



Studia i Analizy Nauk o Polityce

2/2023

Studia i Analizy Nauk o Polityce

KATOLICKI UNIWERSYTET LUBELSKI JANA PAWŁA II

RADA NAUKOWA

Adrian CORPADEAN
Tomasz GROSSE
Małgorzata KAMOLA-CIEŚLIK
Anatoliy KRUGLASHOV
Gabor LAGZI
Rafał LEŚNICZAK
Markijan MALSKI
Ewa MARCINIAK
Grygorii MONASTYRSKYI
Paweł OLSZEWSKI
Ozan ÖRMECI
Natalia PUTINĂ
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

2/2023

Wydawnictwo KUL
Lublin 2023

Redaktor numeru

Agnieszka ŁUKASIK-TURECKA

Opracowanie redakcyjne

Lucyna CYNARZEWSKA-WLAŻLIK

Opracowanie komputerowe

Jakub KOŚNIEWSKI

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. 81 454 56 78
e-mail: wydawnictwo@kul.lublin.pl
<https://wydawnictwo.kul.pl>

Wstęp

Z przyjemnością oddaję w ręce Czytelnika numer, który zamyka czwarty rok działalności czasopisma „Studia i Analizy Nauk o Polityce”. To ważny rok dla naszej redakcji. W lipcu 2023 roku punktacja dla naszego czasopisma, znajdującego się na ministerialnej liście czasopism, została podniesiona do 40. Na łamach periodyku z każdym numerem pojawiają się nowe nazwiska i nowe afiliacje Autorów i Recenzentów. Dziękujemy, że pomagacie nam Państwo stale podnosić jakość zawartych w czasopiśmie analiz.

Rok 2023 jest niezwykle istotny z perspektywy polityki międzynarodowej i krajowej. Zamykamy go z nierozwiązanymi licznymi i wielowymiarowymi kryzysami na świecie. Nadal trwa agresja Rosji na Ukrainę, rozpoczęła się wojna Izraela z Hamasem, nieustannie poważne zagrożenia stanowią fale migracyjne, a także wszechobecna dezinformacja i propaganda. W Polsce grudzień 2023 roku zapisał się na kartach historii jako miesiąc, w którym powołano nowy rząd Donalda Tuska.

Tematyka prezentowanego numeru jest zdywersyfikowana, począwszy od kwestii poruszanych w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc*, poprzez transnarodowy rynek pomocy i stanowisko Polski wobec fali migracyjnej z południa, aż po koncepcję ograniczającą dezinformację.

Numer rozpoczyna artykuł Arkadiusza Domagały, zatytułowany *Formy przemocy seksualnej w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc*. Jak podkreśla Autor, celem artykułu jest wskazanie na główne elementy procesu identyfikacji i definiowania form przemocy seksualnej w Międzynarodowym Trybunale Karnym dla byłej Jugosławii i Międzynarodowym Trybunale Karnym dla Rwandy, a także prześwietlenie praktyki orzeczniczej trybunałów karnych *ad hoc* pod kątem wskazanych form przemocy seksualnej.

Anna Moraczewska, Autorka drugiego artykułu zatytułowanego *Transnarodowy rynek pomocy – pragmatyczny altruizm organizacji pozarządowych (NGOs)*, poświęciła swój tekst organizacjom pozarządowym, ich specyfice i strategii działania.

Anna Szachon-Pszenny i Alicja Zyguła w swojej publikacji *Polska wobec fali migracyjnej z południa w 2023 roku – stanowisko względem nowego paktu migracyjnego Unii Europejskiej z uwzględnieniem przywrócenia kontroli granicznej ze Słowacją* przedstawiły stanowisko Polski wobec unijnej propozycji rozwiązania nowej fali kryzysu migracyjnego przez południowe granice zewnętrzne Unii Europejskiej. W artykule przybliżyły także okoliczności tymczasowego przywrócenia kontroli na granicy między Polską a Słowacją.

Z kolei Martinas Malužinas w artykule zatytułowanym *Informacja opancerzona jako obiecująca koncepcja ograniczająca dezinformację – nowy element demokracji opancerzonej?* omówił koncepcję informacji opancerzonej, której podstawowym zadaniem jest ochrona przekazywanych danych. Autor w swym tekście podjął próbę ukazania ścisłego związku idei informacji opancerzonej z kategorią demokracji opancerzonej czy z niedawno powstałą kategorią konstytucji opancerzonej.

Integralną część każdego numeru czasopisma „Studia i Analizy Nauk o Polityce” stanowią sprawozdania. W bieżącym numerze zachęcam do lektury sprawozdania przygotowanego przez Anetę Bąk-Pituchę z IV Ogólnopolskiego Kongresu Europeistyki w Krakowie, który odbył się w dniach 20–22 września 2023 roku oraz sprawozdania autorstwa Anny Szachon-Pszenny z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Historyczno-prawny i polityczno-gospodarczy wymiar wojny w Ukrainie” mającej miejsce w Zamościu w dniach 19–20 października 2023 roku.

Mam nadzieję, że zróżnicowany zakres zagadnień poruszanych w bieżącym numerze pozwoli każdemu Czytelnikowi znaleźć dla siebie interesującą lekturę.

Redaktor naczelna
Agnieszka Łukasik-Turecka

Introduction

I am pleased to hand over to the reader the issue that closes the fourth year of the journal “Studies and Analysis of Political Science.” This is an important year for our editorial team. In July 2023, the score for our journal, which is on the ministerial list of journals, was raised to 40. On the pages of the periodical with each issue are new names and new affiliations of Authors and Reviewers. Thank you for helping us to continuously improve the quality of the analyses contained in the journal.

The year 2023 is critical from the perspective of international and national politics. We are closing it with unresolved multiple and multidimensional crises in the world. Russia’s aggression against Ukraine continues, Israel’s war against Hamas has begun, migratory waves and pervasive disinformation and propaganda continue to pose serious threats. In Poland, December 2023 went down in history as the month in which the new government of Donald Tusk was established.

The topics presented in this issue are diversified, ranging from issues raised in the jurisprudence of *ad hoc* international criminal tribunals, the transnational advocacy market and Poland’s position *vis-à-vis* the migration wave from the south, to the concept of limiting disinformation.

The issue begins with an article by Arkadiusz Domagała, entitled *Forms of Sexual Violence in the Jurisprudence of Ad Hoc International Criminal Tribunals*. As the Author emphasises, the article aims to point out the main elements of the process of identifying and defining forms of sexual violence in the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda, as well as to screen the jurisprudential practice of the *ad hoc* criminal tribunals in terms of the forms of sexual violence identified.

Anna Moraczewska, Author of the second article entitled *The Transnational Advocacy Market – Pragmatic Altruism of Non-governmental Organisations (NGOs)*, devoted her text to NGOs, their specificities and their strategy of action.

Anna Szachoń-Pszenny and Alicja Zygula, in their publication *Poland in the Face of the Migration Wave from the South in 2023 – Position Towards the New EU Migration Pact, Including the Reintroduction of Border Control with Slovakia*, presented Poland's position towards the EU's proposal to address the new wave of the migration crisis across the southern external borders of the European Union. The article also brought closer the circumstances of the temporary restoration of control at the border between Poland and Slovakia.

Martinas Malužinas, on the other hand, in his article entitled *Armoured Information as a Promising Concept to Reduce Disinformation – a New Element of Armoured Democracy?* discussed the concept of armoured information, whose main task is to protect the transmitted data. In his text, the Author attempted to show the close relationship between the idea of armoured information with the category of armoured democracy or the recently established category of armoured constitution.

An integral part of the journal "Studies and Analysis of Political Science" are reports. In the current issue, I would like to encourage you to read a report prepared by Aneta Bąk-Pitucha on the 4th All-Poland Congress of European Studies in Krakow, which took place on September 20–22, 2023, as well as a report by Anna Szachoń-Pszenny on the International Scientific Conference "Historical-Legal and Political-Economic Dimensions of the War in Ukraine" taking place in Zamość on October 19–20, 2023.

I hope that the diverse range of subjects covered in the current issue will allow every reader to find an interesting study for themselves.


Editor in chief
Agnieszka Łukasik-Turecka

Formy przemocy seksualnej w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc*

Forms of Sexual Violence in the Jurisprudence of *Ad Hoc* International Criminal Tribunals

ARKADIUSZ DOMAGAŁA

Dr hab., Uniwersytet Wrocławski, e-mail: arkadiusz.domagala@uwr.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-4974-7618>

Streszczenie: Identyfikacja i zdefiniowanie we współczesnym prawie międzynarodowym form przemocy seksualnej – zgwałcenia, niewolnictwa seksualnego, wymuszonej prostytucji, wymuszonej ciąży i wymuszonej sterylizacji – to skutek wieloletnich wysiłków społeczności międzynarodowej zmierzającej do skutecznego ścigania i karania sprawców przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych. Kluczowym etapem owego procesu było funkcjonowanie trybunałów karnych powołanych w celu ukarania zbrodni popełnionych w trakcie konfliktu w byłej Jugosławii (1991–1995) oraz w Rwandzie (1994 r.). W wyniku prac Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (MTKJ) i Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (MTKR) doszło do wypracowania nowych w sensie prawnym form przemocy seksualnej (niewolnictwa seksualnego i wymuszonej ciąży), a także obowiązującej do dziś formuły definicyjnej zgwałcenia. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na główne elementy procesu identyfikacji i definiowania form przemocy seksualnej w MTKJ i MTKR, kluczowe dla powyższego procesu postępowania toczące się przed trybunałami karnymi *ad hoc*, jak i prześwietlenie praktyki orzeczniczej trybunałów karnych *ad hoc* pod kątem wskazanych form przemocy seksualnej. Analizie form przemocy seksualnej od momentu zakończenia II wojny światowej do czasów funkcjonowania MTKJ i MTKR towarzyszy koncepcja autonomizacji form przemocy seksualnej, która na użytek niniejszego artykułu rozumiana jest jako proces wyodrębniania zarówno przemocy seksualnej, jak i jej form przemocy seksualnej od innych, ogólniejszych zbrodni prawa międzynarodowego.

Słowa kluczowe: przemoc seksualna, Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy

Abstract: The identification and definition in contemporary international law of forms of sexual violence – rape, sexual slavery, forced prostitution, forced pregnancy and forced sterilization – is the result of many years of efforts by the international community to effectively prosecute and punish perpetrators of sexual violence in armed conflicts. A key stage in this process was the functioning of the criminal tribunals established to punish crimes

committed during the conflict in the former Yugoslavia (1991–1995) and Rwanda (1994). As a result of the work of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), new legal forms of sexual violence (sexual slavery and forced pregnancy) have been developed, as well as the current definition of rape. The purpose of this article is to point out the main elements of the process of identifying and defining forms of sexual violence in the ICTY and ICTR, the key proceedings before the *ad hoc* criminal tribunals for the above process, and to screen the jurisprudential practice of the *ad hoc* criminal tribunals for the forms of sexual violence identified. The analysis of forms of sexual violence since the end of the Second World War to the time of the functioning of the ICTY and the ICTR is accompanied by the concept of the autonomy of forms of sexual violence, which for the purposes of this article is understood as the process of distinguishing both sexual violence and its forms of sexual violence from other, more general crimes of international law.

Keywords: sexual violence, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, International Criminal Tribunal for Rwanda

Powstanie Międzynarodowego Trybunału Karnego (MTK) oraz Elementów Definicji Zbrodni MTK było przełomowym momentem w historii ścigania i karania sprawców przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych. Po raz pierwszy wskazano na szereg form przemocy seksualnej, które *primo*, wprost podlegały penalizacji, *secundo*, precyzyjnie zdefiniowano, *tertio*, jednoznacznie zakwalifikowano jako zbrodnie wojenne lub zbrodnie przeciwko ludzkości (Rzymski Statut 2003/78/708: pkt 9; Elements of Crimes 2010: 5–7, 19–20). Rosnące znaczenie zbrodni przemocy seksualnej jako przedmiotu prawa międzynarodowego karnego stanowi w sposób szczególny skutek pracy trybunałów karnych *ad hoc*: Międzynarodowego Trybunału dla byłej Jugosławii (MTKJ) oraz Międzynarodowego Trybunału dla Rwandy (MTKR), których orzecznictwo utorowało drogę do nazwania i zdefiniowania typów zbrodni o charakterze seksualnym¹. Rola, jaką odegrały trybunały *ad hoc* w powyższym procesie poprzez wskazanie na wynikające z ich orzecznictwa formy przemocy seksualnej, jest przedmiotem niniejszego artykułu.

¹ W 2010 r. formalnie zlikwidowano MTKJ i MTKR, a finalizację realizowanych przez trybunały prac przekazano do specjalnie utworzonego Międzynarodowego Mechanizmu Resztkowego (zob. McIntyre 2011: 923–983).

1. Zarys problemu i cele opracowania

Jeszcze w XX w. przemoc seksualna, choć została formalnie penalizowana, była fenomenem tyleż powszechnym, co bezkarnym. Zmianę w postrzeganiu przemocy seksualnej z „efektu ubocznego wojny” na skutkujące ściganiem i karaniem ciężkie naruszenie prawa międzynarodowego przyniosły dopiero lata 90. ubiegłego wieku (Gardam, Charlesworth 2000: 152-155). Równocześnie rozpoczęła się trwająca do dziś dyskusja wokół definiowania przemocy seksualnej i jej różnych, pojawiających się w konfliktach zbrojnych postaci. Równoległe z utworzeniem na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa MTKJ (1993 r.) i MTKR (1994 r.) uruchomiono proces, który stworzył podwaliny współczesnego systemu międzynarodowego prawa karnego z utworzonym w 1998 r. MTK na czele. Tym samym pojawiła się perspektywa na skuteczne ściganie i karanie sprawców naruszeń praw człowieka, a dotyczyło to zwłaszcza przemocy seksualnej, która do czasu powołania MTKJ i MTKR niemal w ogóle nie pojawiała się jako zbrodnia prawa międzynarodowego².

Uznanie przemocy seksualnej za naruszenie prawa międzynarodowego wraz z wyszczególnieniem typów przestępstw pojawiło się niezwykle późno, bo dopiero po II wojnie światowej w IV Konwencji genewskiej (Konwencje 1949/38/171). Dopiero statuty, a następnie orzecznictwo i dokumenty robocze trybunałów karnych wskazywały na coraz to nowsze, inne niż zgwałcenie i niewolnictwo seksualne formy przemocy seksualnej (Askin 2003: 288). Przemoc seksualna w konfliktach zbrojnych stała się – choć nie bez przeszkód – przedmiotem zainteresowania instytucji międzynarodowych dopiero z powołaniem MTKJ i MTKR. W toku prac obu trybunałów szczególną uwagę zwraca zainicjowanie dyskusji nad typami przemocy seksualnej oraz podjęcie trudu zdefiniowania różnych form naruszeń o charakterze seksualnym. Biorąc powyższe pod uwagę, za cele artykułu należy uznać przede wszystkim: (a) przedstawienie form przemocy seksualnej oraz ich stopniowe wprowadzanie do źródeł prawa międzynarodowego; (b) nakreślenie definicji form przemocy seksualnej wraz z przedstawieniem ewolucji w definiowaniu tychże form; (c) wskazanie na rolę przemocy seksualnej w praktyce orzeczniczej trybunałów

² Pośrednio zarzuty dotyczące przemocy seksualnej pojawiły się w pracach Międzynarodowego Trybunału Wojskowego dla Dalekiego Wschodu. W orzeczeniu trybunału zamiast wskazania na konkretne naruszenia natury seksualnej posłużono się frazą *violations of women* (Totani 2000: 160).

karnych *ad hoc*. Główna hipoteza artykułu odnosi się do związku pomiędzy rosnącą wagą zbrodni przemocy seksualnej w praktyce orzeczniczej a autonomizacją przemocy seksualnej rozumianej jako wyodrębnianie i identyfikacja nowych kategorii czynów zakazanych jako zbrodni międzynarodowych samych w sobie. Oznacza to dwutorowy proces, w którego ramach dochodzi po pierwsze, do wskazania na samoistność zbrodni przemocy seksualnej i po drugie, poszerzenia się katalogu form przemocy seksualnej.

Podjęcie przez trybunały *ad hoc* problematyki przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych uwidocznilo istniejące ograniczenia percepcyjne i konieczność wypracowania takich sposobów definiowania przemocy seksualnej, które umożliwiałyby ukazanie zróżnicowanych form przemocy seksualnej i jej dewastujących skutków (z perspektywy ofiar przemocy i społeczności, do których ofiary należą). *Last but not least* nowe postrzeganie przemocy seksualnej ułatwiłoby także efektywną penalizację naruszeń prawa, uykającym dotychczasowym niedoskonałym kwalifikacjom prawnym.

Jedną z cech XX-wiecznego postrzegania przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych jako złamania prawa międzynarodowego było jej redukcje do zgwałcenia. Co więcej, w pierwszej połowie XX w. można mówić o braku definiowania przemocy seksualnej, gdyż wiktoriańskie formuły regulaminu konwencji haskiej operowały ogólnym pojęciem „honoru i praw rodzinnych”. Ponadto przez szereg dekad w prawnym i akademickim, a szczególnie publicystycznym dyskursie synonimem przemocy seksualnej był tzw. gwałt wojenny (Isikozlu, Milard 2010: 16–18). Miało to wielorakie konsekwencje. Po pierwsze, wiązało się z ignorowaniem szeregu innych naruszeń o charakterze seksualnym, którym może, lecz nie musi zgwałcenie towarzyszyć. Po drugie, koncentracja na określeniu „gwałt” przy zastosowaniu klasycznego do lat 80. XX w. rozumienia zgwałcenia (jako niekonsensualnej penetracji waginalnej męskim organem płciowym) prowadziły do dylematu, czy jako zgwałcenie traktować można te naruszenia, które miały bez wątpienia seksualną naturę (także penetracyjną), ale nie polegały na stosunku płciowym obejmującym *immisio penis* (Eriksson 2010: 82). Po trzecie, „gwałt wojenny” wiązał się z przemocą seksualną względem kobiet, na co wskazywała jeszcze IV Konwencja genewska i przyjęte dnia 8 czerwca 1977 r. protokoły (Protokoły dodatkowe 1992/41/175). Stawiało to niełatwe pytanie o przemoc seksualną względem mężczyzn i neutralność płciową definicji związanych z przemocą seksualną. Świadomość powyższych dylematów skutkuje od niemal 30 lat pracami instytucji międzynarodowych

nad definiowaniem przemocy seksualnej, a w konsekwencji wyróżnieniem różnych form przemocy seksualnej. Zadanie to trudno uznać za zakończone, a konceptualizacja form przemocy seksualnej nadal stanowi przedmiot prac trybunałów międzynarodowych (Altunjan 2021: 892–893).

2. Formy przemocy seksualnej w prawie międzynarodowym do lat 90. XX wieku

Prekursorami trybunałów karnych *ad hoc* oraz MTK były międzynarodowe trybunały wojskowe powołane w Europie i na Dalekim Wschodzie (tzw. Trybunał Norymberski i Trybunał Tokijski). Niemal całkowicie pominięto sprawców przemocy seksualnej popełnionej w trakcie konfliktu i jedynie w przypadku kilku skazanych przez Trybunał Tokijski wspomniano ogólnie o „gwałtach” na okupowanych przez armię japońską terytoriach³. Trybunały krajowe nadzorowane przez aliantów były znacznie bardziej skłonne do uznania przemocy seksualnej za zbrodnię wojenną. Dnia 20 grudnia 1945 r. Sojusznicza Rada Kontroli Niemiec przyjęła ustawę nr 10, której art. 2 umożliwiał ściganie i karanie sprawców czynów, takich jak „gwałt oraz inne nieludzkie traktowanie” (na tej podstawie nie skazano ani jednej osoby). Jedynie w trakcie procesu przed amerykańską Komisją Wojskową w Manili osądzono i skazano generała Tomoyuki Yamashitę m.in. za gwałty na „dużej liczbie kobiet i dzieci płci żeńskiej” (US Military Commission 1945).

Przyjęta w 1949 r. IV Konwencja genewska powieliała dominujące wówczas spojrzenie na formy przemocy seksualnej. Artykuł 27 wskazuje, że „kobiety będą szczególnie chronione przed wszelkimi zamachami na ich cześć, zwłaszcza przed gwałceniem, zmuszaniem do prostytucji i wszelką obrazą wstydlivości” (Konwencje 1949/38/171). Wciąż centralną, ale już nie jedyną formą przemocy seksualnej było w konwencji zgwałcenie. Refleksja

³ Statuty międzynarodowych trybunałów wojskowych nie wskazywały bezpośrednio na przemoc seksualną jako podstawę karania, tym samym nie wskazano na formy przemocy seksualnej. W akcie oskarżenia przed Międzynarodowym Trybunałem Wojskowym (MTW) dla Dalekiego Wschodu pominięto organizatorów tzw. korpusu pocieszycielek – procederu systemu wymuszonej prostytucji na masową skalę. Z kolei prokuratorzy MTW mieli dostęp do wystarczających materiałów umożliwiających oskarżenie dowódców niemieckich o stosowanie przemocy seksualnej. Za przyczynę tego stanu można uznać „pruderyjność lub ignorancję” (Askin 1997: 97–99; Henry 2013: 362–380).

nad przemocą seksualną prowadzi nieuchronnie do poszerzania katalogu form przemocy seksualnej. Po II wojnie światowej efektem tego procesu stało się wyodrębnienie wymuszonej prostytucji (ang. *enforced prostitution*). Bez wątpienia jest to konsekwencja utworzenia tzw. korpusu pocieszycielek – kilkuset tysięcy kobiet zmuszanych do świadczenia usług seksualnych japońskim żołnierzom (Jørgensen, Friedmann 2014: 341–342). Wyraźne wskazanie na kobiety jako przedmiot naruszeń wydaje się nie tyle efektem szczególnej troski o kobiety, ale przede wszystkim tabuizacji przemocy seksualnej względem mężczyzn oraz powszechności przemocy względem kobiet. Warto podkreślić jest też język, którym posługuje się konwencja – za naruszenie uważa się „zamach na cześć” oraz „obrazę wstydlivości” kobiet. Współczesne sformułowania dotyczące przemocy seksualnej są zdecydowanie bardziej precyzyjne językowo, co pozytywnie wpływa na penalizację przemocy i interesy ofiar (Altunjan 2021: 881). Należy zauważyć, że ogólne pruderyjne określenia odnoszące się do przemocy seksualnej mogą być zakamuflowanym wskazaniem na pozostałe formy przemocy seksualnej, choć jednoznacznie trudno skonkretyzować jakie. Postanowienia dotyczące przemocy seksualnej i jej formy wskazane w IV Konwencji genewskiej przeniesiono do Protokołu dodatkowego (Protokoły dodatkowe 1992/41/175: art. 4 i art. 76). Wspomniany wyżej progres w zakresie wskazania na przemoc seksualną jako zbrodnię wojenną był w praktyce nieistotny, gdyż zakazy te nie były egzekwowane (Askin 1997: 19).

