzy, (c) skutków laicyzacji państwa, intelektualistów, wpływu na ideologizację nauki, ideologicznej hegemonii, a w konsekwencji patologii polityki, (d) dążenia do podboju świata. Autorowi chodzi o obronę Kościoła i moralności chrześcijańskiej nie tylko dla Polski, ale i świata.

Kazimierz Korab pisze w sposób, który wciąga czytelnika. Nie jest to łatwe, ponieważ naukowcy piszą językiem hermetycznym i przytłaczają nadmierną ilością szczegółów, ale przekaz Autora jest komunikatywny, urozmaicony celnymi przykładami. Opracowanie to powinno być lekturą dla każdego, kto chce zrozumieć, jaki jest sens i kontekst wojny ideologicznej z moralnością chrześcijańską, która trwa od dawna i która toczy się nie tylko w Polsce. Uważam, że dialog jest zawsze potrzebny, ale trzeba być do niego coraz lepiej przygotowanym i właśnie to opracowanie temu służy. Również niezbędna jest dalsza reforma ustroju i funkcjonowania systemu władzy, która częściowo toczy się, ale zbyt wolno. Jakby brakuje pomysłu, klucza do odrodzenia naszego życia społecznego, politycznego, moralnego i oczywiście ekonomicznego. Uważam, że mógłby nim być personalizm systemowy.

Wojna ideologiczna to cenna publikacja dla każdego, komu leży na sercu dobro Kościoła i dobro naszego kraju. To wyjątkowo oryginalna, politologiczna i etyczna analiza rzeczywistości ideowo-politycznej w Polsce.

**Agnieszka Łukasik-Turecka, Agnieszka Magdalena Zaręba,
Społeczne postrzeganie przywództwa Jana Pawła II,
Wydawnictwo KUL, Lublin 2020, ss. 80**

DOROTA MAJ

Dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, e-mail: dorota.maj@mail.umcs.pl

Najnowsza publikacja Agnieszki Łukasik-Tureckiej i Agnieszki Magdaleny Zaręby została poświęcona społecznej percepcji przywództwa Jana Pawła II. Zagadnienie podjęte przez badaczki jest istotne z dwóch powodów. Po pierwsze, papież Jan Paweł II pozostaje jedną z najlepiej rozpoznawalnych i pozytywnie postrzeganych postaci w Polsce w XX i XXI w. Potwierdzają to m.in. badania dotyczące społecznej oceny osobistości ostatniego stulecia przeprowadzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) kolejno w 2008 i 2018 r. (CBOS 2008; CBOS 2018)*. W obydwu sondażach Jan Paweł II uplasował się na pierwszym miejscu, wyprzedzając m.in. Stefana Wyszyńskiego, Józefa Piłsudskiego czy Lecha Wałęsę. W 1994 r. tygodnik „Time” wybrał Jana Pawła II na Człowieka Roku, a 2004 r. zaliczył go do grona 100 najbardziej wpływowych ludzi na świecie (w kategorii „Przywódcy i rewolucjoniści”). Po drugie, publikacja dotyczy przywództwa, które, zdaniem Jamesa MacGregora Burnesa, jest jednym z najczęściej obserwowanych, ale jednocześnie najgorzej rozumianych fenomenów (Antoszewski 2002: 497). Przywództwo religijne pozostaje na marginesie rozważań politologicznych, a łączenie w jednym ręku przywództwa politycznego i religijnego nie tylko wywołuje dyskusje, ale także niesie ze sobą silny ładunek emocjonalny (Marczewska-Rytko 2010: 221). Wynika to po części z faktu funkcjonowania wspólnot religijnych na pograniczu sfery *sacrum* i *profanum*, co w opinii

* Należy jednak odróżnić społeczne postrzeganie Jana Pawła II od percepcji roli Kościoła katolickiego w Polsce. W przywołanym z 2008 r. badaniu 21% respondentów oceniło, że jedną z największych słabości Polski w ostatnich 100 latach są zbyt duże wpływy Kościoła katolickiego.

ich członków może predestynować przywódców religijnych do pełnienia doniosłych ról społecznych (Marczewska-Rytko 2010: 221).