Statuty MTKJ i MTKR same w sobie nie stanowią punktu zwrotnego w identyfikowaniu form przemocy seksualnej. Podstawą prawną funkcjonowania MTKJ i MTKR były rezolucje Rady Bezpieczeństwa przyjęte na podstawie rozdziału VII Karty Narodów Zjednoczonych, co miało usprawnić proces ścigania i karania sprawców zbrodni. Każdy ze wspomnianych trybunałów uzyskał dużą autonomię, co mogło skutkować przyjęciem odmiennych wniosków co do form przemocy seksualnej, jak i definicji zidentyfikowanych postaci przemocy seksualnej. W rzeczywistości miało to miejsce w początkowej fazie funkcjonowania MTKJ i MTKR, choć z czasem doszło do syntezy dorobku definicyjnego trybunałów. Proces ujednolicania definicji zakończył dopiero MTK i jego Elementy Definicji Zbrodni.

Statut MTKJ wskazał na jedną formę przemocy seksualnej – zgwałcenie (art. 5 lit. g). Z kolei Statut MTKR jako formy przemocy seksualnej podawał zgwałcenie (art. 3 i art. 4) oraz wymuszoną prostytucję i „wszelkie czyny lubieżne” (art. 4). Tym samym Statut MTKR powielał rozwiązania definicyjne przyjęte w IV Konwencji genewskiej oraz Protokole dodatkowym

z 1977 r. Istotna jest także kwalifikacja prawna poszczególnych form przemocy seksualnej. O ile zgwałcenie można było potraktować jako zbrodnię przeciwko ludzkości, o tyle wymuszoną prostytutkę oraz „wszelkie czyny lubieżne” (czyli *de facto* inne formy ataków seksualnych) jedynie za naruszenie praw i zwyczajów wojny. Analiza art. 4 Statutu MTKR wskazuje również na nieautonomiczność zbrodni przemocy seksualnej, jako że są one elementem ogólniejszego naruszenia konwencji: „Zamach na godność osobistą, a w szczególności poniżające i upokarzające traktowanie” (zob. art. 4 lit. e Statutu MTKR; Luping 2009: 30). W tym kontekście warto podkreślić, że art. 3 Statutu MTKR oraz art. 5 Statutu MTKJ przyjmując zgwałcenie jako zbrodnię przeciwko ludzkości, nie opatrują tego dodatkowym komentarzem. Pozwala to uznać zgwałcenie jako zbrodnię prawa międzynarodowego *per se*.

3. Nowe formy przemocy seksualnej ujęte w Międzynarodowym Trybunale Karnym dla byłej Jugosławii i Międzynarodowym Trybunale Karnym dla Rwandy

Na podkreślenie zasługują trzy sukcesy MTKJ i MTKR w kontekście omawianej w artykule tematyki. Po pierwsze, trybunały *ad hoc* w swoim orzecznictwie podkreśliły, że przemoc seksualna nie ogranicza się do form wskazanych przez wcześniej przyjęte akty prawne (w tym statuty tych trybunałów). Po drugie, trybunały były pionierami definiowania form przemocy seksualnej. Po trzecie, zbrodnie przemocy seksualnej stały się faktem w praktyce orzeczniczej, czego efektem było oskarżenie i skazanie kilkudziesięciu osób.

Nie ulega wątpliwości, że bez wysiłku trybunałów *ad hoc* nie byłoby możliwe przygotowanie przez MTK katalogu zbrodni przemocy seksualnej. Zaprezentowane wnioski i sugestie – w szczególności w sprawie *Kunarac, Kovač, Vuković* (dalej: *Kunarac i in.*; Orzeczenie MTKJ 2001a) – skutkowały w kolejnych latach poszerzeniem katalogu zbrodni o zniewolenie seksualne (ang. *sexual enslavement*) oraz wymuszoną ciążę (ang. *forced pregnancy*). Wskutek ograniczonej statutem jurysdykcji materialnej trybunały karne *ad hoc* ani nie ścigały, ani nie karały bezpośrednio za wskazane powyżej postaci przemocy seksualnej (Amnesty International 2020: 7–8).

W sprawie *Kunarac i in.* (Orzeczenie MTKJ 2001a) poza odrębnym wskazaniem na zgwałcenie jako formę przemocy istotne było przedstawienie

zarzutów, które dotyczyły niewolnictwa i zgwałcenia łącznie. Sędziowie podzielili ten punkt widzenia, dając wyraz przekonaniu, że pewna kategoria czynów stanowi zbrodnię odrębną od zgwałcenia (Poprawiony akt oskarżenia MTKJ 1999: pkt 10.1–10.3 i 11.1; Orzeczenie Izby Odwoławczej MTKJ 2002: 57). Wskazano w nich na seksualny kontekst zniewolenia ofiar Dragoljuba Kunaracia i Radomira Kovacia (w tym wielokrotne gwałty), podkreślając jednocześnie ekonomiczne wykorzystywanie przetrzymywanych kobiet. Skutkiem orzeczenia MTKJ było zdynamizowanie wysiłków społeczności międzynarodowej w stronę jednoznacznego wyodrębnienia zniewolenia seksualnego oraz podkreślenia jego wyjątkowej brutalności i traumatycznych skutków dla ofiar. Już w 1998 r. Komisja Praw Człowieka Organizacji Narodów Zjednoczonych przyjęła raport specjalnego sprawozdawcy na temat niewolnictwa seksualnego, w którym podkreślono autonomiczność niewolnictwa seksualnego, wyodrębniając je z niewolnictwa jako takiego (Final Report 1998: pkt 30). Wspomniane wysiłki czyniły formalnością sformułowanie klarownej definicji niewolnictwa seksualnego w Elementach Definicji Zbrodni MTK.

Wymuszona ciąża, podobnie jak zniewolenie seksualne, nie pojawia się wprost jako forma przemocy w orzeczeniach MTKJ i MTKR, ale niewątpliwie późniejszą identyfikację tej formy przemocy ułatwiały wnioski w sprawach *Karadžić, Mladić* (Przegląd aktu oskarżenia MTRJ 1996), *Kunarac i in.* (Orzeczenie MTKJ 2001a), a także w sprawie *Akayesu* (Orzeczenie MTKR 1998; zob. La Haye 2001: 184). W pierwszej ze wspomnianych spraw MTKJ już w 1996 r. uznał, że jednym z celów funkcjonowania tzw. obozów gwałtu było „zmuszenie do rodzenia serbskiego potomstwa” oraz „wymuszone zapłodnienie” (ang. *enforced impregnation*; Przegląd aktu oskarżenia MTKJ 1996: pkt 64). W trakcie postępowania w sprawie *Kunarac i in.* trybunał nie omieszczał zwrócić uwagi, że sprawcy naruszeń obwieszczali ofiarom intencję zgwałceń: „Teraz będziesz rodzić dzieci Serbom, tak by nie było już muzułmanów w Fočy” (Orzeczenie MTKJ 2001a: pkt 342, 583, 654). W orzeczeniu w sprawie *Akayesu* MTKR rozważając związki przemocy seksualnej ze zbrodnią ludobójstwa, stwierdził, że „w społecznościach patriarchalnych, w których członkostwo w grupie jest determinowane przez tożsamość ojca, przykładem celowego niedopuszczania do narodzin wewnątrz grupy jest sytuacja, w której podczas zgwałcenia kobieta wspomnianej grupy jest rozmyślnie zapładniana przez członka innej grupy w celu doprowadzenia do narodzin dziecka, które nie będzie należało do grupy, z której pochodzi jego matka” (Orzeczenie MTKR 1998: pkt 507). Powyższy

wniosek wskazuje na potencjalną możliwość wpływu na skład grupy (etnicznej, narodowej, wyznaniowej itd.), która jest poddana pośrednio atakowi poprzez zgwałcenie, co z czasem stało się kluczowym komponentem definicji wymuszonej ciąży. Godne zauważenia jest to, że zarówno MTKJ, jak i MTKR posługiwały się sformułowaniem „wymuszonego zapłodnienia”. Dopiero w wyniku negocjacji nad Statutem MTK podkreślono, że istotą naruszenia jest nie spowodowanie ciąży, ale dążenie do utrzymania ciąży, na co wskazuje intencja sprawców wskazana w sprawach *Akayesu* czy *Kunarac i in.* (Brouwer 2005: 143–144). Brak klarownej definicji w pracach MTKJ i MTKR można wyjaśnić częściowo tym, że trybunały *ad hoc* nie wskazywały wymuszonej ciąży jako przesłanki do ścigania i karania sprawców i tym samym nie dochodziło do oskarżenia o tę zbrodnię.

4. Formuła definicyjna zgwałcenia w orzecznictwie trybunałów *ad hoc*

Kolejną zasługą trybunałów *ad hoc* było podjęcie zdefiniowania podstawowej zbrodni przemocy seksualnej, jaką jest zgwałcenie. Do rozpoczęcia prac przez trybunały *ad hoc* nie było przyjętej w prawie międzynarodowym definicji tego czynu, stąd jej sformalizowanie stało się niezbędnym i kluczowym krokiem w ściganiu i karaniu sprawców (Orzeczenie MTKR 1998: pkt 686). Można zaryzykować twierdzenie, że poprzez zdefiniowanie zgwałcenia powołano je na nowo do życia w sensie prawnym. Co więcej, jego *definiens* sprawia, że można je traktować jako nową formę przemocy seksualnej.

Formalnoprawne określenie, czym jest zgwałcenie, było procesem długotrwałym i przez lata funkcjonowania trybunałów koncepcja definiowania oraz zawartość merytoryczna definicji była zmieniana i uzupełniana. Efektem prac stało się ustalenie powszechnie akceptowanej w prawie międzynarodowym karnym formuły, która następnie została przyjęta przez MTK i ujęta w jego Elementach Definicji Zbrodni. W sprawie *Akayesu* (Orzeczenie MTKR 1998) skład sędziowski trybunału uznał, że definiowanie zgwałcenia w kontekście konfliktów zbrojnych wymaga porzucenia dominującej, dotychczasowej perspektywy i postrzegania zgwałcenia jako niekonsensualnego stosunku płciowego określanego przez zespół konkretnych czynności penetracyjnych z użyciem narządów płciowych. Zgodnie z orzeczeniem zgwałcenie to „napaść fizyczna o charakterze seksualnym popełniona

względem osoby znajdującej się w okolicznościach stanowiących przymus” („[...] circumstances which are coercive”; Orzeczenie MTKR 1998: pkt 688).

Progresywne, szerokie ujęcie zbrodni zatracające *de facto* granicę między zgwałceniem a inną przemocą seksualną wynikało przede wszystkim ze specyfiki przemocy seksualnej w Rwandzie w 1994 r., obejmującej szereg niestandardowych praktyk seksualnych, takich jak penetracja narzędziami czy okaleczenia narządów płciowych (Eriksson 2010: 413–425). Izba Procesowa uznała, że zgwałcenie jest przede wszystkim formą agresji, a ze względu na jego degradujący, niszczący i poniżający charakter należy je raczej definiować w sposób podobny jak tortury, czyli poprzez funkcje zbrodni i jej wpływ na jednostkę, a nie przez enumeratywnie wskazywane czynności je konstytuujące. Nie bez znaczenia było zaangażowanie organizacji pozarządowych skrupulatnie przyglądających się oskarżeniu i procesowi, a także obecność w składzie sędziowskim Navanethem Pillay zwracającej szczególną uwagę na zbrodnie przemocy seksualnej. W sprawie *Akayesu* (Orzeczenie MTKR 1998) podkreślono, że zgwałcenie w warunkach ostrego konfliktu społecznego redukuje znaczenie braku zgody ze strony ofiary jako elementu konstytutywnego zgwałcenia. Wedle trybunału dochodzenie, czy ofiara wyraziła bądź nie zgodę na czynności seksualne w sytuacji przemożnego przymusu, którą tworzy np. obecność wojskowych lub bojowników, nie jest konieczne (Chenault 2008: 224–225). Kilka miesięcy później w sprawie *Čelebići* (Orzeczenie MTKJ 1998a) trybunał zastosował definicję zgwałcenia ze sprawy *Akayesu* (Orzeczenie MTKR 1998), podkreślając jednak, że w prawie międzynarodowym wciąż brak jednoznacznej formuły opisującej zgwałcenie. Przyjął również podobną koncepcję określania zbrodni, wskazując na jej skutki podobne do tych wynikających z tortur (Orzeczenie MTKJ 1998a: pkt 483–493; Fountain 2013: 251–262; Hayes 2010: 129–156; Szpak 2018: 115–129).

Zmianę filozofii definiowania zgwałcenia przyniosło postępowanie w sprawie *Furundzija* (Orzeczenie MTKJ 1998b). Sędziowie trybunału przyjęli, że najbardziej użyteczną definicją będzie taka, która bazuje na klasycznym *actus reus*, czyli przywołując orzeczenie w sprawie *Akayesu* (Orzeczenie MTKR 1998), na „mechanicznym przedstawieniu” czynności i części ciała. Zdaniem sędziów punktem wyjścia w definiowaniu ze względów praktycznych powinny być kodeksy karne państw. W trakcie procesu przyjęto, że „obiektywne składniki” definicji zgwałcenia to jakkolwiek „choćby lekka (ang. *however slight*) seksualna penetracja (a) otworu waginalnego lub analnego ofiary penisem sprawcy lub jakimkolwiek przedmiotem użytym

przez sprawcę; lub (b) ust ofiary penisem sprawcy posługującym się przymusem, siłą lub groźbą użycia siły wobec ofiary lub bliskiej jej osoby trzeciej” (Orzeczenie MTKJ 1998b: pkt 176 i 180).

Definiowanie zgwałcenia w oparciu o wspomniane wyżej *actus reus* było kontynuowane w jednej z kluczowych rozpraw przed MTKJ, a mianowicie w sprawie *Kunarac i in.* (Orzeczenie MTKJ 2001a). O ile pierwsza część przywołanej w orzeczeniu definicji zgwałcenia stanowi kopię definicji w sprawie *Furundzija*, o tyle zauważalne stały się istotne zmiany dotyczące kontekstu zgwałcenia. W sprawie *Furundzija* trybunał koncentrował się na zastosowanych względem ofiary przymusie i sile, natomiast w sprawie *Kunarac i in.* uznano, że zasadniczym komponentem konstytuującym czyn zakazany jest brak dobrowolnie udzielonej zgody na stosunek seksualny. Wedle Izby Sądowej definicja zgwałcenia użyta w sprawie *Furundzija* miała braki, które wynikały z ignorowania innych „czynników, które czynią seksualną penetrację niekonsensualną i niedobrowolną ze strony ofiary” (Orzeczenie MTKJ 2001a: pkt 438). Jednocześnie MTKJ wskazał, że „wola ofiary powinna być oceniana w kontekście panujących okoliczności”. Tym samym, mimo odmiennej koncepcji definiowania zgwałcenia, sprawy *Akayesu* i *Kunarac i in.* połączył wątek uwarunkowań będących funkcją istnienia konfliktu zbrojnego, co prowadziło do wniosku, że zgoda na stosunek seksualny w okolicznościach tegoż konfliktu jest *de facto* fikcyjna (Adams 2018: 755–769). Zdecydowanie odrzucono również koncepcję, zgodnie z którą koniecznym elementem zgwałcenia jest stawianie oporu ze strony ofiary.

Ciekawą formułę przyjął MTKR w sprawie *Muhimana* (Orzeczenie MTKR 2005). Trybunał stwierdził, że definicje zgwałcenia uznane w sprawach *Akayesu* oraz *Kunarac i in.* nie są niekompatybilne i przyjął *de iure* za obowiązujące dwie definicje: jedną konceptualną, ogólną w sprawie *Akayesu* oraz drugą szczegółową opartą na „mechanicznym” *actus reus* w sprawie *Kunarac i in.* (Orzeczenie MTKR 2005: pkt 551; Adams 2018: 460). Zaakceptowana w sprawie *Kunarac i in.* definicja stała się w XXI w. powszechnie stosowaną i dominującą w wielu kolejnych postępowaniach przed trybunałami *ad hoc*⁴. W konsekwencji w pracach MTK została przyjęta jako podstawa i punkt wyjścia do określenia, czym jest zgwałcenie.

⁴ Dotyczy to m.in. postępowania w sprawach *Kvočka* (Orzeczenie MTKJ 2001b), *Nikolić* (Orzeczenie MTKJ 2003), *Prlić i in.* (Orzeczenie MTKJ 2013b), *Semanza* (Orzeczenie MTKR 2003), *Gacumbitsi* (Orzeczenie MTKR 2004b), *Kamuhanda* (Orzeczenie MTKR 2004a), *Muhimana* (Orzeczenie MTKR 2005), *Nyiramasuhuko i in.* (Orzeczenie MTKR 2015).

Zgwałcenie jako formę przemocy należy postrzegać w kontekście na nowo nakreślonego genderowego charakteru zbrodni. Przed rozwojem międzynarodowego prawa karnego w zakresie przestępstw seksualnych kategoria zgwałcenia odnosiła się do kobiet jako ofiar. Wskazują na to postanowienia IV Konwencji genewskiej (Konwencje 1949/38/171) i Protokołu dodatkowego (Protokoły dodatkowe 1992/41/175). W wyniku prac MTKJ zgwałcenie i przemoc seksualna stały się nie tylko zbrodnią popełnianą wobec kobiet, ale także wobec mężczyzn⁵. Efektem orzecznictwa i zwrócenia uwagi na ten problem było utworzenie w MTK definicji indyferentnej płciowo, w której zarówno sprawcą, jak i ofiarą mogli być przedstawiciele jakiegokolwiek płci. Powyższe sprawia, że w wyniku prac trybunałów karnych *ad hoc* zgwałcenie można traktować jako w istocie nową formę przemocy seksualnej. O ile naruszenia (np. okaleczenia narządów płciowych) dokonywane względem kobiet określane były jako seksualne, o tyle gdy ofiarami byli mężczyźni, pomijano seksualny wymiar zbrodni (Grey 2019: 91). Wskazywać to może na tabuizację przemocy seksualnej wobec mężczyzn.

Trzecią godną wskazania zasługą trybunałów *ad hoc* jest faktyczne zakończenie bezkarności sprawców przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych. Mimo wielu początkowych przeszkód w pracach prokuratora MTKJ i MTKR związanych z postrzeganiem przemocy seksualnej jako zbrodni mniejszej wagi oraz wątpliwości co do pozyskiwania dowodów przeciwko sprawcom ostatecznie udało się skazać kilkadziesiąt winnych przemocy seksualnej (Grey 2019: 74–89). Tym samym przemoc seksualna przestała być „nieuniknionym produktem ubocznym wojny”, a stała się faktycznie ściganą i karaną zbrodnią wojenną. Co więcej, w trakcie prac trybunałów *ad hoc* wielokrotnie zapadały wyroki, w których podkreślano, że przemoc seksualna była narzędziem terroru bądź czystek etnicznych, wyczerpując kryteria systematyczności lub masowości ataku i konstytuując tym samym zbrodnię przeciwko ludzkości, np. w sprawach *Kunarac i in.* (Orzeczenie MTKJ 2001a), *Muhimana* (Orzeczenie MTKR 2005), *Zelenović* (Orzeczenie MTKJ 2007), *Prlić i in.* (Orzeczenie MTKJ 2013b), *Nyiramasuhuko i in.* (Orzeczenie MTKR 2015).

⁵ Wniosek taki wypływa z orzeczeń MTKJ w sprawach *Tadić* (Orzeczenie MTKJ 1997), *Češić* (Orzeczenie MTKJ 2004), *Prlić i in.* (Orzeczenie MTKJ 2013b), *Stanišić i Župljanin* (Orzeczenie MTKJ 2013a). Oskarżenia w powyższych sprawach dotyczyły przede wszystkim wymuszania *fellatio*, okaleczeń płciowych oraz zmuszania do stosunków homoseksualnych.

Odnotować należy sprawy, w których MTKR uznał, że przemoc seksualna i zgwałcenie mogą konstituować ludobójstwo. W fundamentalnym dla zagadnienia postępowaniu w sprawie *Akayesu* (Orzeczenie MTKR 1998) jednoznacznie stwierdzono, że przemoc seksualna może być przejawem ludobójstwa. Odnosząc się do Konwencji o zapobieganiu i karaniu zbrodni ludobójstwa Izba Procesowa uznała, że zgwałcenia i przemoc seksualna mogą być potraktowane jako „powodowanie poważnego uszkodzenia ciała lub rozstroju zdrowia psychicznego członków grupy” oraz „stosowanie środków, które mają na celu wstrzymanie urodzin w obrębie grupy” (Konwencja 1949/2/9: art. 3). Ostatecznie w kontekście rozważanych względem Jean-Paula Akayesu zarzutów MTKR potwierdził, że akty przemocy seksualnej w podległej mu gminie Taba po pierwsze, były częścią szeroko zakrojonego planu eksterminacji grupy Tutsi, „zniszczenia jej ducha, woli życia i samego życia”, po drugie, stanowiły same w sobie „fizyczną i psychologiczną destrukcję kobiet Tutsi i całej społeczności” (Orzeczenie MTKR 1998: pkt 731). W sprawie *Gacumbitsi* (Orzeczenie MTKR 2004b) trybunał potwierdził wnioski ze sprawy *Akayesu* (Orzeczenie MTKR 1998). Trybunał podkreślił, że spowodowane zgwałceniami poważne uszkodzenia fizyczne i rozstrój zdrowia psychicznego, którym towarzyszy intencja wyniszczenia grupy etnicznej, należy traktować jako ludobójstwo (Orzeczenie MTKR 2004a: pkt 291). W konsekwencji uznano, że oskarżony Sylvestre Gacumbitsi jest winnym ludobójstwa, m.in. wskutek podżegania do gwałcenia kobiet i dziewcząt Tutsi.

W trakcie funkcjonowania MTKJ o zbrodnie natury seksualnej oskarżono 78 osób, co oznacza, że zarzuty takie usłyszało 48% wszystkich oskarżonych (Crimes of Sexual Violence in Numbers 2023). Wyroki skazujące usłyszało 32 sprawców, a zarzuty wycofano jedynie w przypadku 14 oskarżonych. Mniejsze sukcesy w kontekście ścigania i karania sprawców zanotował MTKR. Z niemal setki oskarżonych zarzuty dotyczące przemocy seksualnej usłyszały 53 osoby, ale jedynie w przypadku 12 potwierdzono zarzuty dotyczące przemocy seksualnej i uznano ich winę (Grey 2019: 85–86). Mimo że MTKR nie spełniał oczekiwań ofiar i organizacji pozarządowych w zakresie ścigania przemocy seksualnej, na uwagę zasługuje wysłanie jednoznacznego sygnału do sprawców przemocy seksualnej, co było najsilniej widoczne w sprawie *Akayesu* (Orzeczenie MTKR 1998) czy *Gacumbitsi* (Orzeczenie MTKR 2004b). Wątpliwa skuteczność MTKR mogła wynikać m.in. ze specyfiki konfliktu, uwarunkowań społecznych w Rwandzie oraz błędów prokuratorskich (van Schaack 2009: 362–367).

Wnioski

W statutach MTKJ i MTKJ pojawiły się jedynie te formy przemocy seksualnej, które wcześniej odnotowywała IV Konwencja genewska (zgwałcenie i wymuszona prostytutka). Orzecznictwo obu trybunałów, a zwłaszcza MTKJ, wpłynęło pozytywnie na wyodrębnienie nowych zbrodni – niewolnictwa seksualnego i wymuszonej ciąży. Zdefiniowanie zbrodni zgwałcenia poszerzyło znacząco jego zakres pojęciowy, czyniąc z niego *de facto* nową formę przemocy seksualnej. O ile w IV Konwencji genewskiej uznawano przemoc seksualną jako skierowaną przeciwko kobietom, o tyle przyjęte przez MTKJ i MTKR rozwiązania prawne czyniły zeń zbrodnię także potencjalnie skierowaną przeciwko mężczyznom.

Wyodrębnianie nowych form przemocy seksualnej silnie wiązało się w pracach trybunałów *ad hoc* z przekonaniem o autonomizacji tych zbrodni. Wprawdzie także w trakcie postępowań przed MTKJ i MTKR przemoc seksualna była nierzadko kwalifikowana jako „inne nieludzkie czyny”, „nieludzkie lub poniżające traktowanie” czy „zamachy na godność osobistą”, ale w ciągu kilkunastu lat funkcjonowania trybunałów *ad hoc* nabrała ona konkretnych kształtów instytucjonalnych (Adams 2018: 752). Przemoc seksualna zaczęła stawać się zbrodnią samą w sobie. Już (lub przyjmując odmienną perspektywę – dopiero) w sprawie *Kunarac i in.* MTKJ stwierdził jednoznacznie, że zgwałcenie uzyskuje status niezależnej zbrodni międzynarodowej (Orzeczenie MTKJ 2001a: pkt 436).

Proces autonomizacji i konkretyzacji zbrodni przemocy seksualnej zapoczątkowany orzecznictwem MTKJ i MTKR ułatwił sformułowanie Rzymskiego Statutu i Elementów Definicji Zbrodni MTK w częściach dotyczących przemocy seksualnej. Oba dokumenty podkreślają odrębność przemocy seksualnej jako naruszenia prawa międzynarodowego, co odróżnia je od IV Konwencji genewskiej i statutów trybunałów *ad hoc*. Impulsem do wskazanych procesów autonomizacji i konkretyzacji była również co najmniej częściowa (najmniej widoczna w przypadku przemocy seksualnej wobec mężczyzn) detabuizacja problemu przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych. Podobny skutek miały także rosnąca świadomość o przemoc seksualnej jako szczególnej, niszczącej i poniżającej formy naruszenia prawa humanitarnego, presja organizacji pozarządowych, a przede wszystkim prowadzone przed trybunałami karnymi procesy, które jednoznacznie wskazywały w swoich orzeczeniach na potrzebę identyfikacji kolejnych form przemocy seksualnej. Skutkiem pracy trybunałów *ad hoc* było również

określenie wszystkich form przemocy seksualnej (a nie tylko zgwałcenia) jako zbrodni przeciwko ludzkości. Jedną z konsekwencji prac MTKR jest także uznanie przemocy seksualnej jako czynu potencjalnie konstytuującego ludobójstwo. Ukazanie zbrodniczego potencjału przemocy seksualnej nie pozostaje bez znaczenia we współczesnych konfliktach, np. wojnie w Ukrainie (po 2022 r.). Systematycznie dokonujące się autonomizacja i debatazacja przemocy seksualnej sprawiają, że wynikające z niej zbrodnie wojenne – w przeciwieństwie do tych z lat 90. XX w. w byłej Jugosławii i w Rwandzie – są w Ukrainie powszechnie dokumentowane i raportowane organom władzy i organizacjom pozarządowym. Daje to realną perspektywę na pociągnięcie sprawców do odpowiedzialności karnej.

Bibliografia

- Adams, A. (2018), *The Legacy of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda and Their Contribution to the Crime of Rape*, „European Journal of International Law” 29: 749–769.
- Altunjan, T. (2021), *The International Criminal Court and Sexual Violence: Between Aspirations and Reality*, „German Law Journal” 22: 878–893.
- Amnesty International (2020), *Forced Pregnancy. A Commentary on the Crime in International Criminal Law*, (London: Peter Benenson House).
- Askin, K.D. (1997), *War Crimes Against Women: Prosecution in International War Crimes Tribunals*, (The Hague–London–Boston: Publishers Nijhoff Publishers).
- Askin, K.D. (2003), *Prosecuting Wartime Rape and Other Gender-Related Crimes under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles*, „Berkeley Journal of International Law” 21: 288–349.
- Brouwer, A.M. (2005), *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*, (Antwerp: Intersentia).
- Chenault, S. (2008), *And Since Akayesu? The Development of ICTR Jurisprudence on Gender Crimes: A Comparison of Akayesu and Muhimana*, „New England Journal of International and Comparative Law” 14: 221–237.
- Crimes of Sexual Violence in Numbers (2023), <https://www.icty.org/en/features/crimes-sexual-violence/in-numbers> (19.08.2023).
- Elements of Crimes (2010), Official Records of the Review Conference of the Rome Statute of the International Criminal Court. Kampala, 31 May – 11 June 2010, International Criminal Court Publication, RC/11, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Elements-of-Crimes.pdf> (9.09.2023).

- Eriksson, M. (2010), *Defining Rape. Emerging Obligations for States under International Law?*, (Orebro: Orebro University Press).
- Final Report (1998), Commission on Humane Rights, on Contemporary Form of Slavery: Systematic Rape, Sexual Slavery and Slavery-like Practices During Armed Conflicts: Submitted by Gay J. McDougall, Special Rapporteur, June 22, 1998 (E/CN.4/Sub.2/1998/13).
- Fountain, C. (2013), *Sexual Violence, the Ad Hoc Tribunals and the International Criminal Court: Reconciling Akayesu and Kunarac*, „ILSA Journal of International & Comparative Law” 19: 251–262.
- Gardam, J., H. Charlesworth (2000), *Protection of Women in Armed Conflict*, „Human Rights Quarterly” 22: 148–166.
- Grey, R. (2019), *Prosecuting Sexual and Gender-Based Crimes at the International Criminal Court. Practice, Progress and Potential*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hayes, N. (2010), *Creating a Definition of Rape in International Law: The Contribution of the International Criminal Tribunals*, [w:] S. Darcy, J. Powderly (red.), *Judicial Creativity at the International Criminal Tribunals*, (Oxford: Oxford University Press): 129–156.
- Henry, N. (2013), *Memory of an Injustice: The “Comfort Women” and the Legacy of the Tokyo Trial*, „Asian Studies Review” 3: 362–380.
- Isikozlu, E., A. Milard (2010), *Towards a Typology of Wartime Rape*, (Bonn: Bonn International Centre for Conversion).
- Jørgensen, N.H.B., D. Friedmann (2014), *Enforced Prostitution in International Law Through the Prism of the Dutch Temporary Courts Martial at Batavia*, [w:] M. Bergsmo, W.L. Cheah, P. Yi (red.), *Historical Origins of International Criminal Law*, (Brussels: Torkel Opsahl Academic EPublisher): 331–354.
- McIntyre, G. (2011), *The International Residual Mechanism and the Legacy of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, „Goettingen Journal of International Law” 3: 923–983.
- Konwencje (1949/38/171) o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171.
- Konwencja (1949/2/9) w sprawie zapobiegania i karania zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 r.), Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9.
- La Haye, E. (2001), *Article 8(2)(b)(xxii)*, [w:] R.S. Lee (red.), *The International Criminal Court: Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, (New York: Transnational Publishers): 187–198.

- Luping, D. (2009), *Investigation and Prosecution of Sexual and Gender-Based Crimes before the International Criminal Court*, „Journal of Gender, Social Policy & the Law” 17: 431–496.
- Orzeczenie Izby Odwoławczej Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (2002) z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie Kunarac, Kovač, Vuković (IT-96-23 i 23/1).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (1997) z dnia 14 czerwca 1997 r. w sprawie *Tadić* (IT-94-1).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (1998a) z dnia 16 listopada 1998 r. w sprawie *Čelebići* (IT-96-21-T).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (1998b) z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie *Furundžija* (IT-95-17/1-T).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (2001a) z dnia 22 lutego 2001 r. w sprawie *Kunarac, Kovač, Vuković* (IT-96-23 i 23/1).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (2001b) z dnia 2 listopada 2001 r. w sprawie *Kvočka* (IT-98-30/1).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (2003) z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie *Nikolić* (IT-94-2).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (2004) z dnia 13 marca 2004 r. w sprawie *Češić* (IT-95-10/1).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (2007) z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie *Zelenović* (IT-96-23/2-S).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (2013a) z dnia 23 marca 2013 r. w sprawie *Stanišić i Župljanin* (IT-08-91).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (2013b) z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie *Prlić i in.* (IT-04-74-T).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (1998) z dnia 2 września 1998 r. w sprawie *Akayesu* (ICTR-96-4-T).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (2003) z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie *Semanza* (ICTR-97-20).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (2004a) z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie *Kamuhanda* (ICTR-99-54A).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (2004b) z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie *Gacumbitsi* (ICTR-2001-64-T).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (2005) z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie *Muhimana* (ICTR-95-1-I).
- Orzeczenie Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (2015) z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie *Nyiramasuhuko i in.* (ICTR-98-42).


- Poprawiony akt oskarżenia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (1999) z dnia 7 listopada 1999 r. w sprawie *Kunarac, Kovač, Vuković* (IT-96-23 i 23/1).
- Protokoły dodatkowe (1992/41/175) do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175.
- Przeгляд aktu oskarżenia Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (1996) z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie *Karadžić, Mladić*, Review of the Indictments Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence (IT-95-5-R61, IT-95-18-R61).
- Rzymski Statut (2003/78/708) Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708.
- van Schaack, B. (2009), *Obstacles on the Road to Gender Justice: The International Criminal Tribunal for Rwanda as Object Lesson*, „American University Journal of Gender, Social Policy & the Law” 17: 361–406.
- Szpak, A. (2018), *Ewolucja definicji gwałtu w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc*, „Polityka i Społeczeństwo” 4: 115–129.
- Totani, Y. (2000), *The Case against the Accused*, [w:] Y. Tanaka, T. McCormack, G. Simpson (red.), *Beyond Victor's Justice? The Tokyo War Crimes Trial Revisited*, (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers): 147–161.
- US Military Commission (1945), Trial of General Tomoyuki Yamashita, Case No. 21, IV Law Reports of Trials of War Criminals, 8th October – 7th December, <http://lawofwar.org/Yamashita%20Commission.htm> (18.08.2023).

Forms of Sexual Violence in the Jurisprudence of *Ad Hoc* International Criminal Tribunals

Formy przemocy seksualnej w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych *ad hoc*

ARKADIUSZ DOMAGAŁA

Dr. Habil., University of Wrocław, e-mail: arkadiusz.domagala@uwr.edu.pl

 <https://orcid.org/0000-0003-4974-7618>

Abstract: The identification and definition in contemporary international law of forms of sexual violence – rape, sexual slavery, forced prostitution, forced pregnancy and forced sterilization – is the result of many years of efforts by the international community to effectively prosecute and punish perpetrators of sexual violence in armed conflicts. A key stage in this process was the functioning of the criminal tribunals established to punish crimes committed during the conflict in the former Yugoslavia (1991–1995) and Rwanda (1994). As a result of the work of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), new legal forms of sexual violence (sexual slavery and forced pregnancy) have been developed, as well as the current definition of rape. The purpose of this article is to point out the main elements of the process of identifying and defining forms of sexual violence in the ICTY and ICTR, the key proceedings before the *ad hoc* criminal tribunals for the above process, and to screen the jurisprudential practice of the *ad hoc* criminal tribunals for the forms of sexual violence identified. The analysis of forms of sexual violence since the end of the Second World War to the time of the functioning of the ICTY and the ICTR is accompanied by the concept of the autonomy of forms of sexual violence, which for the purposes of this article is understood as the process of distinguishing both sexual violence and its forms of sexual violence from other, more general crimes of international law.

Keywords: sexual violence, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, International Criminal Tribunal for Rwanda

Streszczenie: Identyfikacja i zdefiniowanie we współczesnym prawie międzynarodowym form przemocy seksualnej – zgwałcenia, niewolnictwa seksualnego, wymuszonej prostytucji, wymuszonej ciąży i wymuszonej sterylizacji – to skutek wieloletnich wysiłków społeczności międzynarodowej zmierzającej do skutecznego ścigania i karania sprawców przemocy seksualnej w konfliktach zbrojnych. Kluczowym etapem owego procesu było funkcjonowanie trybunałów karnych powołanych w celu ukarania zbrodni popełnionych w trakcie konfliktu w byłej Jugosławii (1991–1995) oraz w Rwandzie (1994 r.). W wyniku prac Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii (MTKJ) i Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy (MTKR) doszło do wypracowania nowych

w sensie prawnym form przemocy seksualnej (niewolnictwa seksualnego i wymuszonej ciąży), a także obowiązującej do dziś formuły definicyjnej zgwałcenia. Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na główne elementy procesu identyfikacji i definiowania form przemocy seksualnej w MTKJ i MTKR, kluczowe dla powyższego procesu postępowania toczące się przed trybunałami karnymi *ad hoc*, jak i przeświadczenie praktyki orzeczniczej trybunałów karnych *ad hoc* pod kątem wskazanych form przemocy seksualnej. Analizie form przemocy seksualnej od momentu zakończenia II wojny światowej do czasów funkcjonowania MTKJ i MTKR towarzyszy koncepcja autonomizacji form przemocy seksualnej, która na użytek niniejszego artykułu rozumiana jest jako proces wyodrębniania zarówno przemocy seksualnej, jak i jej form przemocy seksualnej od innych, ogólniejszych zbrodni prawa międzynarodowego.

Słowa kluczowe: przemoc seksualna, Międzynarodowy Trybunał Karny dla byłej Jugosławii, Międzynarodowy Trybunał Karny dla Rwandy

The creation of the International Criminal Court (ICC) and Elements of Crimes adopted by ICC was a landmark moment in the history of prosecuting and punishing perpetrators of sexual violence in armed conflicts. For the first time, a number of forms of sexual violence were identified which, *primo*, were explicitly criminalised, *secundo*, precisely defined, and, *tertio*, explicitly classified as war crimes or crimes against humanity (Rzymski Statut 2003/78/708: point 9; Elements of Crimes 2010: 5–7, 19–20). The growing importance of the crime of sexual violence as a subject of international criminal law is specifically the result of the work of the *ad hoc* criminal tribunals: the International Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY) and the International Tribunal for Rwanda (ICTR), whose jurisprudence has paved the way for naming and defining types of crimes of a sexual nature.¹ The role that the *ad hoc* tribunals have played in the above process by pointing out the forms of sexual violence resulting from their jurisprudence is the subject of this article.

¹ In 2010, the ICTY and the ICTR were formally disbanded, and the finalisation of the work carried out by the courts was transferred to a specially created International Residual Mechanism (see McIntyre 2011: 923–983).

1. Outline of the problem and objectives of the study

As late as the 20th century, sexual violence, although formally criminalised, was a phenomenon that was as common as it was unpunished. The change in the perception of sexual violence from a “side-effect of war” to one resulting in prosecution and punishment of a grave breach of international law did not come until the 1990s (Gardam, Charlesworth 2000: 152–155). At the same time, the ongoing debate around the definition of sexual violence and its various forms that appear in armed conflicts begins. In parallel with the creation by Security Council resolutions of the ICTY (1993) and the ICTR (1994), a process was set in motion that laid the foundations of the modern system of international criminal law with the ICC, established in 1998, at its head. This gave rise to the prospect of effective prosecution and punishment of perpetrators of human rights violations, especially sexual violence, which until the establishment of the ICTY and the ICTR had almost never appeared as a crime under international law.²

The recognition of sexual violence as a violation of international law, together with the specification of the types of crimes, appeared extremely late, because only after the Second World War in the Fourth Geneva Convention (Konwencje 1949/38/171). It was not until the statutes and then the case law and working documents of the Criminal Tribunals that more and more recent forms of sexual violence other than rape and sexual slavery were identified (Askin 2003: 288). Sexual violence in armed conflicts has only become – albeit not without obstacles – the focus of international institutions with the establishment of the ICTY and the ICTR. In the course of the work of both tribunals, particular attention is paid to initiating a discussion on the types of sexual violence and to trying to define different forms of sexual violations. Taking the above into account, the objectives of the article should be considered primarily: (a) to present the forms of sexual violence and their progressive introduction into the sources of international law; (b) to outline the definition of forms of sexual violence, together with an account of the evolution in the definition of these forms; (c) to point out the role of sexual violence in the jurisprudential practice of *ad hoc* criminal tribunals. The main hypothesis of the article refers to the relationship

² Indirectly, allegations of sexual violence appeared in the works of the International Military Tribunal for the Far East. The tribunal’s ruling uses the phrase *violations of women* instead of pointing to specific violations of a sexual nature (Totani 2000: 160).

between the growing importance of the crime of sexual violence in jurisprudence and the autonomy of sexual violence understood as the separation and identification of new categories of prohibited acts as international crimes in themselves. This means a two-track process in which, firstly, the crime of sexual violence is identified and, secondly, the catalogue of forms of sexual violence expands.

The *ad hoc* tribunals' take on the issue of sexual violence in armed conflict has highlighted existing perceptual limitations and the need to develop ways of defining sexual violence that allow the diverse forms of sexual violence and its devastating effects (from the perspective of the victims of violence and the communities to which the victims belong) to be shown. Last but not least, a new perception of sexual violence would also facilitate the effective penalisation of violations of the law that have eluded previous imperfect legal qualifications.

One of the features of the 20th-century perception of sexual violence in armed conflicts as a violation of international law was its reduction to rape. Moreover, in the first half of the twentieth century, it is possible to speak of a lack of definition of sexual violence, as the Victorian formulations of the regulations attached to the Hague Convention operated with the general concept of "honour and family rights." Furthermore, for a number of decades in legal and academic, and especially journalistic discourse, the synonym for sexual violence was the so-called wartime rape (Isikozlu, Milard 2010: 16–18). This had multiple consequences. First, it involved ignoring a number of other sexual violations that may or may not be accompanied by rape. Secondly, the focus on the term "rape" using the classical 1990s (as non-consensual vaginal penetration with a male sexual organ) led to a dilemma as to whether violations that were undoubtedly sexual in nature (including penetration) but did not involve sexual intercourse involving *immisio penis* could be treated as rape (Eriksson 2010: 82). Thirdly, "wartime rape" involved sexual violence against women only, as further indicated by the Fourth Geneva Convention and the protocols adopted on June 8, 1977 (Protokoły dodatkowe 1992/41/175). This posed a difficult question about sexual violence against men and gender neutrality of definitions related to sexual violence. Awareness of the above dilemmas has resulted in the work of international institutions on the definition of sexual violence for almost 30 years and, consequently, the distinction between different forms of sexual violence. This task can hardly be considered complete, and the conceptualisation of forms of sexual violence continues to be the subject of the work of international tribunals (Altunjan 2021: 892–893).

2. Forms of sexual violence in international law until the 1990s

The precursors of the *ad hoc* criminal tribunals and the ICC were the international military tribunals established in Europe and the Far East (the so-called Nuremberg Tribunal and the Tokyo Tribunal). Perpetrators of sexual violence committed during the conflict were almost completely omitted, and only in the case of a few convicted by the Tokyo court were “rapes” in the territories occupied by the Japanese Army generally mentioned.³ National authorities overseen by the Allies were much more likely to recognize sexual violence as a war crime. On December 20, 1945, The Allied Control Council for Germany adopted Act No. 10, art. 2 which allowed for the prosecution and punishment of perpetrators of acts such as “rape and other inhuman treatment” (not a single person was convicted on this basis). Only during the trial before the US Military Commission in Manila was General Tomoyuki Yamashita tried and convicted of, among other things, raping “a large number of women and female children” (US Military Commission 1945).

The Fourth Geneva Convention, adopted in 1949, replicated the prevailing view of forms of sexual violence at the time. Article 27 states that “women shall be particularly protected against any attack on their honour, in particular rape, forced prostitution and all forms of indecent assault” (Konwencje 1949/38/171). Still the central, but no longer the only, form of sexual violence in the convention was rape. Reflection on sexual violence inevitably leads to a widening of the catalogue of forms of sexual violence. After World War II, this process led to the definition of “enforced prostitution.” Undoubtedly, this is a consequence of the creation of the so-called comfort women corps – the several hundred thousand women forced to provide sexual services to Japanese soldiers (Jørgensen, Friedmann 2014: 341–342). The explicit reference to women as the subject of violations seems not so much to be the result of a particular concern for women but above all of the taboo on sexual violence against men and the prevalence of violence against women. It is also worth highlighting the language used by the convention – it is

³ The statutes of the international military tribunals did not directly refer to sexual violence as a basis for punishment and thus did not refer to forms of sexual violence. The indictment before the International Military Tribunal for the Far East (IMTFE) omitted the organizers of the so-called Comfort Women – a system of forced prostitution on a massive scale. In turn, the International Military Tribunal at Nuremberg prosecutors had access to sufficient material to charge the German commanders with sexual violence. The cause of this condition can be considered “prudishness or ignorance” (Askin 1997: 97–99; Henry 2013: 362–380).

considered a violation of the “attack on honour” of women. Contemporary formulations of sexual violence are much more precise linguistically, which has a positive impact on the penalization of violence and the interests of victims (Altunjan 2021: 881). It should be noted that general prudential terms referring to sexual violence can be a disguised indication of other forms of sexual violence, although it is difficult to clearly specify which ones. The provisions on sexual violence and its forms set out in the Fourth Geneva Convention have been transferred to the Additional Protocol (Protokoły dodatkowe 1992/41/175: art. 4 and art. 76). The above-mentioned progress in designating sexual violence as a war crime has been negligible in practice, as these prohibitions have not been enforced (Askin 1997: 19).

The statutes of the ICTY and the ICTR do not in themselves constitute a turning point in the identification of forms of sexual violence. The legal basis for the functioning of the ICTY and the ICTR were Security Council resolutions adopted on the basis of Chapter VII of the Charter of the United Nations, which was to improve the process of prosecution and punishment of the perpetrators of crimes. Each of these tribunals was granted a great deal of autonomy, which may have resulted in different conclusions on the forms of sexual violence and definitions of the forms of sexual violence identified. In fact, this took place in the early stages of the functioning of the ICTY and the ICTR, although over time there has been a synthesis of the definition. The process of unifying the definition was completed only by the ICC and the Elements of Crimes.