Celem recenzowanej publikacji, sformułowanym przez Autorki we *Wstępie*, była analiza postrzegania przywództwa Jana Pawła II przez społeczeństwo polskie. Monografia została podzielona na dwie części: pierwsza z nich, zatytułowana *Przywództwo – istota zagadnienia*, zawiera teoretyczne rozważania dotyczące przywództwa, natomiast druga, *Spoleczne postrzeganie przywództwa Jana Pawła II w świetle wyników badań empirycznych*, przedstawia wyniki badań empirycznych pozyskanych w ramach realizacji projektu poświęconego preferencjom wyborczym w Polsce. Pracę uzupełnia bogaty materiał graficzny oraz *Bibliografia*.

Pierwsza część publikacji, autorstwa A.M. Zaręby, została poświęcona teoretycznym aspektom przywództwa. Rozważania Autorki koncentrują się wokół trzech głównych kwestii: genezy przywództwa, definiowania przywództwa oraz cech przywództwa. Odnosząc się do genezy przywództwa, Autorka wskazała, że jest to fenomen, który towarzyszy ludzkości od początku jej istnienia, a co się z tym wiąże – stanowi istotne zagadnienie w myśli politycznej. Problematyka ta była podejmowana m.in. przez Platona, św. Pawła, św. Augustyna i św. Tomasza. W klasycznej koncepcji władzy Niccolò Machiavellego najważniejszą kwestią staje się skuteczność przywódcy w osiągnięciu zamierzonych celów, która nie ma nic wspólnego z moralnością. Jedynie przywódcy skuteczni w swoim działaniu pozytywnie zapiszą się w historii, a w takim przypadku sukces usprawiedliwia powzięte środki. Dla rozważań podjętych w publikacji istotna jest wizja przywództwa Gustavé'a Le Bona. Odnosząc się do znaczenia przywódców w społeczeństwie, wskazał on, że „rola wielkich przywódców polega przede wszystkim na budzeniu wiary, czy to religijnej, politycznej lub społecznej, czy wreszcie wiary w jakieś dzieło, człowieka bądź w ideę” (Le Bon 1994: 76). Na szczególny typ przywództwa w swojej teorii legitymizacji władzy zwrócił uwagę Max Weber, wyróżniając przywództwo charyzmatyczne. W opinii tego myśliciela ten typ przywództwa bazuje na uznaniu niecodziennych przymiotów jakiejś osoby i w konsekwencji postrzeganiu ustanowionego przez nią porządku za powszechnie obowiązujący. Charyzma przywódcy wynika więc z jednej strony z jego autorytetu, z drugiej zaś z charakteru powierzonej mu misji.

Kolejnym zagadnieniem podjętym w pierwszej części pracy jest definiowanie przywództwa. Autorka ma słuszość, wskazując, iż zagadnienie to jest analizowane w wielu dyscyplinach naukowych. Współcześnie

wśród paradygmatów w badaniach nad przywództwem można wymienić m.in. model decyzyjny (New Decision Model - NDM), model sytuacyjny (The Situational Leadership Model - SLM), model współzależności (The Contingency Model - CNTM), model drogi prowadzącej do celu (The Path-Goal Theory - PGT) czy wreszcie uniwersalistyczną teorię efektywnego przywództwa (Comprehensive Theory Leadership Effectiveness - CTLE). Dużo uwagi poświęcono teorii przywództwa transformacyjnego, której autorem jest James MacGregor Burns (1978). W przeciwieństwie do klasycznych teorii przywództwa, w których nacisk był kładziony na racjonalne procesy, koncepcja przywództwa transformacyjnego podkreśla znaczenie wartości oraz rolę lidera we wpływaniu na zwolenników, aby ci realizowali określone cele. W tym przypadku przywództwo polityczne można określić jako szczególny rodzaj wpływu na zbiorowość. Przywódca nie musi sprawować władzy, ale powinien posiadać zdolność mobilizowania grupy ludzi, aby z własnej woli wykonywali rozkazy lub poddawali się określonym sugestiom. W opinii Autorki w analizowaniu przywództwa Jana Pawła II szczególną rolę odgrywają definicje akcentujące znaczenie cech przywódcy i podejmowanych przez niego działań, nie zaś te dotyczące zdobywania i utrzymywania władzy. Ostatnie zagadnienie w tej części monografii zostało poświęcone cechom przywództwa.