The statute of the ICTY pointed to one form of sexual violence – rape (art. 5 lit. g). In turn, the statute of the ICTR referred to rape as a form of sexual violence (art. 3 and art. 4) and forced prostitution and “any form of indecent assault” (art. 4). Thus, the statute of the ICTY duplicated the definitions adopted in the Fourth Geneva Convention and the Additional Protocol of 1977. It is worth noting the legal qualification of individual forms of sexual violence. While rape could be treated as a crime against humanity, forced prostitution and “any form of indecent assault” (i.e. *de facto* other forms of sexual attacks) could only be treated as violations of the laws and customs of war. An analysis of art. 4 of the ICTR Statute also points to the non-autonomous nature of crimes of sexual violence, as they are part of a more general violation of the convention: “assault on personal dignity and, in particular, degrading and humiliating treatment” (see art. 4 lit. e of the ICTR Statute; Luping 2009: 30). In this context, it is worth emphasizing that art. 3 of the ICTR Statute and art. 5 of the ICTY Statute, accepting rape as a crime against humanity, they do

not provide any additional commentary on it. This allows rape to be recognized as a crime under international law *per se*.

3. New forms of sexual violence covered by the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia and the International Criminal Tribunal for Rwanda

The three successes of the ICTY and the ICTR in the context of the topic discussed in the article deserve to be highlighted. First, *ad hoc* tribunals emphasized in their jurisprudence that sexual violence is not limited to the forms indicated by previously adopted legal acts (including the statutes of these tribunals). Secondly, the tribunals were pioneers in defining forms of sexual violence. Thirdly, crimes of sexual violence have become a fact of life in judicial practice, resulting in the prosecution and conviction of dozens of people.

There is no doubt that without the efforts of the *ad hoc* tribunals, it would not have been possible for the ICC to prepare a catalogue of crimes of sexual violence. The presented conclusions and suggestions – in particular in the case of *Kunarac, Kovač, Vuković* (hereinafter: *Kunarac et al.*; Orzeczenie MTKJ 2001a) – resulted in the expansion of the catalogue of crimes to include “sexual enslavement” and “forced pregnancy” in the following years. Due to the statute’s limited substantive jurisdiction, *ad hoc* criminal tribunals neither prosecuted nor punished directly the forms of sexual violence indicated above (Amnesty International 2020: 7–8).

In the case of *Kunarac et al.* (Orzeczenie MTKJ 2001a), apart from separately mentioning rape as a form of violence, it was important to present charges that concerned slavery and rape together. The judges shared this view, expressing the conviction that a certain category of acts constitutes a crime distinct from rape (Poprawiony akt oskarżenia MTKJ 1999: point 10.1–10.3 and 11.1; Orzeczenie Izby Odwoławczej MTKJ 2002: 57). They pointed to the sexual context of the enslavement of victims Dragoljub Kunarac and Radomir Kovač (including multiple rapes) while highlighting the economic exploitation of detained women. The result of the ICTY ruling was to accelerate the efforts of the international community to clearly distinguish between sexual slavery and highlight its exceptional brutality and traumatic consequences for victims. Already in 1998, The United Nations Commission on Human Rights adopted the report of the Special Rapporteur on sexual slavery, which emphasized

the autonomy of sexual slavery, separating it from slavery itself (Final Report 1998: point 30). These efforts made it a formality to formulate a clear definition of sexual slavery in the elements of the ICC's Elements of Crimes.

Forced pregnancy, like sexual slavery, does not appear directly as a form of violence in the ICTY and ICTR rulings, but undoubtedly the subsequent identification of this form of violence was facilitated by the conclusions in the cases of *Karadžić, Mladić* (Przegląd aktu oskarżenia MTRJ 1996), *Kunarac et al.* (Orzeczenie MTKJ 2001a), as well as in the *Akayesu* case (Orzeczenie MTKR 1998; see La Haye 2001: 184). In the first of the above-mentioned cases, the ICTY found already in 1996 that one of the objectives of the so-called rape camps was “forcing to give birth to Serbian offspring” and “enforced impregnation” (Przegląd aktu oskarżenia MTRJ 1996: point 64). During the proceedings in the case of *Kunarac et al.* the tribunal did not fail to note that the perpetrators of the violations announced their intention to rape the victims: “Now you will give birth to children to Serbs so that there will be no more Muslims in Foča” (Orzeczenie MTKJ 2001a: point 342, 583, 654). In the *Akayesu* judgment, the ICTR, considering the links between sexual violence and the crime of genocide, stated that “in patriarchal societies, where membership of a group is determined by the identity of the father, an example of a measure intended to prevent births within a group is the case where, during rape, a woman of the said group is deliberately impregnated by a man of another group, with the intent to have her give birth to a child who will consequently not belong to its mother’s group” (Orzeczenie MTKR 1998: point 507). The above conclusion indicates a potential impact on the composition of the group (ethnic, national, religious, etc.), which is indirectly attacked through rape, which over time has become a key component of the definition of forced pregnancy. It is noteworthy that both the ICTY and the ICTR used the term “forced insemination.” It was only as a result of the negotiations on the ICC Statute that it was emphasised that the essence of the violation is not to cause pregnancy, but to seek to maintain pregnancy, as indicated by the intention of the perpetrators indicated in the cases of *Akayesu* or *Kunarac et al.* (Brouwer 2005: 143–144). The lack of a clear definition in the work of the ICTY and ICTR can be explained in part by the fact that the *ad hoc* tribunals did not identify forced pregnancy as a rationale for prosecuting and punishing the perpetrators and thus there was no prosecution for this crime.

4. Definition formula of rape in the jurisprudence of *ad hoc* tribunals

Another merit of the *ad hoc* tribunals was that they undertook to define the basic crime of sexual violence, rape. Until the *ad hoc* tribunals began their work, there was no internationally accepted definition of this act, hence its formalisation became a necessary and crucial step in the prosecution and punishment of perpetrators (Orzeczenie MTKR 1998: point 686). It can be argued that by defining rape, it has been brought back to life in a legal sense. Moreover, its *definiens* makes it possible to treat it as a new form of sexual violence.

The formal legal definition of rape has been a long process and over the years the concept of definition and the substantive content of the definition have been amended and supplemented. The result of the work was the establishment of a formula generally accepted in international criminal law, which was subsequently adopted by the ICC and included in its Elements of Crimes. In the *Akayesu* case (Orzeczenie MTKR 1998), a panel of judges of the tribunal considered that defining rape in the context of armed conflict requires abandoning the dominant previous perspective and viewing rape as non-consensual sexual intercourse defined by a set of specific genital penetrative acts. According to the judgment, rape is “a physical invasion of a sexual nature, committed on a person under circumstances which are coercive” (Orzeczenie MTKR 1998: point 688).

The progressive, broad framing of the crime blurring the *de facto* line between rape and other sexual violence was primarily due to the specificity of sexual violence in Rwanda in 1994, involving a range of non-standard sexual practices such as penetration with instruments or genital mutilation (Eriksson 2010: 413–425). The Trial Chamber held that rape is primarily a form of aggression and, because of its degrading, destructive and degrading nature, it should be defined in a way similar to torture, that is, by the functions of the crime and its impact on the individual, rather than by the enumeratively indicated actions constituting it. Not without significance was the involvement of NGOs meticulously monitoring the prosecution and trial, as well as the presence on the bench of Navanethem Pillay paying particular attention to the crimes of sexual violence. The *Akayesu* case (Orzeczenie MTKR 1998) emphasised that rape under conditions of acute social conflict reduces the importance of non-consent on the part of the victim as a constitutive element of rape. According to the court, it is not necessary to investigate whether or not the victim consented to sexual acts in a situation of overwhelming coercion, such as the presence of military personnel or

militants (Chenault 2008: 224–225). A few months later, in the *Čelebići* case (Orzeczenie MTKJ 1998a), the tribunal applied the definition of rape from the *Akayesu* case (Orzeczenie MTKR 1998) but emphasised that international law still lacks an unambiguous formula to describe rape. He also adopted a similar concept of defining crime, pointing to its effects similar to those resulting from torture (Orzeczenie MTKJ 1998a: point 483–493; Fountain 2013: 251–262; Hayes 2010: 129–156; Szpak 2018: 115–129).

A change in philosophy in defining rape was brought about by the *Furundzija* proceedings (Orzeczenie MTKJ 1998b). The tribunal's judges assumed that the most useful definition would be one based on the classic *actus reus*, that is, citing the *Akayesu* judgment (Orzeczenie MTKR 1998), the "mechanical description" of actions and body parts. According to judges, the starting point in defining for practical reasons should be the criminal codes of states. During the trial, it was accepted that the "objective components" of the definition of rape are any "however slight sexual penetration of (a) the vaginal or anal opening of the victim by the penis of the perpetrator or any other object used by the perpetrator; or (b) the victim's mouth by the penis of the perpetrator using coercion, force or threat of force against the victim or a third person" (Orzeczenie MTKJ 1998b: point 176 and 185).

Defining rape based on the aforementioned *actus reus* continued in one of the key trials before the ICTY, namely *Kunarac et al.* (Orzeczenie MTKJ 2001a). While the first part of the definition of rape cited in the judgement is a copy of the definition in the *Furundzija* case, significant changes regarding the context of rape have become noticeable. In the *Furundzija* case, the tribunal focused on the coercion and force used against the victim, while in *Kunarac et al.* it was recognized that the essential constituent component of the prohibited act is the lack of voluntary consent to sexual intercourse. According to the Trial Chamber, the definition of rape used in the *Furundzija* case was deficient in that it ignored other "factors which would render an act of sexual penetration non-consensual or non-voluntary on the part of the victim" (Orzeczenie MTKJ 2001a: point 438). At the same time, the ICTY pointed out that "the will of the victim should be assessed in the context of the prevailing circumstances." Thus, despite their different conceptions of defining rape, the cases of *Akayesu* and *Kunarac et al.* were united by the theme of conditioning as a function of the existence of armed conflict, leading to the conclusion that consent to sexual intercourse in the circumstances of that conflict is *de facto* fictitious (Adams

2018: 755–769). The concept that resistance on the part of the victim is a necessary element of rape has also been strongly rejected.

An interesting formula was adopted by the ICTR in the *Muhimana* case (Orzeczenie MTKR 2005). The tribunal found that the definitions of rape recognised in the *Akayesu* and *Kunarac et al.* cases were not incompatible and adopted *de iure* the two definitions as valid: one conceptual, general definition in the *Akayesu* case and a second specific one based on the “mechanical” *actus reus* in the *Kunarac et al.* case (Orzeczenie MTKR 2005: point 551; Adams 2018: 460). The definition accepted in *Kunarac et al.* has become widely used and dominant in many subsequent *ad hoc* tribunal proceedings in the 21st century.⁴ Consequently, in the works of the ICC, it was adopted as a basis and starting point for determining what rape is.

Rape as a form of violence must be seen in the context of the redefined gender-based nature of the crime. Before the development of international criminal law in the field of sexual crimes, the category of rape referred to women as victims. This is indicated by the provisions of the Fourth Geneva Convention (Konwencje 1949/38/171) and the Additional Protocol (Protokoły dodatkowe 1992/41/175). As a result of the work of the ICC, rape and sexual violence have become not only a crime against women but also against men.⁵ The result of the case law and attention to this problem was the creation of a gender-neutral definition in the ICC, in which both the perpetrator and the victim could be representatives of any sex. The above means that, as a result of the work of *ad hoc* criminal tribunals, rape can be treated as essentially a new form of sexual violence. While violations (e.g., genital mutilation) committed against women were described as sexual, when men were the victims, the sexual dimension of the crime was overlooked (Grey 2019: 91). This may indicate that sexual violence against men is taboo.

A third noteworthy merit of the *ad hoc* tribunals is that they have effectively ended impunity for perpetrators of sexual violence in armed conflict. Despite many initial obstacles in the work of the ICTY and ICTR prosecutors

⁴ This includes the proceedings in *Kvočka* (Orzeczenie MTKJ 2001b), *Nikolić* (Orzeczenie MTKJ 2003), *Prlić et al.* (Orzeczenie MTKJ 2013b), *Semanza* (Orzeczenie MTKR 2003), *Gacumbitsi* (Orzeczenie MTKR 2004b), *Kamuhanda* (Orzeczenie MTKR 2004a), *Muhimana* (Orzeczenie MTKR 2005), *Nyiramasuhuko et al.* (Orzeczenie MTKR 2015).

⁵ This conclusion follows from the judgments of the ICTY in the cases of *Tadić* (Orzeczenie MTKJ 1997), *Češić* (Orzeczenie MTKJ 2004), *Prlić et al.* (Orzeczenie MTKJ 2013b), *Stanišić and Župljanin* (Orzeczenie MTKJ 2013a). The charges in the above cases mainly concerned forced *fellatio*, sexual mutilation and forced homosexual intercourse.

related to the perception of sexual violence as a minor crime and doubts about obtaining evidence against the perpetrators, dozens of perpetrators of sexual violence were eventually convicted (Grey 2019: 74–89). Thus, sexual violence ceased to be an “inevitable by-product of war” and became a de facto prosecuted and punished war crime. Moreover, during the work of the *ad hoc* tribunals, there have been repeated judgments which emphasise that sexual violence was an instrument of terror or ethnic cleansing, exhausting the criteria of systematic or indiscriminate attack and thus constituting a crime against humanity, e.g., the judgments in *Kunarac et al.* (Orzeczenie MTKJ 2001a), *Muhimana* (Orzeczenie MTKR 2005), *Zelenović* (Orzeczenie MTKJ 2007), *Prlić et al.* (Orzeczenie MTKJ 2013b), *Nyiramasuhuko et al.* (Orzeczenie MTKR 2015).

Note the cases in which the ICTR has recognized that sexual violence and rape can constitute genocide. The *Akayesu* proceedings (Orzeczenie MTKR 1998), which are fundamental to the issue, unequivocally stated that sexual violence can be a manifestation of genocide. Referring to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, The Trial Chamber recognized that rape and sexual violence can be treated as “causing serious harm to the body or mental health of members of a group” and “imposing measures intended to prevent births within a group” (Konwencja 1949/2/9: art. 3). Finally, in the context of the charges against Jean-Paul Akayesu, the ICTR confirmed that the acts of sexual violence in the municipality of Taba under its jurisdiction, firstly, were part of a wide-ranging plan to exterminate the Tutsi group, “destroying its spirit, its will to live and of life itself,” and secondly, constituted in themselves “the physical and psychological destruction of Tutsi women and the entire community” (Orzeczenie MTKR 1998: point 731 and 732). In the *Gacumbitsi* case (Orzeczenie MTKR 2004b), the tribunal confirmed the conclusions of the *Akayesu* case (Orzeczenie MTKR 1998). The tribunal has emphasised that the serious physical and mental harm caused by rape, accompanied by the intention to destroy an ethnic group, must be treated as genocide (Orzeczenie MTKR 2004a: point 291). Consequently, the accused Sylvestre Gacumbitsi was found guilty of genocide by, among other things, inciting the rape of Tutsi women and girls.

78 people have been charged with sexual crimes during the ICTY’s operation, which means that 48% of all defendants have heard such allegations (Crimes of Sexual Violence in Numbers 2023). 32 perpetrators were convicted and charges were dropped against only 14 defendants. Less success in the context of prosecution and punishment of perpetrators was noted by

the ICTR Of the nearly 100 defendants, 53 have heard allegations of sexual violence, but only 12 have had sexual violence allegations confirmed and found guilty (Grey 2019: 85–86). Although the ICTR did not meet the expectations of victims and NGOs in prosecuting sexual violence, it is noteworthy for sending an unambiguous message to the perpetrators of sexual violence, which was most evident in the *Akayesu* case (Orzeczenie MTKR 1998) or *Gacumbitsi* (Orzeczenie MTKR 2004b). The questionable effectiveness of the ICTR may have been due to the specifics of the conflict, social conditions in Rwanda and prosecutorial errors, among other factors (van Schaack 2009: 362–367).

Conclusions

In the statutes of the ICTY and the ICTR, only those forms of sexual violence that were previously recorded by the Fourth Geneva Convention (rape and enforced prostitution) appeared. The jurisprudence of both tribunals, especially the ICTY, has had a positive impact on the identification of new crimes – sexual slavery and forced pregnancy. Defining the crime of rape has significantly expanded its conceptual scope, making it a *de facto* new form of sexual violence. While the Fourth Geneva Convention recognized sexual violence as directed against women, the legal solutions adopted by the ICTY and the ICTR made it a crime also potentially directed against men.

The identification of new forms of sexual violence in the work of *ad hoc* tribunals was strongly associated with the autonomy of these crimes. While it was also not uncommon for sexual violence to be categorised as “other inhuman acts,” “inhuman or degrading treatment” or “assaults on personal dignity” during proceedings before the ICTY and ICTR, it has taken on concrete institutional shape over the dozen years of the *ad hoc* tribunals (Adams 2018: 752). Sexual violence has become a crime in itself. Already (or taking a different perspective – only) in *Kunarac et al.* ICTY stated unequivocally that rape acquires the status of an independent international crime (Orzeczenie MTKJ 2001a: point 436).

The process of autonomy and concretization of the crime of sexual violence initiated by the case law of the ICTY and the ICTR facilitated the formulation of the Rome Statute and the Elements of Crimes in the parts on sexual violence. Both documents emphasize the distinctiveness of sexual violence as a violation of international law, which distinguishes them from

the Fourth Geneva Convention and the statutes of *ad hoc* tribunals. The impetus for the indicated process of autonomy and concretization was also the at least partial (least visible in the case of sexual violence against men) de-tabooisation of the problem of sexual violence in armed conflicts. The growing awareness of sexual violence as a specific, destructive and degrading form of violation of humanitarian law, pressure from non-governmental organizations and, above all, trials before criminal tribunals, which clearly indicated in their rulings the need to identify further forms of sexual violence, also had a similar effect. The work of the *ad hoc* tribunals also resulted in the definition of all sexual violence (and not just rape) as crimes against humanity. One of the consequences of the ICTR's work is also the recognition of sexual violence as an act potentially constituting genocide. Showing the criminal potential of sexual violence is not without significance in contemporary conflicts, such as the war in Ukraine (post-2022). The systematic autonomisation and de-tabooisation of sexual violence mean that the resulting war crimes – unlike those of the 1990s in the former Yugoslavia and Rwanda – are widely documented and reported to authorities and NGOs in Ukraine. This gives a real prospect of bringing the perpetrators to criminal responsibility.

References

- Adams, A. (2018), *The Legacy of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda and Their Contribution to the Crime of Rape*, "European Journal of International Law" 29: 749–769.
- Altunjan, T. (2021), *The International Criminal Court and Sexual Violence: Between Aspirations and Reality*, "German Law Journal" 22: 878–893.
- Amnesty International (2020), *Forced Pregnancy. A Commentary on the Crime in International Criminal Law*, (London: Peter Benenson House).
- Askin, K.D. (1997), *War Crimes Against Women: Prosecution in International War Crimes Tribunals*, (The Hague–London–Boston: Publishers Nijhoff Publishers).
- Askin, K.D. (2003), *Prosecuting Wartime Rape and Other Gender-Related Crimes under International Law: Extraordinary Advances, Enduring Obstacles*, "Berkeley Journal of International Law" 21: 288–349.
- Brouwer, A.M. (2005), *Supranational Criminal Prosecution of Sexual Violence: The ICC and the Practice of the ICTY and the ICTR*, (Antwerp: Intersentia).

- Chenault, S. (2008), *And Since Akayesu? The Development of ICTR Jurisprudence on Gender Crimes: A Comparison of Akayesu and Muhimana*, "New England Journal of International and Comparative Law" 14: 221-237.
- Crimes of Sexual Violence in Numbers (2023), <https://www.icty.org/en/features/crimes-sexual-violence/in-numbers> (19.08.2023).
- Elements of Crimes (2010), Official Records of the Review Conference of the Rome Statute of the International Criminal Court. Kampala, 31 May – 11 June 2010, International Criminal Court Publication, RC/11, <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/Publications/Elements-of-Crimes.pdf> (9.09.2023).
- Eriksson, M. (2010), *Defining Rape. Emerging Obligations for States under International Law?*, (Orebro: Orebro University Press).
- Final Report (1998), Commission on Human Rights, on Contemporary Form of Slavery: Systematic Rape, Sexual Slavery and Slavery-like Practices During Armed Conflicts: Submitted by Gay J. McDougall, Special Rapporteur, June 22, 1998 (E/CN.4/Sub.2/1998/13).
- Fountain, C. (2013), *Sexual Violence, the Ad Hoc Tribunals and the International Criminal Court: Reconciling Akayesu and Kunarac*, "ILSA Journal of International & Comparative Law" 19: 251-262.
- Gardam, J., H. Charlesworth (2000), *Protection of Women in Armed Conflict*, "Human Rights Quarterly" 22: 148-166.
- Grey, R. (2019), *Prosecuting Sexual and Gender-Based Crimes at the International Criminal Court. Practice, Progress and Potential*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Hayes, N. (2010), *Creating a Definition of Rape in International Law: The Contribution of the International Criminal Tribunals*, [in:] S. Darcy, J. Powderly (eds.), *Judicial Creativity at the International Criminal Tribunals*, (Oxford: Oxford University Press): 129-156.
- Henry, N. (2013), *Memory of an Injustice: The "Comfort Women" and the Legacy of the Tokyo Trial*, "Asian Studies Review" 3: 362-380.
- Isikozlu, E., A. Milard (2010), *Towards a Typology of Wartime Rape*, (Bonn: Bonn International Centre for Conversion).
- Jørgensen, N.H.B., D. Friedmann (2014), *Enforced Prostitution in International Law Through the Prism of the Dutch Temporary Courts Martial at Batavia*, [in:] M. Bergsmo, W.L. Cheah, P. Yi (eds.), *Historical Origins of International Criminal Law*, (Brussels: Torkel Opsahl Academic EPublisher): 331-354.
- Konwencja (1949/2/9) w sprawie zapobiegania i karanía zbrodni ludobójstwa, uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 9 grudnia 1948 r. (ratyfikowana zgodnie z ustawą z dnia 18 lipca 1950 r.), Dz. U. z 1952 r. Nr 2, poz. 9 [Conventions 1949/2/9 on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Adopted by the General Assembly of the United

- Nations on December 9, 1948. (Ratified in Accordance with the Act of July 18, 1950), Journal of Laws of 1952 No. 2, item 9].
- Konwencje (1949/38/171) o ochronie ofiar wojny, podpisane w Genewie dnia 12 sierpnia 1949 r., Dz. U. z 1956 r. Nr 38, poz. 171 [Convention 1949/38/171 for the Protection of War Victims, Signed at Geneva on August 12, 1949, Journal of Laws of 1956 No. 38, item 171].
- La Haye, E. (2001), *Article 8(2)(b)(xxii)*, [in:] R.S. Lee (ed.), *The International Criminal Court: Elements of Crimes and Rules of Procedure and Evidence*, (New York: Transnational Publishers): 187–198.
- Luping, D. (2009), *Investigation and Prosecution of Sexual and Gender-Based Crimes before the International Criminal Court*, "Journal of Gender, Social Policy & the Law" 17: 431–496.
- McIntyre, G. (2011), *The International Residual Mechanism and the Legacy of the International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and Rwanda*, "Goettingen Journal of International Law" 3: 923–983.
- Orzeczenie Izby Odwoławczej MTKJ (2002) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 12 czerwca 2002 r. w sprawie *Kunarac, Kovač, Vuković* (IT-96-23 i 23/1) [Judgment of the Board of Appeal of the International Criminal Court for the former Yugoslavia (2002) of June 12, 2002 on *Kunarac, Kovač, Vuković* (IT-96-23 and 23/1)].
- Orzeczenie MTKJ (1997) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 14 czerwca 1997 r. w sprawie *Tadić* (IT-94-1) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (1997) of June 14, 1997 on *Tadić* (IT-94-1)].
- Orzeczenie MTKJ (1998a) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 16 listopada 1998 r. w sprawie *Čelebići* (IT-96-21-T) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (1998a) of November 16, 1998 on *Čelebići* (IT-96-21-T)].
- Orzeczenie MTKJ (1998b) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 10 grudnia 1998 r. w sprawie *Furundžija* (IT-95-17/1-T) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (1998b) of December 10, 1998 on *Furundžija* (IT-95-17/1-T)].
- Orzeczenie MTKJ (2001a) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 22 lutego 2001 r. w sprawie *Kunarac, Kovač, Vuković* (IT-96-23 i 23/1) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (2001a) of February 22, 2001 on *Kunarac, Kovač, Vuković* (IT-96-23 and 23/1)].
- Orzeczenie MTKJ (2001b) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 2 listopada 2001 r. w sprawie *Kvočka* (IT-98-30/1) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (2001b) of November 2, 2001 on *Kvočka* (IT-98-30/1)].

- Orzeczenie MTKJ (2003) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 18 grudnia 2003 r. w sprawie *Nikolić* (IT-94-2) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (2003) of December 18, 2003 on *Nikolić* (IT-94-2)].
- Orzeczenie MTKJ (2004) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 13 marca 2004 r. w sprawie *Češić* (IT-95-10/1) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (2004) of March 13, 2004 on *Češić* (IT-95-10/1)].
- Orzeczenie MTKJ (2007) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 4 kwietnia 2007 r. w sprawie *Zelenović* (IT-96-23/2-S) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (2007) of April 4, 2007 on *Zelenović* (IT-96-23/2-S)].
- Orzeczenie MTKJ (2013a) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 23 marca 2013 r. w sprawie *Stanišić i Župljanin* (IT-08-91) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (2013a) of March 23, 2013 on *Stanišić i Župljanin* (IT-08-91)].
- Orzeczenie MTKJ (2013b) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 29 maja 2013 r. w sprawie *Prlić i in.* (IT-04-74-T) [Judgment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (2013b) May 29, 2013 on *Prlić et al.* (IT-04-74-T)].
- Orzeczenie MTKR (1998) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 2 września 1998 r. w sprawie *Akayesu* (ICTR-96-4-T) [Judgment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (1998), September 2, 1998, on *Akayesu* (ICTR-96-4-T)].
- Orzeczenie MTKR (2003) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 15 maja 2003 r. w sprawie *Semanza* (ICTR-97-20) [Judgment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (2003) of May 15, 2003 on *Semanza* (ICTR-97-20)].
- Orzeczenie MTKR (2004a) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 22 stycznia 2004 r. w sprawie *Kamuhanda* (ICTR-99-54A) [Judgment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (2004a) of January 22, 2004 on *Kamuhanda* (ICTR-99-54A)].
- Orzeczenie MTKR (2004b) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 17 czerwca 2004 r. w sprawie *Gacumbitsi* (ICTR-2001-64-T) [Judgment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (2004b) of June 17, 2004 on *Gacumbitsi* (ICTR-2001-64-T)].
- Orzeczenie MTKR (2005) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 28 kwietnia 2005 r. w sprawie *Muhimana* (ICTR-95-1-I) [Judgment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (2005) of April 28, 2005 on *Muhimana* (ICTR-95-1-I)].

- Orzeczenie MTKR (2015) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla Rwandy z dnia 14 grudnia 2015 r. w sprawie *Nyiramasuhuko i in.* ICTR-98-42) [Judgment of the International Criminal Tribunal for Rwanda (2015) of December 14, 2015 on *Nyiramasuhuko et al.* (ICTR-98-42)].
- Poprawiony akt oskarżenia MTKJ (1999) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 7 listopada 1999 r. w sprawie *Kunarac, Kovač, Vuković* (IT-96-23 i 23/1) [Amended Indictment of the International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (1999) of November 7, 1999 on *Kunarac, Kovač, Vuković* (IT-96-23 and 23/1)].
- Protokoły dodatkowe (1992/41/175) do Konwencji genewskich z dnia 12 sierpnia 1949 r., dotyczący ochrony ofiar międzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół I) oraz dotyczący ochrony ofiar niemiędzynarodowych konfliktów zbrojnych (Protokół II), sporządzone w Genewie dnia 8 czerwca 1977 r., Dz. U. z 1992 r. Nr 41, poz. 175 [Additional Protocols 1992/41/175 to the Geneva Conventions of August 12, 1949 Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I) and to the Protection of Victims of Non-international Armed Conflicts (Protocol II), Done at Geneva on June 8, 1977, Journal of Laws of 1992 No. 41, item 175].
- Przegląd aktu oskarżenia MTRJ (1996) Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie *Karadžić, Mladić*, Review of the Indictments Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence (IT-95-5-R61, IT-95-18-R61) [Review of the Indictment of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (1996) of July 11, 1996 on *Karadžić, Mladić*, Review of the Indictments Pursuant to Rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence (IT-95-5-R61, IT-95-18-R61)].
- Rzymski Statut (2003/78/708) Międzynarodowego Trybunału Karnego sporządzony w Rzymie dnia 17 lipca 1998 r., Dz. U. z 2003 r. Nr 78, poz. 708 [Rome Statute 2003/78/708 of the International Criminal Court, Done at Rome on July 17, 1998, Journal of Laws of 2003 No. 78, item 708].
- Szpak, A. (2018), *Ewolucja definicji gwałtu w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc* [The Evolution of the Definition of Rape in the Jurisprudence of *Ad Hoc* International Criminal Tribunals], "Polityka i Społeczeństwo" 4: 115–129.
- Totani, Y. (2000), *The Case against the Accused*, [in:] Y. Tanaka, T. McCormack, G. Simpson (eds.), *Beyond Victor's Justice? The Tokyo War Crimes Trial Revisited*, (Leiden–Boston: Martinus Nijhoff Publishers): 147–161.
- US Military Commission (1945), Trial of General Tomoyuki Yamashita, Case No. 21, IV Law Reports of Trials of War Criminals, 8th October – 7th December, <http://lawofwar.org/Yamashita%20Commission.htm> (18.08.2023).


van Schaack, B. (2009), *Obstacles on the Road to Gender Justice: The International Criminal Tribunal for Rwanda as Object Lesson*, "American University Journal of Gender, Social Policy & the Law" 17: 361-406.

Transnarodowy rynek pomocy – pragmatyczny altruizm organizacji pozarządowych (NGOs)

The Transnational Advocacy Market – Pragmatic Altruism of Non-governmental Organisations (NGOs)

ANNA MORACZEWSKA

Dr hab., Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, e-mail: anna.moraczewska@umcs.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-9133-7690>

Streszczenie: Artykuł został poświęcony organizacjom pozarządowym (NGOs), ich specyfice i strategii działania. W rozważaniach przyjęto podejście reprezentowane przez transnacjonalistów w stosunkach międzynarodowych, którzy koncentrują się na procesach przebiegających ponad granicami państw między podmiotami państwowymi i pozapaństwowymi. Do tych podmiotów należą NGOs, stanowiąc bardzo zróżnicowaną grupę, jeżeli chodzi o cele, strukturę i techniki działania. Ukazano także podejście rynkowe odnośnie do działalności organizacji pozarządowych, wskazując na ich pragmatyczny altruizm wynikający z konieczności gromadzenia środków na realizację filantropijnych celów i idei. W artykule przeanalizowano również pojęcie transnarodowego rynku pomocy, w którego ramach między mechanizmami podaży i popytu działają NGOs.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, transnarodowy rynek pomocy, finansowanie NGOs, taktyki działania

Abstract: The subject of this article is non-governmental organisations (NGOs), their specificities and strategies of action. It adopts the approach represented by transnationalists in international relations, who focus on processes that take place across state borders between state and non-state actors. Among these actors are NGOs, representing a very diverse group in terms of their objectives, structure and operating techniques. A market-based approach to the activities of NGOs is also demonstrated, pointing to their pragmatic altruism stemming from the need to raise funds to realise their philanthropic goals and ideas. Additionally, the article analyses the concept of a transnational advocacy market within which NGOs operate between supply and demand mechanisms.

Keywords: NGOs, transnational advocacy market, NGO funding, action tactics

*I don't know why one place gets attention and another not.
[...] It's like a lottery, where there are 50 victimized
groups always trying to get the winning ticket,
and they play every night and they lose every night.*

JAN EGELAND, United Nations Under-Secretary General
for Humanitarian Affairs (Hope 10.06.2004)

Dynamika zmian współczesnych stosunków międzynarodowych w wyniku pojawienia się podmiotów pozapaństwowych, a tym samym powstawania przestrzeni transnarodowej wytworzyła nową jakość wielowektorowych oddziaływań w środowisku międzynarodowym. Pojęcie „transnarodowy” przyjęto do określania stosunków przenikających granice państwa, gdzie przynajmniej jeden z aktorów nie reprezentuje rządu państwa. Badane są pozarządowe podmioty stosunków międzynarodowych (ang. *non-governmental organisation* – NGO) jako ich inicjatorzy i kreatorzy, w interakcjach między sobą i z państwami. Transnacionaliści nie negują istotnej pozycji państwa w środowisku międzynarodowym, ale wskazują na jego nieefektywność wobec wyzwań środowiskowych, możliwości i potrzeb nowych aktorów (Rosenau 1997), wynikającą z wymykania się wielu zjawisk jurysdykcji państwa w jego granicach terytorialnych i dominacji podejścia egoistycznego w realizacji jego celów. Wielu zwolenników podejścia transnarodowego uważa, że wzrastająca liczba i rodzaj podmiotów w środowisku międzynarodowym oraz interakcji i zależności przebiegających ponad granicami państw na tyle komplikuje stosunki międzynarodowe, iż klasyczne podejście realistyczne nie daje możliwości rozwiązywania wielu współczesnych problemów, takich jak kryzysy finansowe, wyczerpywanie się surowców naturalnych, terroryzm, kwestia ubóstwa na świecie, epidemie i pandemie czy zagrożenia ekologiczne. Wzrost powiązań transnarodowych stworzył – obok przestrzeni realizacji egoistycznych interesów państw narodowych – alternatywną przestrzeń polityczną i ekonomiczną umożliwiającą działania oparte z jednej strony na współpracy i altruizmie (np. niektóre organizacje pozarządowe, społeczeństwo obywatelskie), a z drugiej na współzawodnictwie na rynku (np. między korporacjami transnarodowymi). Takie podejście stało się szczególnie istotne dla społeczeństw uciskanych przez autorytarną władzę, ograniczającą prawa i swobody obywateli.

Jak twierdzą Sanjeev Khagram i James Riker, transnacionalizm przekształca politykę światową, umacniając i przekazując część władzy słabszym

aktorom i uniwersalizując normy globalne, m.in. prawa i wolności człowieka, normy ekologiczne (Khagram, Riker, Sikkink 2002: 14). Czynnikiem sprzyjającym temu procesowi był i jest rozwój nowoczesnej technologii przekazu informacji, który pozwala na szybką reakcję na pojawiające się konflikty między państwem a społeczeństwem. Transnacionaliści oraz same transnarodowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego utrzymują, że NGOs, media, dziennikarze, transnarodowe sieci adwokackie i inne organizacje *non-profit* reprezentują etycznych aktorów środowiska międzynarodowego, czujących na niesprawiedliwość i gotowych nieść pomoc. W rozwoju i pomocy międzynarodowej na świecie istotną rolę odgrywają NGOs. Aktorzy transnarodowi niosą więc szczególną nadzieję ruchom walczącym z represyjnymi rządami państwami czy broniącymi określonych praw. Richard Falk twierdzi, że rozprzestrzenienie się takich „etycznych aktorów” tworzy kosmopolityczną demokrację bazującą na *human governance* i ludzkiej solidarności (Falk 1995: 23). Aktywność transnarodowych podmiotów pozarządowych daje możliwość transgranicznego oddziaływania na wewnętrzne działania państwa. Powstaje jednak pytanie, czy istnieją utarte czy indywidualne strategie ich działania w przestrzeni transnarodowej. Czy można powiedzieć, że działają one w przestrzeni transnarodowej w oderwaniu od pragmatycznej i realnej rzeczywistości wielu rządów? Odpowiedź na te pytania stanowi przedmiot niniejszego artykułu. Zakłada się jednocześnie, że decyzje poszczególnych organizacji pozarządowych o wsparciu finansowym, technicznym czy instrumentalnym dla ruchów społecznych bazują na mechanizmach pragmatycznych. NGOs, podejmując decyzje, kierują się nie tylko pobudkami ideowymi, ale również racjonalnością.

W literaturze traktującej o organizacjach pozarządowych występuje pojęcie transnarodowych sieci wsparcia (ang. *Transnational Advocacy Network*), które oznacza sieć organizacji pozarządowych reprezentujących podobne idee i cele (Keck, Sikkink 2018). W niniejszym artykule wykorzystano ten termin do stworzenia określenia „transnarodowego rynku pomocy”, na którym działają organizacje pozarządowe reprezentujące określone potrzeby i interesy. Analiza koncentruje się przede wszystkim na strategiach działalności NGOs jako podmiotów rynku, gdzie pragmatyzm przeplata się z altruizmem. Pojawiają się więc kolejne pytania, dlaczego niektóre problemy przyciągają uwagę i kapitał, a inne nie (od czego to zależy), oraz jakie metody i strategie powinny stosować ruchy społeczne, by zostały zauważone na rynku niezliczonych potrzeb. W pierwszej części artykułu zostaną zdefiniowane pojęcia aktorów i transnarodowego rynku pomocy,

a następnie przedstawione wybrane strategie działania NGOs z punktu widzenia mechanizmów rynkowych. Wyjaśnianie oparto na teorii podażowo-popytowej, traktując NGOs jako podmioty, zarówno po stronie podażowej, jak i popytowej.

1. Aktorzy transnarodowi

Wśród aktorów transnarodowych można wymienić korporacje transnarodowe, międzynarodówki, organizacje pozarządowe, ruchy społeczne, fundacje, których działania i struktura organizacyjna mają charakter transgraniczny. Występują tu również zorganizowane grupy przestępcze czy organizacje terrorystyczne. Przedmiotem analizy w artykule są NGOs oraz formy ich zorganizowania i strategie działania. Ze względu na ogromną różnorodność tych aktorów trudno jest zdefiniować je na tyle precyzyjnie, aby uwzględnić wszystkie ich cechy, funkcje i działania. W literaturze przedmiotu można znaleźć różne określenia na NGOs z uwzględnieniem ich specyfiki. Margaret Karns i Karen Mingst (Karns, Mingst 2004: 18) podają kilkanaście nazw wyodrębnionych według różnych kryteriów, jak np. organizacje antyrządowe (ang. *anti-governmental organisations* – AGOs), organizacje, których założycielami są przedsiębiorcy (ang. *business and industry NGOs* – BINGOs), tzw. koalicje adwokackie (ang. *advocacy NGOs* – ANGOs), operacyjne organizacje pozarządowe (ONGOs), transnarodowe i globalne ruchy społeczne (TSMO i GSM) czy transnarodowe organizacje pozarządowe (TRANGOs). Odróżnia się także pojęcie organizacji pozarządowych (NGOs) od międzynarodowych organizacji pozarządowych (INGOs), z których te pierwsze posiadają siedzibę w jednym państwie, ale prowadzą działalność o charakterze transgranicznym, a drugie oprócz takiej działalności posiadają swoje przedstawicielstwa w różnych państwach.

Dość ogólną definicją organizacji pozarządowych, choć w pewnym sensie uniwersalną, jest ta sformułowana przez Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych: „NGO jest jednostką niedochodową (*non-profit*), której członkowie są obywatelami lub stowarzyszeniem obywateli jednego lub kilku państw prowadzącymi działalność opartą o kolektywną wolę jej członków w odpowiedzi na potrzeby członków jednego lub grupy państw, z którymi organizacja pozarządowa współpracuje” (Otto 1996: 104).

Definicja ta jest na tyle szeroka, że można w niej zawrzeć większość organizacji pozarządowych, jednak brakuje tu po pierwsze, elementu identyfikowania się z problemem, a po drugie, właśnie z „problemem”, który nie musi być upodmiotowiony. Wydaje się, że bardziej trafna jest definicja zaproponowana przez Organizację Narodów Zjednoczonych ds. Edukacji, Oświaty i Kultury (UNESCO): „Organizacje pozarządowe to niezależne i dobrowolne związki ludzi działających razem w określonym czasie, dla realizacji określonego celu innego niż przejęcie władzy, zarobek pieniędzy czy nielegalna działalność” (Willets b.r.). Definicję należałoby uzupełnić o to, że organizacje pozarządowe mogą w różnym stopniu spełniać wymogi formalne (a tym samym figurować lub nie w oficjalnych rejestrach międzynarodowych) oraz mieć zasięg węższy (krajowy) lub szerszy (międzynarodowy). Ponadto NGOs odgrywają istotną rolę w podnoszeniu zainteresowania państw i społeczności międzynarodowej określonymi zjawiskami i problemami.

Organizacje pozarządowe są zasadniczym elementem obywatelskich ruchów społecznych. Jeżeli na przykład protest czy demonstracje trwają dłużej niż kilka dni, istniejące lub nowo powstałe organizacje mogą nadawać im określony kształt, przekształcając amorficzną masę w zorganizowaną grupę nacisku. Z drugiej zaś strony ruchy społeczne składają się z różnych organizacji, które współpracują ze sobą dla osiągnięcia celu i podnoszą poczucie wspólnej tożsamości i identyfikacji z celem. Stąd ruchy społeczne są czymś więcej niż koalicje NGOs, ale czymś węższym niż społeczeństwo obywatelskie. Określenie „organizacje społeczeństwa obywatelskiego” (*UNDP and Civil Society Organizations* b.r.) ma szersze znaczenie i oznacza wszelkie zaangażowanie społeczeństwa w kształtowanie polityki państwa, ich działalność i wzajemne relacje (*UNDP and Civil Society Organizations* b.r.), zawiera w sobie jednostki, organizacje i ruchy społeczne. Dodanie do tego określenia dopełnienia „transnarodowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego” pozwala na zawężenie badanych podmiotów do tych, które działają i/lub realizują swoje cele w przestrzeni transnarodowej. Andrzej Dumała uważa, że organizacje pozarządowe w sposób ewolucyjny, od poziomu lokalnego i narodowego, przez międzynarodowy dochodzą do przestrzeni transnarodowej (Dumała 1995).

Organizacje pozarządowe są zróżnicowane pod względem: 1) celu działania (m.in. ochrona praw człowieka, proekologiczne, wspieranie lub potępienie jakichś idei); 2) stopnia niezależności (od wpływów rządowych, biznesowych czy grup przestępczych); 3) liczby zwolenników (w zależności, czy reprezentują interesy np. ogólnoludzkie czy węższej grupy); 4) stopnia

zorganizowania (posiadające strukturę wewnętrzną lub całkowicie zdecentralizowane). Według kryterium zakresu oddziaływania występują organizacje o zasięgu globalnym, międzynarodowym czy lokalnym. Ze względu na funkcje można wymienić NGOs specjalizujące się w budowaniu sieci koalicji skupiających mniejsze organizacje o podobnym celu działania, te zajmujące się nagłaśnianiem określonych zjawisk na forum międzynarodowym czy te poszukujące źródeł finansowania. NGOs prowadzą więc działalność wspierającą i pomocową, a nie usługową.

Z punktu widzenia strategii finansowych NGOs na rynku, będących przedmiotem badawczym dalszej części niniejszego artykułu, należy wymienić jeszcze organizacje pozarządowe powoływane i finansowane w ramach oficjalnej pomocy rozwojowej udzielanej przez państwa (tzw. ODANGO – ODA – *financed NGOs*), organizacje pozarządowe powstałe w celu pozyskiwania funduszy zagranicznych (DONGO – *Donor-Organized NGOs*) i organizacje pozarządowe zakładane i nadzorowane przez darczyńców (DODONGO – *Donor-Dominated NGOs*; *UNDP and Civil Society Organizations* b.r.). Według rodzaju aktywności NGOs możemy podzielić na organizacje operacyjne i prowadzące kampanie. Te pierwsze mają za zadanie zdobycie środków finansowych, pomocnych materiałów i wolontariuszy potrzebnych do realizacji projektu. Otrzymanie wsparcia materialnego wymaga wiedzy dla właściwego przygotowania aplikacji, a następnie sprawozdania z wykorzystania tych środków. Stąd operacyjne NGOs posiadają pewną strukturę biurokratyczną i wyszkolony personel. Organizacje prowadzące kampanie mają charakter bardziej spontaniczny, a ich głównym celem jest wzbudzenie jak najszerszego zainteresowania opinii publicznej i mediów w określonym czasie (*UNDP and Civil Society Organizations* b.r.).

Ze względu na zakres działania organizacji pozarządowych w wymiarze globalnym, regionalnym i państwowym możemy wyróżnić te, które dążą do zmian na poziomie narodowym lub międzynarodowym. Podział ten pozwala również odróżnić małe ruchy społeczne na poziomie narodowym, poszukujące wsparcia finansowego na zewnątrz, i rozbudowane organizacje pozarządowe, udzielające różnej formy wsparcia owym mniejszym ruchom czy organizacjom.

Na podstawie przeprowadzonego wywodu i na potrzeby niniejszego artykułu przyjmuje się następującą definicję: organizacje pozarządowe są to organizowane na poziomie lokalnym, państwowym lub międzynarodowym organizacje o charakterze *non-profit* mające określone cele działania (np. filantropijne, rozwojowe, społeczne), realizowane na krajowym lub międzynarodowym rynku pomocy.

2. Źródła finansowania NGOs

Organizacje pozarządowe jako uczestnicy rynku transnarodowego, mimo często szczytnych celów muszą dostosowywać ich realizację do środków (materialnych i niematerialnych), jakimi dysponują. Finansowanie NGOs jest „wrażliwą” kwestią w odniesieniu do zachowania ich niezależności. Na przykład Amnesty International nie przyjmuje dotacji ze strony rządów państw, chcąc zachować swoją bezstronność wobec realizowanych celów. Stąd częstą strategią stosowaną przez NGOs jest poszukiwanie kapitału z różnych źródeł, co jednocześnie pozwala na zachowanie bezpieczeństwa finansowego organizacji. Według Lee Davisa środki finansowe mogą pochodzić z trzech źródeł: prywatnych, publicznych i państwowych (Davis 2000: 16). Ten sam autor podaje, że znaczna część funduszy w organizacjach pozarządowych pochodzi od darczyńców prywatnych i składek członków, choć można wyróżnić sporą grupę tych, które swoją kondycję finansową mają powiązaną z rządem państwa (Davis 2000: 17). Nicolae Bibu podaje siedem źródeł finansowania organizacji pozarządowych: 1) bezwarunkowa wpłata/darowizna; 2) sponsoring; 3) granty; 4) przydział środków z budżetu publicznego (dotacja); 5) przyznanie zwolnień podatkowych; 6) częściowy udział w podatku dochodowym od osób fizycznych; 7) składki członkowskie (Bibu, Lisetchia, Brancua 2013: 487).