Druga część publikacji, której autorką jest A. Łukasik-Turecka, zawiera wyniki badań empirycznych na temat społecznego postrzegania przywództwa Jana Pawła II. Materiał badawczy został zgromadzony w 2019 r. w projekcie badawczym „Preferencje polityczne. Postawy - identyfikacje - zachowania”. Respondenci odnosili się do dwóch stwierdzeń na temat papieża: 1) „Jan Paweł II miał wpływ na przemiany społeczno-polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej”; 2) „Jan Paweł II był przywódcą politycznym”. Ankietowani mieli do dyspozycji pięć odpowiedzi, sytuujących się od całkowitej negacji do całkowitej akceptacji („zdecydowanie nie”, „raczej nie”, „trudno powiedzieć”, „raczej tak”, „zdecydowanie tak”). Uzyskane wyniki badań były następnie analizowane w podziale na poszczególne elektoraty (Koalicja Europejska, Konfederacja, Kukiz'15, Lewica Razem, Prawo i Sprawiedliwość, Wiosna, „inny”, „nie głosowałem/am”, „nie pamiętam”), poglądy polityczne (skrajna lewica, lewica, centrolewica, centrum, centroprawica, prawica, skrajna prawica, „nie wiem”), deklarowaną religijność (niewierzący/a w Boga, niepraktykujący/a religijnie, praktykujący/a wyłącznie okazjonalnie, praktykujący/a nieregularnie, często praktykujący/a religijnie, bardzo często praktykujący/a

religijnie, brak odpowiedzi), płeć, wiek (18–24, 25–34, 35–44, 45–54, 55–64, powyżej 64) oraz wykształcenie (bez wykształcenia, podstawowe/gimnazjalne, zawodowe, średnie/policealne, wyższe, brak odpowiedzi). Przeprowadzone badania pozwoliły Autorce skonstatować, że o ile zdecydowana większość respondentów zgadza się ze stwierdzeniem dotyczącym wpływu Jana Pawła II na przemiany społeczno-polityczne w Europie Środkowo-Wschodniej, o tyle bardziej krytycznie odnieśli się do stwierdzenia o politycznym przywództwie Jana Pawła II.

Publikację A. Łukasik-Tureckiej i A.M. Zaręby należy uznać za interesującą wprowadzenie do badań nad przywództwem Jana Pawła II, co zresztą podkreśliły same Autorki, stwierdzając, że zarówno część teoretyczna, jak i wyniki badań empirycznych wymagają dalszych analiz.

Bibliografia

- Antoszewski A. (2002), *Przywództwo polityczne*, [w:] B. Szmulik, M. Żmigrodzki (red.), *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej): 497–513.
- Burns J.M. (1978), *Leadership*, (New York: Harper & Row).
- CBOS (2008), *Spojrzenie na miniony wiek w historii Polski*, oprac. M. Strzeszewski, Komunikat z badań nr BS/166/2008, (Warszawa: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej).
- CBOS (2018), *Społeczne oceny osobistości z ostatniego stulecia*, oprac. B. Badora, Komunikat z badań nr 101/2018, (Warszawa: Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej).
- Le Bon G. (1994), *Psychologia tłumu*, tłum. B. Kaprocki, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN).
- Marczewska-Rytko M. (2010), *Religia i polityka w globalizującym się świecie*, (Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej).

**Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej
„Polityka migracyjna państw Europy Środkowo-Wschodniej
i Azji Centralnej. Polityka - prawo - bezpieczeństwo - gospodarka”
Siedlce, 7 czerwca 2022 roku**

GRZEGORZ NIZIOŁ
e-mail: grzegorz@niziol.net

W dniu 7 czerwca 2022 r. w Siedlcach odbyła się w trybie zdalnym jednodniowa konferencja międzynarodowa dotycząca zagadnień związanych z problematyką migracyjną państw Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej. Organizatorem konferencji był Instytut Nauk o Polityce i Administracji Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach (UPH) przy wsparciu Studenckiego Koła Naukowego Pasjonatów Prawa „Themis” oraz Studenckiego Koła Naukowego Prawa Podatkowego funkcjonującego w ramach Uczelni. Kierownikiem naukowym przedsięwzięcia był dr hab. Arkadiusz Indraszczyk, prof. UPH, zaś kierownikiem organizacyjnym dr Jerzy Szukalski. Na konferencji spotkali się naukowcy z 17 ośrodków akademickich – 8 polskich oraz 9 zagranicznych, m.in. z Gruzji, Ukrainy, Uzbekistanu, Turcji oraz Węgier.