Ze względu na zasięg terytorialny działania, a tym samym wielkość organizacji może być ona finansowana ze źródeł przekazywanych z rynku wewnętrznego lub międzynarodowego albo dwóch naraz. Międzynarodowe źródła finansowania mogą mieć zakres regionalny lub globalny. Może czasami pojawić się obawa, że NGOs realizujące jakieś cele na poziomie państwa, a finansowane ze źródeł zagranicznych asymilują pewne zewnętrzne idee do swoich strategii działania i tracą zaufanie grupy, którą reprezentują (por. Łapińska 2017).

3. Transnarodowy rynek pomocy

Na płaszczyźnie transnarodowej mają miejsce interakcje między aktorami gospodarki światowej, organizacjami ponadnarodowymi, społeczeństwem obywatelskim oraz państwami narodowymi. Transnarodowa polityka rozgrywa się na przecięciu wnętrza państwa i jego środowiska zewnętrznego,

ale również w skali lokalnej, gdzie mamy do czynienia z wielopoziomową różnorodnością aktorów, odmiennych ze względu na narzędzia oddziaływania, posiadany kapitał, dostęp do centrów decyzyjnych czy informacji (Beck 2005: 160, 162). Wśród organizacji pozarządowych widoczne jest to zróżnicowanie i część z nich realizuje politykę na poziomie narodowym, a część na poziomie globalnym, ale interesy jednych i drugich spotykają się nad granicami państw.

Pojęcie rynku odnosi się do miejsca zawierania transakcji między podmiotami i jego rodzaje można wyznaczyć według następujących kryteriów: 1) zasięgu terytorialnego – w tym aspekcie wyróżniamy rynki lokalne, krajowe, międzynarodowe i globalne; 2) poziomu rozwoju – według tego kryterium rynki dzielimy na te obejmujące państwa rozwinięte i rozwijające się; 3) celu i czasu działania – na tym poziomie rozróżnia się rynki zorientowane na szybkie zyski i mające na celu realizację bieżących potrzeb oraz długoterminowe plany, których priorytetem jest rozwój. Można także zdefiniować rynek, stosując kryterium uczestnika rynku, i wyróżnić rynek uczestników poszukujących kapitału i rynek dysponujących określonymi instrumentami czy nadwyżkami finansowymi, których potrzebują ci pierwsi. Pozwala to także wyodrębnić rynki według rodzaju transakcji i podzielić je na rynki po stronie podaży i popytu.

Pojęcie rynku jest ściśle związane z ekonomią, szczególnie z działem finansów. Za pomocą wielu wzorów matematycznych oraz danych statystycznych można określać bilans strat i zysków czy też aktywa i pasywa po stronie podmiotów uczestniczących na tym rynku. Czy można więc postrzegać transnarodowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, które mają działać etycznie lub/i altruistycznie dla idei wyższych, jako podmioty rynku, na którym decydują bezwzględne mechanizmy bazujące na zyskach i stratach?

Clifford Bob wykorzystał instrumenty rynkowe do analizy strategii działania organizacji pozarządowych, wychodząc z założenia, że rozmiar cierpień na świecie jest ogromny i nieadekwatny do możliwości niesienia pomocy wszystkim. Stąd muszą istnieć określone zasady rządzące aktywnością NGOs w jednych sprawach, a pozostawiające inne kwestie poza ich uwagę (Bob 2005: 1-14). Aktorzy transnarodowi działają na rynku transnarodowym, który możemy zdefiniować jako zbiorowość podmiotów oraz zespół mechanizmów umożliwiających kontakty tych podmiotów ponad granicami państw, z których jedna część reprezentuje podaż, a druga popyt. Rynek transnarodowy odnosi się również do celu działania podmiotów

pozapaństwowych, przy czym za cel należy uznać szerzenie i promowanie pewnych zasad oraz idei, które mają charakter uniwersalny i transgraniczny, ale również rozszerzanie swoich wpływów i pozycji na takim rynku.

Model rynkowy C. Boba wyróżnia wśród NGOs dwóch graczy: 1) ruchy społeczne działające lokalnie – grupy luźne lub zorganizowane i sformalizowane, których prawa są łamane; 2) transnarodowe organizacje pozarządowe – posiadające narzędzia i środki pomocy dla takich grup (Bob 2006). NGOs nagłaśniają pewne kwestie, gromadzą środki materialne i naciskają rządy państw łamiących prawa. Zaangażowanie transnarodowego gracza w kwestię lokalną może przynieść zmianę zachowania władz państwowych, a dla niego samego uznanie i rozpoznanie na rynku transnarodowym. Istnieje więc wspólnota interesów między tymi dwoma graczami, gdzie interakcje wynikają z moralnych, ale i racjonalnych pobudek. Biorąc jednak pod uwagę tę współzależność, C. Bob zastanawia się, czy to ruchy lokalne poszukują pomocy, czy też NGOs częściej badają rynek w poszukiwaniu kwestii wymagających ich zaangażowania (Bob 2006).

Analizując pojęcie transnarodowego rynku pomocy w kategoriach ekonomicznych, „pomoc” staje się towarem transakcji między nabywcą a sprzedającym. Lokalne ruchy społeczne (narodowościowe, wyzwolenicze, ochrony praw człowieka, proekologiczne itp.) stanowią część popytów rynku transnarodowego – są „nabywcami pomocy”, a transnarodowe organizacje pozarządowe stroną podaźową – dostarczają pomocy. Jeżeli jednak przedmiotem transakcji jest określona kwestia, np. ochrona praw człowieka, to ruchy lokalne stają się stroną podaźową (dostarczają problem do interwencji), a NGOs, podejmując wyzwanie i angażując swój „kapitał” w daną kwestię, są stroną popytową (kapitałem w tym przypadku jest wiedza, pieniądze i kontakty, jakie posiadają). Powstaje więc wspólnota interesów między jednymi i drugimi. Transnarodowy rynek pomocy można określić jako miejsce zawierania porozumień między nabywcami a dostarczycielami pomocy lub problemu, gdzie pomoc ma formę pieniężną, techniczną, wiedzy czy też wsparcia personalnego.

W ujęciu globalnym większość NGOs posiadających kapitał, który stanowi podstawę niesienia pomocy, wywodzi się z państw wysoko rozwiniętych, natomiast aktorzy rynku transnarodowego, poszukujący różnych form wsparcia zewnętrznego, pochodzą głównie z państw rozwijających się.

4. Strategie działania aktorów na transnarodowym rynku pomocy

Strategia jest główną wytyczną postępowania graczy wobec pojawiającej się sytuacji na rynku z uwzględnieniem własnego potencjału organizacyjnego, kadrowego, finansowego, a także technicznego. Jest zdeterminowana jednocześnie przez czynniki zewnętrzne i wewnętrzne oraz powinna określać korzyści dla gracza w związku z oczekiwaniami otoczenia.

Wskazując na zrationalizowane strategie działania organizacji pozarządowych, nie można odmówić im motywów empatii, odróżniających je od zorientowanych na władzę i wpływy państw czy nastawionych profitowo korporacji transnarodowych. Ich podstawową misją jest promowanie określonych zasad, idei i polityk. Z drugiej strony NGOs są – podobnie jak pozostali – organizacjami, które chcą przetrwać, rozwijać się i być rozpoznawalne. Ich zaangażowanie w problemy czy kwestie poszczególnych grup społecznych staje się jednocześnie procesem ich legitymizacji w środowisku międzynarodowym i realizacji celów jako organizacji. Zadaniem ruchów społecznych jest zwrócenie uwagi mecenasów sprawy, mediów na siebie oraz otrzymanie retorycznego i materialnego wsparcia. Określone kwestie podnoszone przez społeczeństwo obywatelskie na poziomie państwa wymagają zaangażowania graczy zewnętrznych NGOs w celu zwiększenia efektywności podejmowanych protestów i oczekiwanej zmiany. Ten swoisty dualizm interesów dwóch graczy można umieścić w kategoriach wymiany lub transakcji dokonywanej na rynku między nimi. W artykule użyto określenia „pragmatyczny altruizm”, które ma symbolizować ów dualizm na poziomie organizacji pozarządowych, które wybierając beneficjentów pomocy, muszą zwracać uwagę na własne źródła finansowania, nośność problemu i perspektywy rozwoju danego ruchu społecznego.

Clifford Bob zarzuca, że wiele analiz naukowych dotyczących organizacji pozarządowych traktuje je jako jednostki niemal identyczne, różniące się zazwyczaj celem działania. Pomijane są jednak takie kwestie, jak zasobność portfeli, stopień profesjonalizmu pracowników, wiarygodność na rynku, powiązania z innymi aktorami, które pozwalają na hierarchizację NGOs na rynku transnarodowym (Bob 2012). Dla poszukujących pomocy często najbardziej pożądanymi są te o największych wpływach i zasobach finansowych. Nie oznacza to jednak, że mniejsze są mniej zaangażowane w działalność pomocową. Ich zadania mogą posiadać inny charakter. Mogą na przykład pomagać ruchom lokalnym w poszukiwaniu silniejszych graczy

rynku transnarodowego i organizowaniu przejęcia patronatu nad problemem przez te instytucje.

Wobec nadmiaru potrzeb uzyskania pomocy NGOs wyposażone w kapitał i pozycje na rynku mogą pozwolić sobie na dobieranie takich problemów, które najbardziej pasują do ich profilu i potrzeb. Często wspieranie określonej kwestii jest elementem realizowanego przez dłuższy czas projektu organizacji. Natomiast ruchy społeczne zazwyczaj jednocześnie zwracają się o pomoc do wielu organizacji, które mogą być potencjalnie zainteresowane. NGOs mają więc przewagę, gdyż to one w rzeczywistości podejmują decyzję o wyborze problemu wymagającego pomocy.

Dążąc do zmiany istniejącej sytuacji w państwie, lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego na pierwszym etapie muszą przyciągnąć jak największe zainteresowanie mediów zagranicznych, organizacji pozarządowych, opinii publicznej, rządów innych państw. Strategia wzbudzania uwagi międzynarodowej może przybrać formy indywidualnego lobbingu potencjalnych mecenasów lub uświadamiania zjawiska na szeroką skalę międzynarodową. W pierwszym przypadku jest to personalny kontakt z organizacjami niosącymi pomoc (można użyć poczty elektronicznej, telefonu lub bezpośredniego spotkania, np. podczas konferencji), w drugim wykorzystywane są media do nagłośnienia kwestii. Lobbing pozwala na zachowanie kontroli nad przekazywaną informacją, która może ulec pewnemu zniekształceniu w przekazie i interpretacji mediów. Lokalne organizacje społeczeństwa obywatelskiego wybierają najczęściej najmniej kosztowne strategie działania w formie protestów pokojowych lub transgresyjnych. Strajki, marsze, zgromadzenia, demonstracje przyciągają uwagę mediów, a akty przemocy i terror wzbudzają jeszcze większe zainteresowanie (Bob 2012).

Analizując zjawisko wymagające pomocy (interwencji) w kategoriach mechanizmów rynkowych, należy traktować je jak produkt, który musi być dobrze zareklamowany. Konieczne jest określenie kategorii problemu (czego dotyczy), jaka jest forma nadużycia, jakie negatywne skutki może za sobą pociągnąć, jaki jest cel protestu, jego wymiar kulturowy lub etyczny. Im większa jest spójność tych kategorii między ruchami społecznymi a organizacjami pozarządowymi, tym większa szansa na zaangażowanie środków pomocowych. Wiele problemów może być postrzeganych bardzo emocjonalnie na rynku lokalnym, ale wyglądać banalnie i prowincjonalnie na rynku transnarodowym. Stąd ruchy społeczne powinny na zewnątrz nadawać im charakter uniwersalny, demonizować przeciwników, stosować inteligentną retorykę i odwoływać się do empatii obserwatorów tego

zjawiska. Dlatego konflikty terytorialne mogą znaleźć się w kategorii problemów ekologicznych, a konflikty etniczne jako naruszenie zasad demokracji. Konieczna jest więc „promocja” zaistniałego problemu i „sprzedanie” go zgodnie z preferencjami potencjalnego sponsora/inwestora.

Organizacje pozarządowe chętnie udzielają pomocy, gdy jej koszty i ryzyko są mniejsze. Ocena ryzyka może dotyczyć spójności lub jej braku ze względu na wyznawane wartości kulturowe przez ruchy i organizacje. Pewne zasady zachowań akceptowane w państwach rozwijających się mogą być niedopuszczalne w systemie wartości przyjętym w państwach rozwiniętych, skąd pochodzi najwięcej NGOs, i odwrotnie (np. równość praw kobiet i mężczyzn). Wiele NGOs woli więc współpracować z ruchami, które wyznają podobny światopogląd. Podobnie gdy ruchy stosują taktyki pokojowe, nie odwołują się do przemocy i same są ofiarami nadużyć, zwiększają swoją szansę na otrzymanie wsparcia ze strony organizacji. Ponadto transnarodowe organizacje pozarządowe wolą wspierać grupy walczące o sprawy, których poruszenie zmienia sytuację nie tylko na poziomie lokalnym, ale i regionalnym, międzynarodowym, a najlepiej globalnym.

Przed udzieleniem wsparcia transnarodowe organizacje pozarządowe zbierają informacje o sytuacji w danym państwie, uwarunkowaniach międzynarodowych, problemie, oceniają koszty zaangażowania i prawdopodobieństwo przyniesienia zmiany. Korzystają również z informacji przekazywanych przez media. Clifford Bob wymienia również stosowanie standingu międzynarodowego przez duże organizacje pozarządowe, będącego pewnego rodzaju oceną ruchów społecznych, od którego zależy decyzja o udzieleniu, formie i wysokości pomocy. Wśród pozycji analizowanych otrzymanie wsparcia w przeszłości przez organizację podnosi jej standing przy kolejnych wnioskach (Bob 2012).

Na skuteczność aplikowania o pomoc wpływa także „jakość” liderów ruchu. Znajomość języka obcego – najlepiej angielskiego – pozwala na bezpośrednią rozmowę z takim przywódcą. Ważne są jego umiejętności w mediacji, znajomość procedur dyplomatycznych, charyzma, a także jego rozpoznawalność medialna (np. dałajlama). Liderzy powinni mieć zdolność koordynowania ruchów, planowania ich strategii działania i prezentowania w odpowiedni sposób najważniejszego przesłania działalności ruchu na zewnątrz (Boli, Thomas 1999: 123). Dla NGOs dużo łatwiej jest identyfikować swoje cele działania z jedną osobą niż z dużym ruchem społecznym. Stąd można mówić o stosowaniu strategii personifikowania ruchu dla potrzeb marketingowych.

Przyjęcie przez organizację pozarządową jakiejś strategii działania zgodnie z zasadami rynkowymi nie oznacza dewaluacji wartości i celów, jakie chce realizować. Z pewnością powoduje powstawanie pewnej sieci powiązań, która wymusza określone zachowania i nurty. Z drugiej strony ekonomizacja relacji między podmiotami stosunków międzynarodowych wymusza na nich zachowania racjonalne, determinujące ich egzystencję, a tym samym siłę oddziaływania.

Zakończenie

Wyróżnione powyżej strategie i techniki działania aktorów na transnarodowym rynku pomocy zostały jedynie zarysowane ogólnie. Cytowane pozycje autorstwa C. Boba badają je w sposób bardzo szczegółowy i jeszcze wyraźniej wskazują na racjonalizację zachowań analizowanych podmiotów na rynku.

Istotny dla wzrostu liczby i aktywności tych podmiotów jest rozwój nowoczesnej technologii i szybkość przekazywania informacji. Pozwala on na natychmiastowe dotarcie wiadomości o sytuacji w różnych częściach świata i jest pierwszym bodźcem aktywizującym społeczność międzynarodową.

Transnarodowy rynek pomocy ulega ciągłej ewolucji w wyniku interakcji zachodzących między jego aktorami. Pojawiają się nowe sytuacje polityczne wymagające interwencji NGOs i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, które nadają nową jakość środowisku międzynarodowemu. Zapewne motywem działania NGOs pozostaje altruizm, współczucie i strategia empatii, jednak muszą one równocześnie dokonywać racjonalnego wyboru, aby w wyniku wspierania finansowego „wszystkich” potrzebujących nie utraciły płynności finansowej. Wśród ruchów społecznych można wskazać na wygranych i przegranych, stąd muszą one wypracowywać strategie działania koherentne z oczekiwaniami organizacji pozarządowych. Obydwa podmioty są sobie potrzebne do realizacji celów i przetrwania na rynku. Wspólnota interesów aktorów tworzy transnarodowy rynek wsparcia, który niestety, charakteryzuje się nierównowagą między wielkością potrzeb (popytem) a możliwościami pomocy (podażą). W opracowaniu nie poruszono kwestii odnoszących się do tego, że również potężne organizacje pozarządowe są finansowane ze źródeł zewnętrznych (granty, opłaty za usługi, np. ekspertyzy, wsparcie od prywatnych fundacji, korporacji,

zamożnych ludzi) i także muszą podejmować działania zapewniające im stałe źródło dochodu. Jak wykazano przy definiowaniu aktorów transnarodowych, istnieje pewna płynność pomiędzy pojęciem ruchów społecznych a organizacji pozarządowych, które mimo wielopłaszczyznowego zróżnicowania możemy nazwać transnarodowymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Bibliografia

- Beck, U. (2005), *Władza i przeciwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej*, tłum. J. Łoziński, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar).
- Bibu, N., M. Lisetchia, L. Brancua (2013), *Particularities of Non-governmental Organizations' Financing. The Case of Romania*, „Procedia – Social and Behavioral Sciences” 92: 480–489.
- Bob, C. (2005), *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bob, C. (2006), *Dynamic in Human Rights Protection*. Referat wygłoszony 22 marca 2006 r. na międzynarodowej konferencji „International Studies Association” w San Diego (Stany Zjednoczone).
- Bob, C. (2012), *What Issues Rouse Global Civil Society?*, [w:] H. Moksnes, M. Melin (red.), *Global Civil Society: Shifting Powers in a Shifting World*, (Uppsala: Uppsala Universitet): 83–89.
- Boli, J., G.M. Thomas (1999), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, (Stanford: Stanford University Press).
- Davis, L. (2000), *Przedsiębiorstwa sektora pozarządowego. Czy to alternatywa dla filantropii*, tłum. M. Żywiałkowska, (Warszawa: Fundusz Współpracy – Cooperation Fund).
- Dumała, A. (1995), *Uczestnicy transnarodowi – podmioty niezależne czy kontrolowane przez państwa?*, [w:] E. Halizak, I. Rysińska (red.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar): 160–174.
- Falk, R.A. (1995), *On Human Governance: Towards a New Global Politics. A Report of the World Order Models Project* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press).
- Hope, W. (10.06.2004), *Rescuing Victims Worldwide 'From the Depths to Hell'*, „The New York Times”.
- Karns, M.P., K.A. Mingst (2004), *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, (Boulder–London: Lynne Rienner Publishers).


- Keck, M.E., K. Sikkink (2018), *Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics*, „International Social Science Journal” 68: 65–78.
- Khagram, S., J.V. Riker, K. Sikkink (2002), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Łapińska, H. (2017), *Financing of Non-governmental Organizations from Public Funds*, „ASEJ. Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law” 1: 25–42. DOI: 10.19192/wsfip.sj1.2017.2.
- Otto, D. (1996), *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, „Human Rights Quarterly” 18(1): 107–141.
- Rosenau, J.N. (1997), *Along the Domestic – Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, (Cambridge–New York–Melbourne: Cambridge University Press).
- UNDP and Civil Society Organizations: A Practice Note on Engagement (b.r.), <http://www.undp.org/partners/cso/focus.shtml> (12.05.2023).
- Willetts, P. (b.r.), *Non-Governmental Organization*, [w:] *UNESCO Encyclopaedia of Life Support Systems*, <http://www.staff.city.ac.uk/p.willetts/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM> (23.01.2023).

The Transnational Advocacy Market – Pragmatic Altruism of Non-governmental Organisations (NGOs)

Transnarodowy rynek pomocy – pragmatyczny altruizm organizacji pozarządowych (NGOs)

ANNA MORACZEWSKA

Dr. Habil., Maria Curie-Skłodowska University, e-mail: anna.moraczewska@umcs.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-9133-7690>

Abstract: The subject of this article is non-governmental organisations (NGOs), their specificities and strategies of action. It adopts the approach represented by transnationalists in international relations, who focus on processes that take place across state borders between state and non-state actors. Among these actors are NGOs, representing a very diverse group in terms of their objectives, structure and operating techniques. A market-based approach to the activities of NGOs is also demonstrated, pointing to their pragmatic altruism stemming from the need to raise funds to realise their philanthropic goals and ideas. Additionally, the article analyses the concept of a transnational advocacy market within which NGOs operate between supply and demand mechanisms.

Keywords: NGOs, transnational advocacy market, NGO funding, action tactics

Streszczenie: Artykuł został poświęcony organizacjom pozarządowym (NGOs), ich specyfice i strategii działania. W rozważaniach przyjęto podejście reprezentowane przez transnacionalistów w stosunkach międzynarodowych, którzy koncentrują się na procesach przebiegających ponad granicami państw między podmiotami państwowymi i pozapaństwowymi. Do tych podmiotów należą NGOs, stanowiąc bardzo zróżnicowaną grupę, jeżeli chodzi o cele, strukturę i techniki działania. Ukazano także podejście rynkowe odnośnie do działalności organizacji pozarządowych, wskazując na ich pragmatyczny altruizm wynikający z konieczności gromadzenia środków na realizację filantropijnych celów i idei. W artykule przeanalizowano również pojęcie transnarodowego rynku pomocy, w którego ramach między mechanizmami podaży i popytu działają NGOs.