Celem konferencji było ukazanie dynamiki procesów migracyjnych w państwach Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej, jakie nastąpiły wskutek rozpadu Związku Sowieckiego i wydarzeń Jesieni Narodów. Jak wskazali organizatorzy, procesy te wzmogły się po przyjęciu wielu państw europejskich do Unii Europejskiej (UE), zaś od 2021 r. istotnym czynnikiem ruchów migracyjnych stały się działania hybrydowe Białorusi w stosunku do Polski, Litwy i Łotwy, a w szerszym kontekście w stosunku do całej UE.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali kolejno: prof. dr hab. Mirosław Minkina, JM Rektor UPH, dr Marcin Chrzęścik, Prodziekan Wydziału Nauk Społecznych UPH, dr hab. A. Indraszczyk, prof. UPH, Dyrektor Instytutu Nauk o Polityce i Administracji UPH, dr J. Szukalski, adiunkt w Instytucie Nauk o Polityce i Administracji UPH.

Uczestnicy konferencji obradowali w czterech następujących po sobie sesjach. Obradom sesji pierwszej przewodniczył dr hab. Andrzej Bisztyga, prof. UZ. Jako pierwszy prelegent głos zabrał prof. dr hab. Akmal Saidov z Akademii Nauk Uzbekistanu, pierwszy zastępca Spikera Izby Ustawodawczej Olij Madżlisu Republiki Uzbekistanu, dyrektor Narodowego Centrum Republiki Uzbekistanu do spraw Praw Człowieka, który wystąpił z referatem *Миграционная политика Нового Узбекистана: законодательные и институциональные основы* (Polityka migracyjna Nowego Uzbekistanu: prawne i instytucjonalne podstawy). Kolejne referaty zaprezentowali: dr hab. Wiktoria Zagórska-Antoniuk, profesor Uniwersytetu Państwowego „Politechnika Żytomierska” w Żytomierzu – *Ukraina i obecny kryzys bezpieczeństwa*; prof. dr hab. Jacek Sobczak z Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej w Warszawie, jednocześnie sędzia Sądu Najwyższego w stanie spoczynku – *Obcy wszędzie – migranci w poszukiwaniu tożsamości*; dr hab. Yevheniia Duliba, profesor Narodowego Uniwersytetu Gospodarki Wodnej i Zarządzania Zasobami Naturalnymi w Równym – *Migracje w czasie wojny w Ukrainie: problem i sposoby ich rozwiązywania*; dr hab. Swietlana Swirko, profesor Państwowego Uniwersytetu „Politechnika Żytomierska” w Żytomierzu – *Migration Policy and Its Impact on the Economic Security of the Country* (Polityka migracyjna i jej wpływ na bezpieczeństwo ekonomiczne państwa); prof. dr hab. Ivan Pankevych z Narodowego Uniwersytetu Gospodarki Wodnej i Zarządzania Zasobami Naturalnymi w Równym, Uniwersytet Zielonogórski – *Rosyjska inwazja jako zagrożenie dla systemu szkolnictwa wyższego w Europie Środkowo-Wschodniej*; dr hab. Ewa Tuora-Schwierskott, profesor Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy – *Aktualna polityka migracyjna Niemiec w obliczu nowych wydarzeń politycznych*; prof. dr Tornike Khoshtaria z Uniwersytetu Medycznego w Tbilisi – *The Impact of Consumers Incentives Towards Green Products Purchase Intention* (Wpływ bodźców skłaniających konsumentów do zamiaru zakupu produktów ekologicznych).