Słowa kluczowe: organizacje pozarządowe, transnarodowy rynek pomocy, finansowanie NGOs, taktyki działania

*I don't know why one place gets attention and another not.
[...] It's like a lottery, where there are 50 victimized
groups always trying to get the winning ticket,
and they play every night and they lose every night.*

JAN EGELAND, United Nations Under-Secretary General
for Humanitarian Affairs (Hope 10.06.2004)

The dynamics of changes in contemporary international relations as a result of the emergence of non-state entities, and thus the emergence of transnational space, have created a new quality of multi-sectoral interactions in the international environment. The term “transnational” is used to define relations that cross state borders, where at least one of the actors does not represent the government of the state. It examines “non-governmental organisation” (NGO) actors in international relations as their initiators and creators, in their interactions with each other and with states. Transnationalists do not deny the important position of the state in the international environment, but point to its inefficiency in the face of environmental challenges, opportunities and needs of new actors (Rosenau 1997), resulting from the avoidance of many phenomena of the jurisdiction of the state within its territorial boundaries and the dominance of the selfish approach in the implementation of its goals. Many proponents of the transnational approach believe that the increasing number and type of actors in the international environment, as well as the interactions and dependencies that run across national borders, complicate international relations to such an extent that the classical realist approach does not offer solutions to many contemporary problems, such as financial crises, the depletion of natural resources, terrorism, the issue of global poverty, epidemics and pandemics or environmental threats. The growth of transnational linkages has created – in addition to the space for the realisation of the selfish interests of nation-states – an alternative political and economic space enabling actions based on cooperation and altruism on the one hand (e.g., some NGOs, and civil society) and competition in the market on the other (e.g., between transnational corporations). Such an approach has become particularly relevant for societies oppressed by authoritarian power, limiting the rights and freedoms of citizens.

As Sanjeev Khagram and James Riker argue, transnationalism transforms world politics by consolidating and transferring some power to weaker actors and universalising global norms, including human rights and freedoms

or ecological norms, among others (Khagram, Riker, Sikkink 2002: 14). The factor contributing to this process was and is the development of modern technology of information transmission, which allows for a quick response to emerging conflicts between the state and society. Transnationalists and transnational civil society organisations themselves maintain that NGOs, the media, journalists, transnational advocacy networks and other non-profit organisations represent ethical actors in the international environment, sensitive to injustice and ready to help. NGOs play an important role in international development and assistance. Transnational actors therefore bring particular hope to movements fighting against repressive state governments or defending certain rights. Richard Falk argues that the proliferation of such “ethical actors” creates a cosmopolitan democracy based on “human governance” and human solidarity (Falk 1995: 23). The activity of transnational non-governmental entities gives the possibility of cross-border influence on the internal activities of the state. However, the question arises whether there are established or individual strategies for their action in the transnational space. Can it be said that they operate in the transnational space in isolation from the pragmatic and realistic reality of many governments? The answer to these questions is the subject of this article. At the same time, it is assumed that the decisions of individual NGOs on financial, technical or instrumental support for social movements are based on pragmatic mechanisms. NGOs, when making decisions, are guided not only by ideological motives but also by rationality.

The literature on NGOs includes the concept of “Transnational Advocacy Networks,” which refers to a network of NGOs representing similar ideas and goals (Keck, Sikkink 2018). This article uses this term to create a “transnational advocacy market” in which NGOs representing specific needs and interests operate. The analysis focuses primarily on the strategies of NGOs as market players, where pragmatism is intertwined with altruism. Further questions arise as to why some problems attract attention and capital and others do not (on what it depends), and what methods and strategies social movements should use to be noticed in a market of innumerable needs. In the first part of the article, the concepts of actors and the transnational advocacy market will be defined, followed by selected strategies for the operation of NGOs from the point of view of market mechanisms. The explanation is based on supply-demand theory, treating NGOs as entities, both on the supply and demand side.

1. Transnational actors

Transnational actors include transnational corporations, international organisations, non-governmental organisations, social movements, and foundations whose activities and organisational structure are of a cross-border nature. There are also organized criminal groups and terrorist organisations. The subject of analysis in the article is NGOs and the forms of their organisation and strategies of action. Due to the huge variety of these actors, it is difficult to define them precisely enough to take into account all their features, functions and actions. In the literature on the subject, you can find different terms for NGOs, taking into account their specifics. Margaret Karns and Karen Mingst (Karns, Mingst 2004: 18) give more than a dozen names according to different criteria, such as “anti-governmental organisations” (AGOs), “business and industry” NGOs (BINGOs), so-called “advocacy coalitions” (ANGOs), operational NGOs (ONGOs), transnational and global social movements (TSMO and GSM), or transnational and global NGOs (TRANGOs). The concept of non-governmental organisations (NGOs) is also distinguished from international non-governmental organisations (INGOs), the former of which are established in one country but carry out activities of a cross-border nature, and the latter, in addition to such activities, have their representative offices in different countries.

A fairly general definition of NGOs, although somewhat universal, is that formulated by the Secretary-General of the United Nations: “An NGO is a non-profit entity whose members are citizens or an association of citizens of one or more States carrying out activities based on the collective will of its members in response to the needs of the members of one or a group of States with which the NGO works” (Otto 1996: 104).

This definition is broad enough to include most non-governmental organisations, but it lacks, firstly, the element of identifying with the problem, and secondly, precisely with the “problem,” which does not need to be empowered. The definition proposed by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) seems more apt: “Non-governmental organisations are independent and voluntary associations of people acting together over a period of time for a specific purpose other than the acquisition of power, the making of money or illegal activities” (Willets n.d.). The definition should be supplemented by the fact that NGOs can meet formal requirements to varying degrees (and thus appear or not in official international registers) and have a narrower (national) or

wider (international) scope. In addition, NGOs play an important role in raising the interest of states and the international community in certain phenomena and problems.

NGOs are an essential element of civic social movements. If, e.g., a protest or demonstration lasts more than a few days, existing or newly formed organisations can give it a certain shape, transforming the amorphous mass into an organized pressure group. On the other hand, social movements are made up of various organisations that work together to achieve a goal and raise a sense of common identity and identification with the goal. Hence, social movements are more than coalitions of NGOs, but narrower than civil society. The term “civil society organisations” (*UNDP and Civil Society Organizations* n.d.) has a broader meaning and denotes all public involvement in state policy-making, their activities and interactions (*UNDP and Civil Society Organizations* n.d.), and includes individuals, organisations and social movements. The addition of the complementarity term “transnational civil society organisations” allows the subjects to be narrowed down to those that operate and/or pursue their objectives in the transnational space. Andrzej Dumala believes that NGOs are evolving from the local, national and international levels to the transnational space (Dumala 1995).

NGOs are diverse in terms of 1) the purpose of the activity (such as protecting human rights, pro-environmental, supporting or denouncing some idea); 2) the degree of independence (from governmental, business or criminal group influence); 3) the number of supporters (depending on whether they represent the interests of, e.g., the general public or a narrower group); 4) the degree of organisation (having an internal structure or completely decentralised). According to the criterion of impact, there are organisations with a global, international or local reach. In terms of functions, one can mention NGOs that specialize in building networks of coalitions that bring together smaller organisations with a similar goal of action, those engaged in publicizing certain phenomena in the international forum, or those looking for sources of funding. NGOs therefore carry out support and assistance activities, not service activities.

From the point of view of the financial strategies of NGOs in the market, which are the subject of research later in this article, it is necessary to mention non-governmental organisations established and financed within the framework of official development assistance provided by states (the so-called ODANGO – ODA – financed NGOs), non-governmental organisations established to raise foreign funds (DONGO – Donor-Organized NGOs) and

non-governmental organisations established and supervised by donors (DODONGO – Donor-Dominated NGOs; *UNDP and Civil Society Organizations* n.d.). According to the type of activity, NGOs can be divided into operational and campaigning organisations. The former are tasked with acquiring the funding, helpful materials and volunteers needed for the project. Receiving material support requires knowledge for the proper preparation of the application, and then a report on the use of these funds. Hence, operational NGOs have a certain bureaucratic structure and trained staff. Campaigning organisations are more spontaneous and their main objective is to generate the widest possible public and media interest at a specific time (*UNDP and Civil Society Organizations* n.d.).

Due to the scope of activities of non-governmental organisations in the global, regional and national dimensions, we can distinguish those that strive for change at the national or international level. This division also allows us to distinguish between small social movements at the national level, seeking financial support from outside, and large non-governmental organisations, providing various forms of support to these smaller movements or organisations.

On the basis of the argument and for the purposes of this article, the following definition is adopted: non-governmental organisations (NGOs) are non-profit organisations organised at the local, state or international level with specific action objectives (e.g., philanthropic, development, social), implemented in the national or international advocacy market.

2. Sources of funding for NGOs

As participants in the transnational market, NGOs, despite their often lofty goals, have to adapt their implementation to the means (tangible and intangible) at their disposal. The financing of NGOs is a “sensitive” issue with regard to maintaining their independence. Amnesty International, e.g., does not accept grants from governments in order to maintain its impartiality towards its objectives. Hence, a common strategy used by NGOs is to seek capital from various sources, which at the same time allows for preserving the financial security of the organisation. According to Lee Davis, funding can come from three sources: private, public, and state (Davis 2000: 16). The same author reports that a significant portion of the funds in NGOs

come from private donors and membership contributions, although there is a large group of those that have their financial condition linked to the state government (Davis 2000: 17). Nicolae Bibu lists seven sources of funding for NGOs: 1) unconditional payment/donation; 2) sponsorship; 3) grants; 4) allocation of funds from the public budget (subsidy); 5) granting of tax exemptions; 6) partial participation in personal income tax; 7) membership fees (Bibu, Lisetchia, Brancua 2013: 487).

Given the territorial scope of the action and thus the size of the organisation, it may be financed from sources transferred from the internal or international market, or both. International funding can be regional or global. There may sometimes be a fear that NGOs pursuing some goals at the state level, and financed from foreign sources, assimilate some external ideas into their strategies of action and lose the confidence of the group they represent (cf. Łapińska 2017).

3. Transnational advocacy market

At the transnational level, there are interactions between global economic actors, transnational organizations, civil society and nation-states. Transnational politics takes place at the intersection of the state's interior and its external environment, but also on a local scale, where we are faced with a multi-level diversity of actors, different in terms of tools of influence, capital, access to decision-making centres or information (Beck 2005: 160, 162). This diversity is evident among NGOs and some of them pursue policies at the national level and some at the global level, but the interests of both meet above national borders.

The concept of the market refers to the place of transactions between entities, and its types can be determined according to the following criteria: 1) territorial scope – in this aspect, we distinguish local, national, international and global markets; 2) level of development – according to this criterion, markets are divided into those covering developed and developing countries; 3) purpose and timing – at this level, a distinction is made between markets oriented towards quick profits and aimed at meeting immediate needs, and long-term plans that prioritise growth. It is also possible to define the market using the market participant criterion and distinguish between the market of participants seeking capital and the market with

certain instruments or financial surpluses that the former need. It also allows you to separate markets by type of transaction and divide them into markets on the supply and demand side.

The concept of the market is closely related to economics, especially finance. With the help of many mathematical formulas and statistical data, it is possible to determine the balance sheet of losses and profits or assets and liabilities on the part of participants in this market. So can transnational civil society organisations, which are supposed to act ethically and/or altruistically for higher ideas, be seen as actors in a market dominated by absolute mechanisms based on profit and loss?

Clifford Bob used market instruments to analyse the strategies of non-governmental organizations, proceeding from the assumption that the scale of suffering in the world is enormous and inadequate to help everyone. Hence, there must be specific rules governing the activity of NGOs in some matters, and leaving other issues beyond their attention (Bob 2005: 1-14). Transnational actors operate in a transnational market, which can be defined as a collection of actors and a set of mechanisms that allow these actors to interact across national borders, one part of which represents supply and the other demand. The transnational market also refers to the objective of non-state actors, the objective being to disseminate and promote certain principles and ideas that are universal and cross-border, but also to extend their influence and position in such a market.

Clifford Bob's market model distinguishes two players among NGOs: 1) local social movements – loose or organized and formalized groups whose rights are violated; 2) transnational NGOs – with tools and means to help such groups (Bob 2006). NGOs raise issues, raise funds and pressure the governments of law-breaking countries. The involvement of a transnational player in a local issue can bring about a change in the behaviour of state authorities and, for him, appreciation and recognition in the transnational market. Thus, there is a community of interests between these two players, where interactions arise from moral but also rational motives. However, given this interdependence, C. Bob wonders if it is local movements that seek help or if NGOs are more likely to research the market for issues that require their involvement (Bob 2006).

By analysing the concept of a transnational advocacy market in economic terms, "aid" becomes a commodity of transaction between buyer and seller. Local social movements (nationalist, liberation, human rights, pro-environmental, etc.) are the demand side of the transnational market – they are

“aid buyers” – and transnational NGOs are the supply side – they provide aid. However, if the subject of the transaction is a specific issue, e.g., the protection of human rights, then local movements become a supply side (they provide the problem for intervention), and NGOs, taking up the challenge and engaging their “capital” in the issue, are a demand side (the capital, in this case, is the knowledge, money and contacts they have). Thus, a community of interests arises between one and the other. A transnational advocacy market can be defined as a place of agreement between buyers and suppliers of an aid or problem, where the aid takes the form of monetary, technical, knowledge or personal support.

Globally, the majority of NGOs with aid capital come from highly developed countries, while transnational market players seeking various forms of external support come mainly from developing countries.

4. Strategies for actors in the transnational advocacy market

The strategy is the main guideline of the players’ behaviour in the face of the emerging market situation, taking into account their own organisational, human, financial, as well as technical potential. It is determined simultaneously by external and internal factors and should determine the benefits to the player in relation to the expectations of the environment.

Pointing to the rationalized strategies of NGOs, one cannot deny them the motives of empathy that distinguish them from power-and-influence-oriented states or profit-oriented transnational corporations. Their primary mission is to promote specific principles, ideas and policies. On the other hand, NGOs are – like the rest – organisations that want to survive, grow and be recognized. Their involvement in the problems or issues of individual social groups simultaneously becomes a process of their legitimacy in the international environment and the achievement of goals as an organisation. The task of social movements is to draw the attention of the case’s patrons and the media to themselves and to receive rhetorical and material support. Certain issues raised by civil society at the state level require the involvement of external players of NGOs in order to increase the effectiveness of the protests undertaken and the expected change. This peculiar duality of interests of two players can be put in terms of exchange or transaction made in the market between them. The article uses the term

“pragmatic altruism,” which is intended to symbolize the dualism at the level of non-governmental organizations, which, when choosing beneficiaries of assistance, must pay attention to their own sources of funding, the burden of the problem and the prospects for the development of a given social movement.

Clifford Bob argues that many scientific analyses of NGOs treat them as almost identical entities, usually differing in purpose. However, issues such as financial capacity, the degree of professionalism of employees, credibility in the market, and links with other actors that allow for the hierarchisation of NGOs in the transnational market are overlooked (Bob 2012). For those seeking help, those with the most influence and financial resources are often the most desirable. However, this does not mean that smaller ones are less involved in aid activities. Their tasks may have a different character. For example, they can help local movements to find stronger players in the transnational market and to organise the taking over of the patronage of the problem by these institutions.

Faced with an excess of need for assistance, NGOs with capital and market positions can afford to select the issues that best fit their profile and needs. Often, supporting a specific issue is an element of an organisation’s long-term project. Social movements, on the other hand, usually simultaneously seek help from many organisations that may be potentially interested. NGOs therefore have an advantage because they are the ones who actually make the decision to choose the problem that needs help.

In order to change the existing situation in the country, local civil society organisations must first attract the greatest interest of foreign media, non-governmental organisations, public opinion, and governments of other countries. The strategy of attracting international attention can take the form of individual lobbying of potential patrons or awareness of the phenomenon on a large international scale. In the first case, it is personal contact with the organisations that provide assistance (you can use email, phone or direct meeting, e.g., during a conference), in the second, the media are used to publicize the issue. Lobbying allows you to maintain control over the transmitted information, which may be distorted in the transmission and interpretation of the media. Local civil society organizations usually choose the least costly strategies of action in the form of peaceful or transgressive protests. Strikes, marches, rallies, and demonstrations attract media attention, and acts of violence and terror generate even more interest (Bob 2012).

When analysing a phenomenon requiring assistance (intervention) in terms of market mechanisms, it should be treated as a product that needs to be well advertised. It is necessary to determine the category of the problem (what it concerns), what is the form of abuse, what negative consequences it can entail, what is the purpose of the protest, and its cultural or ethical dimension. The greater the coherence of these categories between social movements and NGOs, the greater the chance for aid measures to be involved. Many issues can be perceived very emotionally in the local market, but look trivial and provincial in the transnational market. Hence, social movements should outwardly give them a universal character, demonise opponents, use intelligent rhetoric and appeal to the empathy of observers of this phenomenon. Therefore, territorial conflicts can fall into the category of ecological problems, and ethnic conflicts as a violation of the principles of democracy. It is therefore necessary to “promote” the problem and “sell” it according to the preferences of the potential sponsor/investor.

NGOs are happy to help when the costs and risks are lower. The risk assessment may concern coherence or lack thereof due to cultural values held by movements and organisations. Certain rules of behaviour accepted in developing countries may not be acceptable in the value system adopted in developed countries, where most NGOs come from, and vice versa (e.g., equality of rights between men and women). So many NGOs prefer to work with movements that share a similar worldview. Similarly, when movements use peaceful tactics, do not resort to violence and are themselves victims of abuse, they increase their chance of receiving support from the organisation. In addition, transnational NGOs prefer to support groups fighting for issues that make a difference not only locally, but also regionally, internationally, and preferably globally.

Before providing support, transnational NGOs collect information about the situation in the country, international circumstances, the problem, assess the costs of involvement and the likelihood of bringing about change. They also draw on information provided by the media. Clifford Bob also mentions the use of international standing by large NGOs, which is a kind of assessment of social movements, on which the decision on the provision, form and amount of assistance depends. Among the items analysed, receiving support in the past by an organization raises its standing with subsequent applications (Bob 2012).

The effectiveness of applying for help is also influenced by the “quality” of movement leaders. Knowledge of a foreign language – preferably

English – allows you to talk directly with such a leader. Important are his skills in mediation, knowledge of diplomatic procedures, charisma, as well as his media recognition (e.g., Dalai Lama). Leaders should be able to coordinate movements, plan their strategies of action, and present the most important message of the movement's activities to the outside world in an appropriate way (Boli, Thomas 1999: 123). It is much easier for NGOs to identify their goals of action with one person than with a large social movement. Hence, one can speak of using a strategy of personalising movement for marketing purposes.

The adoption by an NGO of some kind of strategy to operate according to market principles does not mean devaluing the values and objectives it wishes to pursue. It certainly creates a certain network of connections that forces certain behaviours and trends. On the other hand, the economization of relations between the subjects of international relations forces them to behave rationally, determining their existence and, consequently, the power of influence.

Conclusion

The strategies and techniques of actors in the transnational advocacy market highlighted above are only outlined in general terms. The quoted positions by C. Bob examine them in great detail and even more clearly indicate the rationalization of the behaviour of the analysed entities in the market.

Important for the growth of the number and activity of these entities is the development of modern technology and the speed of information transfer. It allows for instant news of the situation in different parts of the world and is the first stimulus to activate the international community.

The transnational advocacy market is constantly evolving as a result of the interactions between its actors. New political situations are emerging that require the intervention of NGOs and the involvement of civil society, which give a new quality to the international environment. While altruism, compassion, and empathy may be the motivation behind NGOs' actions, they must also make a rational choice so that they do not lose liquidity as a result of providing financial support to "all" those in need. Among social movements, there are winners and losers, so they need to develop strategies of action coherent with the expectations of NGOs. Both parties need

each other to achieve their goals and survive in the market. The community of interests of actors creates a transnational market for support, which, unfortunately, is characterized by an imbalance between the size of needs (demand) and the possibilities of assistance (supply). The study does not address the fact that even powerful NGOs are financed from external sources (grants, fees for services, e.g., expertise, support from private foundations, corporations, and wealthy people) and also have to take measures to provide them with a permanent source of income. As has been shown in the definition of transnational actors, there is a certain fluidity between the concept of social movements and NGOs, which, despite their multifaceted diversity, can be called transnational civil society organisations.

References

- Beck, U. (2005), *Władza i przeciwwładza w epoce globalnej. Nowa ekonomia polityki światowej* [Power and Counter-Power in the Global Age. The New Economics of Global Politics], transl. J. Łoziński, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar).
- Bibu, N., M. Lisetchia, L. Brancua (2013), *Particularities of Non-governmental Organizations' Financing. The Case of Romania*, "Procedia – Social and Behavioral Sciences" 92: 480–489.
- Bob, C. (2005), *The Marketing of Rebellion: Insurgents, Media, and International Activism*, (Cambridge: Cambridge University Press).
- Bob, C. (2006), *Dynamic in Human Rights Protection*. Paper presented on March 22, 2006 at the international conference "International Studies Association" in San Diego (United States).
- Bob, C. (2012), *What Issues Rouse Global Civil Society?*, [in:] H. Moksnes, M. Melin (eds.), *Global Civil Society: Shifting Powers in a Shifting World*, (Uppsala: Uppsala Universitet): 83–89.
- Boli, J., G.M. Thomas (1999), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, (Stanford: Stanford University Press).
- Davis, L. (2000), *Przedsiębiorstwa sektora pozarządowego. Czy to alternatywa dla filantropii* [Non-governmental Sector Enterprises. Is This an Alternative to Philanthropy], transl. M. Żywiłkowska, (Warszawa: Fundusz Współpracy – Cooperation Fund).
- Dumała, A. (1995), *Uczestnicy transnarodowi – podmioty niezależne czy kontrolowane przez państwa?* [Transnational Participants – Independent or State-Controlled Actors?], [in:] E. Haliżak, I. Rysińska (eds.), *Państwo we współczesnych stosunkach międzynarodowych* [The State in Contemporary International Relations], (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar): 160–174.


- Falk, R.A. (1995), *On Human Governance: Towards a New Global Politics. A Report of the World Order Models Project* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press).
- Hope, W. (10.06.2004), *Rescuing Victims Worldwide 'From the Depths to Hell'*, "The New York Times."
- Karns, M.P., K.A. Mingst (2004), *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, (Boulder-London: Lynne Rienner Publishers).
- Keck, M.E., K. Sikkink (2018), *Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics*, "International Social Science Journal" 68: 65-78.
- Khagram, S., J.V. Riker, K. Sikkink (2002), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, (Minneapolis: University of Minnesota Press).
- Łapińska, H. (2017), *Financing of Non-governmental Organizations from Public Funds*, "ASEJ. Scientific Journal of Bielsko-Biala School of Finance and Law" 1: 25-42. DOI: 10.19192/wsfip.sj1.2017.2.
- Otto, D. (1996), *Nongovernmental Organizations in the United Nations System: The Emerging Role of International Civil Society*, "Human Rights Quarterly" 18(1): 107-141.
- Rosenau, J.N. (1997), *Along the Domestic - Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, (Cambridge-New York-Melbourne: Cambridge University Press).
- UNDP and Civil Society Organizations: *A Practice Note on Engagement* (n.d.), <http://www.undp.org/partners/cso/focus.shtml> (12.05.2023).
- Willets, P. (n.d.), *Non-Governmental Organization*, [in:] *UNESCO Encyclopaedia of Life Support Systems*, <http://www.staff.city.ac.uk/p.willets/CS-NTWKS/NGO-ART.HTM> (23.01.2023).