Sesji drugiej przewodniczył prof. dr hab. J. Sobczak. Wygłaszającymi prelekcje byli: dr hab. Iryna Legan z Państwowego Uniwersytetu „Politechnika Żytomierska” w Żytomierzu – *Legal Regulation of Migration Processes* (Regulacje prawne procesów migracyjnych); dr Oksana Lytwynczuk z Uniwersytetu Państwowego „Politechnika Żytomierska” w Żytomierzu – *Kryzys migracyjny w warunkach wojny rosyjsko-ukraińskiej*; dr Olha Dzhyhora z Uniwersytetu Państwowego

„Politechnika Żytomierska” w Żytomierzu – *Features of the Budget Process and Budget Security in the Conditions of Martial Law in Ukraine* (Cechy procesów budżetowych w warunkach stanu wojennego w Ukrainie); dr hab. Jerzy Kolarzowski, prof. UPH – *Emigracja żywiołowa kontra emigracja z ludzką twarzą*; dr hab. Viktor Marsai z Instytutu Badawczego nad Migracjami w Budapeszcie – *Takuba and Szablya – The Conceptual Framework of the Deployment of the Hungarian Defence Forces in the Sahel in Context of the European Migration and Refugee Crisis* (Takuba i Szablya – Ramy koncepcyjne rozmieszczenia Węgierskich Sił Zbrojnych w Sahelu w kontekście europejskiego kryzysu migracyjnego i uchodźczego); dr Serhii Hakman z Regionalnego Centrum Podnoszenia Kwalifikacji w Czerniowcach – *Депортація як форма державної політики по розмиванню національного фактора* (Deportacja jako forma polityki państwa w celu osłabienia czynnika narodowego); dr Magdalena Wasylkowska-Michór z Uniwersytetu Zielonogórskiego – *Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa jako wyraz polityki migracyjnej państwa polskiego – zagadnienia wybrane.*

Sesję trzecią poprowadził dr hab. Krzysztof Prokop, prof. UPH. Swoje wystąpienia konferencyjne przedstawili: dr hab. Ksenia Kakareko z Uniwersytetu Warszawskiego – *Karta Polaka – rozwiązania na miarę naszych potrzeb i możliwości?*; dr hab. Tomasz Browarek z Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie – *Uwarunkowania polityki migracyjnej państwa polskiego po 1989 roku*; dr hab. Michał Bartoszewicz z Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego im. Jana Długosza w Częstochowie – *Polityka migracyjna w dziedzinie komunikowania się. Wybrane zagadnienia prawnojęzykowe*; dr Magdalena Kowalczyk z Uniwersytetu Zielonogórskiego – *Status prawny uchodźcy*; dr Aneta Bąk-Pitucha z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II – *Polityka migracyjna Grupy Wyszehradzkiej*; dr Habib Aydin z Państwowego Uniwersytetu w Synopie – *The Global Problem of the 21st Century: Migration and Solution* (Globalny problem XXI w.: migracja i jej możliwe rozwiązania); dr Piotr Sobański z Instytutu Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego – *Wybrane aspekty migracji związanej z konfliktem w Jugosławii w latach 90.*; dr Yuliya Ulasiuk z Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach – *Ekonomiczno-społeczne aspekty migracji pracowników naukowych z białoruskich uczelni*; dr Agnieszka Dybowska z Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach – *Strategia Unii Europejskiej na rzecz włączania społecznego młodzieży z rodzin migracyjnych.*

Ostatniej sesji czwartej – studenckiej przewodniczyła dr hab. Aldona Domańska, prof. UŁ. Prelekcje z grona studentów I i II roku prawa UPH przygotowali: Julia Bąbiak – *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a problem emigracji ekonomicznej Polaków*; Natalia Piątek – *Migracja Polaków do Wielkiej Brytanii po 2004 roku*; Andżelika Guzek – *Migranci w działaniach hybrydowych Białorusi wobec Polski, Litwy i Łotwy*; Eryk Kalaciński – *Emigracja polityczna i gospodarcza Rosjan w cieniu toczącej się wojny w Ukrainie*; Krzysztof Kuć – *Problemy wewnętrzne Federacji Rosyjskiej spowodowane migracją ludności po upadku Związku Radzieckiego*; Jakub Rosa – *Migracje na terenie Polski po drugiej wojnie światowej*. Podsumowania konferencji dokonał dr J. Szukalski.

Konferencja doskonale wpisała się w obecną sytuację geopolityczną, jednocześnie ukazując jak bardzo dojrzałymi i potrzebnymi poddania dyskusji są problemy związane z migracją międzynarodową odgrywającą coraz większą rolę w ekonomii i polityce społecznej państw wskazanych regionów, a także stanowiącą wyzwania w obszarze ich bezpieczeństwa zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego oraz możliwości integracyjnych cudzoziemców. Sytuacja demograficzna wpływająca na rynek pracy, w połączeniu ze znacznym odpływem emigracyjnym oraz nasilającą się imigracją, głównie z Iraku, Syrii i Afganistanu, zaś w odniesieniu do Rosji – z państw Azji Centralnej, ale także kryzys humanitarny spowodowany wojną w Ukrainie generujący wymuszoną nagłą migrację uchodźców pokazuje jak aktualny jest to problem. W ciągu zaledwie kilkunastu dni od wybuchu konfliktu do Polski trafiło prawie 2 miliony uchodźców, to jest tyle co przez ostatnie 6–7 lat migrantów ekonomicznych z Ukrainy do Polski czy polskich emigrantów na Wyspy Brytyjskie od akcesji Polski do UE. Doprowadziło to tym samym do sytuacji, w której w ciągu zaledwie dwóch tygodni populacja Polski zwiększyła się o 4–5%, stawiając przed całym społeczeństwem trudne wyzwania. Powyższe wskazuje, że migracje wymuszają konieczność wzmocnienia i koordynacji działań administracji oraz organizacji pozarządowych w celu identyfikacji i maksymalizacji korzyści płynących z niej, a także minimalizacji potencjalnie niekorzystnych społecznie skutków ruchów migracyjnych, także tych wymuszonych wojną. Interdyscyplinarny charakter konferencji dał jej uczestnikom możliwość wieloaspektowego podejścia do zakreślonego zagadnienia, był również przyczynkiem dla rozpoczęcia szerszej dyskusji i refleksji wśród społeczności akademickiej.

SPIS TREŚCI

Wstęp	7
Introduction	11
ARTYKUŁY	
Piotr OLSZEWSKI, Terroryzm we współczesnej Danii	15
Piotr OLSZEWSKI, Terrorism in Modern Denmark	29
Beata ŁACIAK, Cezary Smuniewski, Mariusz Boguszewski, The 2021 Migration Crisis in the Eyes of the Polish Priests from the Polish-Belarusian Borderland	43
Izabela RYCERSKA, Pomoc uchodźcom z Ukrainy w zapewnieniu godnego pobytu i bezpieczeństwa w Polsce przez jednostki samorządu terytorialnego w regulacjach prawnych	63
Izabela RYCERSKA, Assistance to Refugees from Ukraine in Ensuring a Dignified Stay and Security in Poland by Local Government Units in Legal Regulations	85
Ryszard SUDUŁ, System penitencjarny w zapewnianiu bezpieczeństwa w Polsce	109
Ryszard SUDUŁ, The Penitentiary System in Ensuring Security in Poland	131
Sylwia GORLICKA, Kwestia czeczeńska w stosunkach izraelsko-rosyjskich po 1991 roku	153
Sylwia GORLICKA, The Chechen Question in Post-1991 Israeli-Russian Relations	177

ARTYKUŁY RECENZYJNE

- Values and National Security of Poland.Observations Made when Reading
Cezary Smuniewski's Book Entitled *National Security of Poland
in the Axiological Perspective. President Lech Wałęsa* (Błażej Bado) 201

RECENZJE

- Kazimierz Korab, *Wojna ideologiczna*, Wydawnictwo Międzynarodowy
Instytut Edukacji Fundacja, Warszawa 2021, ss. 648 (Stanisław Wójcik) 221
- Agnieszka Łukasik-Turecka, Agnieszka Magdalena Zaręba,
Společné postrzeżenie przywództwa Jana Pawła II, Wydawnictwo KUL,
Lublin 2020, ss. 80 (Dorota Maj) 225

SPRAWOZDANIA

- Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej
„Polityka migracyjna państw Europy Środkowo-Wschodniej i Azji Centralnej.
Polityka – prawo – bezpieczeństwo – gospodarka”,
Siedlce, 7 czerwca 2022 roku (Grzegorz Nizioł) 229