Polska wobec fali migracyjnej z południa w 2023 roku – stanowisko względem nowego paktu migracyjnego Unii Europejskiej z uwzględnieniem przywrócenia kontroli granicznej ze Słowacją

Poland in the Face of the Migration Wave from the South in 2023 – Position Towards the New EU Migration Pact, Including the Reintroduction of Border Control with Slovakia


ANNA SZACHOŃ-PSZENNY

Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: szanna@kul.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-2353-3745>

ALICJA ZYGUŁA

Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, e-mail: alicjazygula@kul.pl

 <https://orcid.org/0000-0002-9919-847X>

Streszczenie: Problem nasilonej migracji do Unii Europejskiej (UE), chociaż obecny w przestrzeni publicznej od wielu lat, wciąż pozostaje nierozwiązany. Pierwszą odłogę kryzysu migracyjnego w 2015 r. określono jako „szczyt” kryzysu migracyjnego, kiedy do południowych granic zewnętrznych UE na ogromną skalę napływali migranci z Bliskiego Wschodu. Wówczas UE szukała sposobów, by solidarnie rozwiązać omawiany problem. Aktualnie, po upływie ośmiu lat nowa fala migracyjna z południa napiera na unijne granice, dlatego problem ponownie wraca, stając się nie tylko przedmiotem analiz badawczych czy dyskusji politycznych, ale także wiodącym tematem polskiej kampanii wyborczej do parlamentu jesienią 2023 r.

Celem artykułu jest zaprezentowanie stanowiska Polski wobec unijnej propozycji rozwiązania nowej fali kryzysu migracyjnego przez południowe granice zewnętrzne UE. Publikacja wskazuje także na okoliczności tymczasowego przywrócenia kontroli na granicy wewnętrznej pomiędzy Polską a Słowacją. Na podstawie analizy literatury przedmiotu, aktów prawnych i wypowiedzi rządzących postawiono następujące pytania: Jakie jest stanowisko Polski wobec nowej fali kryzysu migracyjnego w UE oraz jakie czynniki leżą u jego podstaw? Czy Polska staje się państwem migracyjnym? Czy tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych to jedyne rozwiązanie w reakcji na falę migracyjną z południa? Czy nowy pakt migracyjny niesie szanse na solidarność wśród państw członkowskich, a może raczej trzeba szukać innych rozwiązań?

W artykule przyjęto hipotezę główną wskazującą, że Polska musi się coraz bardziej angażować w kwestie migracyjne po 2015 r., a w wyniku nowych kryzysów na jej granicach, zwłaszcza w latach 2021–2023, nabiera cech państwa migracyjnego. Przejawem tego jest

kryzys na granicy z Białorusią oraz aktualna zmiana szlaku bałkańskiego, spowodowana falą migracyjną z południa UE w 2023 r. Hipoteza pomocnicza stanowi, że od Polski wymaga się większego zaangażowania w unijną politykę migracyjną oraz opracowania skutecznych środków w reakcji na nasilające się sytuacje kryzysowe na granicach. Z przeprowadzonej analizy problemu wynika refleksja, że pomimo podejmowanych prób rozwiązań nowe kryzysy wciąż się pojawiają, co tylko pogłębia istniejące podziały polityczne, a jednocześnie wskazuje się na konieczność podjęcia środków zaradczych, głównie w sytuacjach nagłych. Przykładem tego jest reakcja Polski na presję migracyjną z południa UE i zmiany przebiegu szlaku bałkańskiego, którą było przywrócenie kontroli granicznej ze Słowacją, po raz pierwszy z powodów migracyjnych.

W artykule wykorzystane zostały głównie teoretyczne metody badawcze, takie jak analiza, która obejmuje analizę treści literatury oraz dostępnych aktów prawnych i opracowań statystycznych dotyczących badanego zjawiska.

Słowa kluczowe: ochrona granic, kryzys migracyjny, bezpieczeństwo granic

Abstract: The problem of increased migration to the European Union, although present in the public space for many years, still remains unresolved. The first stage of the migration crisis in 2015 was described as “the peak” of the migration crisis when large-scale migrants from the Middle East arrived at the EU’s southern external borders. At that time, the European Union was looking for ways to solve the problem in solidarity. Currently, after 8 years, a new wave of migration from the south is pressing on the Union’s borders, which is why the problem returns, becoming the subject of research analyses, political discussions and the leading topic of the Polish parliamentary election campaign in autumn 2023.

The objectives of the considerations undertaken in the article focus primarily on presenting Poland’s position towards the EU proposal to solve the new wave of the migration crisis through the southern external borders of the European Union. They also include an analysis of the circumstances of the temporary reintroduction of border control at the internal border between Poland and Slovakia. The analysis of the literature on the issue, legal acts and statements by those in power aims to find an answer to the following questions: what is Poland’s position towards the new wave of the migration crisis in the EU and what are the underlying factors? Is Poland becoming a migration state? Is the temporary reintroduction of internal border controls the only solution in response to the migration wave from the south? Does the new migration pact offer opportunities for solidarity among Member States, or is it necessary to look for other solutions?

The main hypothesis of the article is that Poland has become increasingly involved in migration issues after 2015, and as a result of new crises on its borders, especially between 2021–2023, Poland takes on the characteristics of a migrant state. This is expressed by firstly the crisis on the border with Belarus and the current change of the Balkan route due to the migration wave from the south of the EU in 2023. The supporting hypothesis states that Poland is required to become more involved in EU migration policy and to develop effective measures in response to escalating border crises.

From the analysis of the problem, the reflection arises that despite attempts at solutions, new crises continue to emerge, which only deepens the existing political divisions, while at the same time requiring countermeasures, especially in emergencies. An example of this is Poland’s response to migration pressure from the south of the EU and changes to the

Balkan route, which was the reintroduction of border control with Slovakia for the first time for migration reasons.

The article mainly uses theoretical research methods, such as analysis, which includes an analysis of the content of literature and available legal acts and statistical studies regarding the studied phenomenon.

Keywords: border surveillance, migration crisis, border security

Problem ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej (UE), a tym samym szukanie sposobów na przeciwdziałanie nielegalnej migracji stały się jednym z największych wyzwań dla całej UE. Nasilające się ruchy ludności w Europie, masowy napływ migrantów z Bliskiego Wschodu na wyspy włoskie oraz brak jednomyślności Unii Europejskiej co do rozwiązania problemu stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa państw i idei swobodnego przepływu osób w UE. W ciągu niespełna ostatniej dekady Unia Europejska doświadczyła co najmniej kilku kryzysów związanych z masowym przepływem osób przez jej granice. Punktem wyjścia zatem do podjętych rozważań jest zarówno kryzys migracyjny, z którym UE mierzy się od 2011 r., a którego apogeum przypadło na 2015 r., jak i kryzys na granicy z Białorusią, doświadczany przez Polskę od dwóch lat. Rok 2015 został nazwany „szczytem kryzysu migracyjnego”. W tamtym czasie określony został także jako największy, z jakim Unia Europejska zmagала się w swojej historii. Liczbę osób, które wtedy przekroczyły zewnętrzne granice UE i wjechały na terytorium wszystkich jej państw członkowskich, określano na ponad 1,8 mln i uznano za bezprecedensowe, największe zagrożenie migracyjne, z jakim kiedykolwiek mierzyła się Unia Europejska (Szachon-Pszenny 2023: 55). Procesy masowej migracji, jakich Europa Zachodnia doświadczała od 2011 r., a której szczyt zaowocował kryzysem migracyjnym w 2015 r., ujawniły nie tylko poważne deficyty wspólnej polityki migracyjnej i azylowej, ale także zasadnicze różnice między rządami państw członkowskich w poszukiwaniu możliwości rozwiązania tego problemu (Zalewski 2022). Do kolejnego kryzysu migracyjnego dochodzi osiem lat później (w 2023 r.), dlatego też w niniejszym artykule podjęto rozważania dotyczące reakcji polskiego establishmentu na nową falę kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej, uwzględniając również trwający kryzys migracyjny z Białorusią. Członkostwo w UE i zobowiązania wynikające z przyjęcia dorobku Schengen powodują bowiem, że problem migracji

dotyczy wszystkich państw członkowskich, dlatego rządzący zobligowani są do zajęcia stanowiska wobec problemu migracji.

Prezentowany artykuł składa się ze wstępu, w którym nakreślono problem badawczy i przyjętą metodę badań, części zasadniczej, która stanowi próbę znalezienia odpowiedzi na pytania, jaka jest polska polityka migracyjna ostatnich lat, jakie jest stanowisko Polski wobec problemu napływających do południowych granic Unii Europejskiej migrantów i jakie są aktualnie podjęte przez nią działania na granicach wewnętrznych. Artykuł zakończono podsumowaniem. Celem rozważań jest zaprezentowanie stanowiska Polski wobec unijnej propozycji rozwiązania nowej fali kryzysu migracyjnego (w 2023 r.), z uwzględnieniem tymczasowego przywrócenia kontroli na granicy ze Słowacją. Analiza treści literatury przedmiotu, aktów prawnych i wypowiedzi rządzących pomagają zaprezentować stanowisko Polski wobec nowej fali kryzysu migracyjnego w UE. W niniejszym opracowaniu wykorzystane zostały głównie teoretyczne metody badawcze, takie jak analiza, która obejmuje analizę treści literatury oraz dostępnych dokumentów i opracowań statystycznych dotyczących badanego zjawiska.

Wobec powyższego należałoby postawić następujące pytania badawcze: Czy Polska staje się państwem migracyjnym? Czy tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach wewnętrznych to jedyne rozwiązanie w reakcji na falę migracyjną z południa? Czy nowy pakt migracyjny niesie szanse na solidarność wśród państw członkowskich? Czy raczej należy szukać innych rozwiązań?

W artykule założono hipotezę główną wskazującą, że Polska musi się coraz bardziej angażować w kwestie migracyjne po 2015 r., a w wyniku nowych kryzysów na jej granicach, zwłaszcza w latach 2021–2023, Polska nabiera cech państwa migracyjnego. Wyraża się to poprzez kryzys na granicy z Białorusią oraz aktualną zmianę szlaku bałkańskiego, spowodowaną w 2023 r. falą migracyjną z południa UE. Hipoteza pomocnicza stanowi, że od Polski wymaga się większego zaangażowania w unijną politykę migracyjną oraz opracowania skutecznych środków w reakcji na nasilające się sytuacje kryzysowe na granicach. Z przeprowadzonej analizy badawczej nasuwa się refleksja, że pomimo podejmowanych prób i szukania rozwiązań nowe kryzysy wciąż się pojawiają, co tylko pogłębia istniejące podziały polityczne, a jednocześnie wskazuje na konieczność podjęcia środków zaradczych, głównie w sytuacjach nagłych. Przykładem tego jest reakcja Polski na presję migracyjną z południa UE i zmiany przebiegu szlaku

bałkańskiego, którą było przywrócenie kontroli granicznej ze Słowacją, po raz pierwszy z powodów migracyjnych.

Niniejsza praca przedstawia stan prawny na dzień 3 listopada 2023 r.

1. Następstwa „szczytu” kryzysu migracyjnego z 2015 roku a polska polityka migracyjna w latach 2015–2023

Problematyka migracji we współczesnym świecie jest niezwykle aktualnym, ważnym i wielowymiarowym zagadnieniem. Choć zjawisko to jest stałym elementem życia człowieka, to właśnie w ostatnich dziesięcioleciach procesy związane z migracją ludności nabrały niespotykanego dotąd tempa (Tutak 2023: 7). Biorąc pod uwagę wzrost ruchów ludności oraz ich masowy charakter, UE podejmuje próby kontrolowania i uregulowania tego zjawiska w trosce o zapewnienie bezpieczeństwa i przestrzegania unijnego prawa. Unia Europejska w reakcji na „szczyt” kryzysu migracyjnego w 2015 r. ustanowiła mechanizm reagowania kryzysowego IPCR (zintegrowane uzgodnienia co do reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych). Zaproponowane wtedy rozwiązania unijne miały pomagać w szybkim i skoordynowanym podejmowaniu decyzji unijnych w przypadku poważnych i złożonych sytuacji kryzysowych. W ramach IPCR Prezydencja każdorazowo organizuje narady ze stosownymi interesariuszami, by dyskutować o koordynacji reakcji Unii Europejskiej w kwestiach migracyjnych, w tym o trwającej od 2021 r. sytuacji na granicach zewnętrznych UE z Białorusią (*Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe* 2014). Mechanizm ten jednak nie okazała się w pełni wystarczający i skuteczny. Już podczas pierwszej fali kryzysu migracyjnego w 2015 r. Polska nie akceptowała narzucanych przez UE rozwiązań, a w ostatnich latach dokonała się istotna zmiana dotycząca polskiej polityki migracyjnej, związana z presją migracyjną na granicy polsko-białoruskiej, a także udzieleniem schronienia uchodźcom wojennym z Ukrainy.

Rozważając powyższy problem, należałoby dokonać analizy polskiej polityki migracyjnej w kontekście dynamicznych zmian, które zaszły w ciągu ostatnich ośmiu lat. Polityka migracyjna rozumiana jest jako kompleksowo ujęty układ wskazań i regulacji prawnoinstytucjonalnych, wpływających na kształtowanie się rozmiarów, struktury i kierunków procesów migracyjnych, uwzględniających zarówno sytuację demograficzną

i społeczno-ekonomiczną, jak i obowiązujące normy międzynarodowe oraz uzgodnienia bilateralne (Rajkiewicz 2004: 8–9). Maciej Duszczyk definiuje politykę wobec cudzoziemców jako katalog instrumentów prowadzonych i kierowanych przez państwo lub jego części składowe, obejmujący bierne i aktywne formy zarządzania imigracją oraz emigracją (Duszczyk 2008: 12). Polityka migracyjna określana jest również jako całość decyzji, czynności i działań podejmowanych przez władzę publiczną, zmierzających do osiągnięcia celów w zakresie migracji ludności (Górak-Sosnowska, Łazor 2016: 7).

W polskiej polityce migracyjnej na przestrzeni ostatnich lat doszło do wielu dynamicznych zmian. Wśród badaczy nie brakuje jednak negatywnych opinii dotyczących ewolucji polskiej polityki migracyjnej. Między innymi Sławomir Łoziński i Marek Szonert zwracają uwagę na brak określenia jednoznacznych celów polityki migracyjnej państwa oraz wyznaczenia zasad ich realizacji. Dotyczyło to przede wszystkim braku wypracowania kompromisu między celami związanymi z interesami gospodarki i potrzebami demograficznymi społeczeństwa a wąsko rozumianymi priorytetami zachowania bezpieczeństwa państwa (Łoziński, Szonert 2023: 3). Brak spójnej polityki migracyjnej, jednoznacznej strategii i zdefiniowanych celów, które pozwoliłyby organom administracji publicznej realizującym zadania w obszarze migracji, polityki wizowej i ochrony granic prowadzić spójne działania, powodują, że zarówno instytucje państwowe, jak i pozarządowe funkcjonują w pewnej antynomii. Uzgodnienie stabilnej, klarownej i jawnej doktryny migracyjnej dawałoby wspólny punkt odniesienia dla różnych podmiotów podejmujących działania wspierające imigrantów.

Analizowany okres, tj. lata 2015–2023 okazały się prawdziwym wyzwaniem dla polskiej polityki migracyjnej, a szczególnie lata 2021–2023. Z jednej strony Polska w obliczu „szczytu” kryzysu migracyjnego w 2015 r. jednoznacznie nie zgodziła się na zaproponowany model relokacji migrantów, z drugiej zaś, biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą, „uchylała drzwi” dla określonej kategorii migrantów zarobkowych. W trakcie wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2015 r. wielokrotnie podejmowano kwestię migracji i polityki migracyjnej. Po zmianie elity politycznej problematyka ta stała się stałym elementem dyskursu politycznego, budząc podziały i kontrowersje. Zrodziły one również dyskusje na temat nowych wyzwań stojących przed polityką migracyjną państwa. Wśród najważniejszych zagadnień, które wymagały uregulowania, wyróżniono: konieczność odróżnienia migrantów ekonomicznych od uchodźców, sprzeciw wobec mechanizmu automatycznej relokacji uchodźców w ramach UE, pomoc i sprzyjającą politykę wobec

przyjmowania migrantów ekonomicznych z Ukrainy, potrzebę dokładnego monitorowania (kontroli) procesów migracyjnych, zapewnienie bezpieczeństwa państwa od zagrożeń terrorystycznych oraz perspektywiczne myślenie o integracji (lub wręcz asymilacji) migrantów ekonomicznych w polskim społeczeństwie (Łoziński, Szonert 2023: 3).

Biorąc pod uwagę fakt, że polityka migracyjna jest wypadkową wielu czynników i uzależniona jest m.in. od uwarunkowań zewnętrznych, sytuacji na świecie, potrzeb demograficznych i gospodarczych państwa przyjmującego, rządzący dostrzegli potrzebę wypracowania kompromisu pomiędzy zapewnieniem bezpieczeństwa państwa a migracją postrzeganą przez pryzmat demograficzno-gospodarczy. Pierwszą próbę stworzenia takiego dokumentu podjęto w 2017 r., przygotowując *Strategię na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.; Uchwała 2017/260)*, który określała strategiczne kierunki rozwoju polityki państwa. Zwrócono wówczas uwagę, że

w niektórych dziedzinach obserwowany jest niedostatek wykwalifikowanej kadry, co powoduje wzrost znaczenia procesów migracyjnych i konieczność przygotowania efektywnej strategii zarządzania przepływami kapitału ludzkiego. Szanse na ograniczenie zagrożeń związanych z przemianami demograficznymi tkwią w polityce prorodzinnej oraz ukierunkowanej polityce migracyjnej, nastawionej na zapewnienie równowagi na rynku pracy (Uchwała 2017/260).

Wspomniana strategia zakładała opracowanie kompleksowego dokumentu przedstawiającego polski model aktywnej polityki migracyjnej. Rezultatem prac prowadzonych w tym czasie nad polską polityką migracyjną był opracowany w 2018 r. dokument *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej*, przygotowany przez ówczesne Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Postrzegał on politykę migracyjną jako tę, która miała pozytywnie wpływać na rozwój społeczno-gospodarczy Polski poprzez dostosowanie jej do potrzeb rynku pracy i wypełnianie luk na rynku pracy migrantami – głównie pracownikami zza wschodniej granicy. Omawiany dokument przewidywał, że nowa polityka migracyjna Polski musi być po pierwsze, dostosowana do priorytetów rynku pracy, po drugie, powinna koncentrować się na uzupełnianiu zasobów pracy osobami spoza Polski w branżach/zawodach, w których występują luki kompetencyjne (z uwzględnieniem ochrony krajowego rynku pracy), po trzecie, winna odpowiadać na potrzeby cudzoziemców i obywateli polskich mieszkających za granicą, w tym

repatriantów, tak by zachęcić ich do powrotu do kraju oraz zakładania lub przenoszenia tu działalności gospodarczej, a także zapobiegać dalszej emigracji i zapewniać wzrost migracji powrotnych. W toku prac z zakresu polityki migracyjnej w 2019 r. ukazał się projekt *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.* (Zespół do Spraw Migracji 2019). Dokument ten szczegółowo opisywał ówczesne uwarunkowania polityki migracyjnej, zwłaszcza demograficzne, określał główne kierunki tej polityki, zwracając uwagę na potrzebę bezpiecznej i legalnej imigracji do Polski (zarówno o charakterze zarobkowym, jak i edukacyjnym) oraz powrotu obywateli polskich z emigracji oraz emigrantów polskiego pochodzenia na podstawie Karty Polaka. Dokument ten spotkał się z ogromną falą krytyki ze strony środowisk naukowych i organizacji pozarządowych.

W grudniu 2020 r. został przygotowany, a w styczniu 2021 r. zaakceptowany przez Międzyresortowy Zespół do Spraw Migracji dokument diagnostyczny *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* (Zespół do Spraw Migracji 2020), mający stanowić podstawę dla ustaleń nowej polityki migracyjnej Polski (Łoziński, Szonert 2023: 3). Autorzy przywołanego raportu zwracają uwagę, że procesy migracyjne odgrywają coraz większą rolę w rozwoju państw, wpływają zarówno na sferę społeczną, jak i gospodarczą. Pomimo przygotowania projektu uchwały rządu na podstawie powyższego dokumentu nie doszło do jego przyjęcia. Nadzieją na znalezienie kompromisu w kwestii polityki migracyjnej w Polsce był projekt *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* (zob. Projekt uchwały 2021) łączący zróżnicowane podejścia instytucji rządowych do problematyki migracji. Określał on kierunki przyszłych działań, wyznaczając jednocześnie obszary współpracy wielu instytucji, a także zakres współdziałania z podmiotami pozarządowymi. Prace nad projektem uchwały Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* zostały wstrzymane na etapie rozpatrywania projektu przez Radę Ministrów w związku z faktem zachodzących w otoczeniu Polski gwałtownych zmian wpływających na charakterystykę ruchów migracyjnych. Upolitycznienie problematyki migracji, brak kompromisu w zakresie głównych celów polityki migracyjnej, sprzeczności w interpretacji skutków imigracji, wrażliwość publiczna na zagadnienia polityki migracyjnej, a także dynamiczne zmiany uwarunkowań polityki migracyjnej wpłynęły na to, że nie udało się dotychczas stworzyć klarownej, długofalowej strategii i koncepcji dotyczącej zarządzania migracjami w Polsce. Anita Adamczyk zauważa, że nie wyszliśmy poza etap „polityki na papierze”. Wynika to

z faktu, iż podlega ona ciągłym zmianom, co miało wpływ na jej implementację lub jej brak oraz ocenę (Adamczyk 2023: 36).

Wobec powyższego należy zaznaczyć, że o ile „szczyt” kryzysu migracyjnego w 2015 r. stał się ogromnym wyzwaniem dla przemian unijnej polityki migracyjnej i wymagał zajęcia stanowiska przez wszystkie państwa członkowskie, o tyle dotyczył on w pierwszej kolejności państw położonych wzdłuż południowej granicy zewnętrznej UE. Znaczenie Polski na szlakach migracyjnych z 2015 r. było tutaj raczej drugorzędne, a głos polski ograniczył się do kwestii zajęcia stanowiska politycznego wobec działań unijnych. Sytuacja ta zmieniła się całkowicie w 2021 r., kiedy kryzys migracyjny bezpośrednio dotknął granic Polski, a tym samym wschodnich granic zewnętrznych UE, co wymagało podjęcia konkretnych środków i zmian w prawie krajowym w reakcji na tę bezprecedensową sytuację.

2. Przełom w sytuacji migracyjnej Polski w 2021 roku – kryzys na granicy z Białorusią

Latem 2021 r. radykalnie zmieniła się sytuacja migracyjna w Polsce. Służby graniczne na odcinku granicy z Białorusią odnotowywały coraz większą liczbę prób jej nielegalnego przekroczenia. Budziło to niepokój nie tylko odpowiedzialnych za ochronę granicy organów, ale i decydentów politycznych, zwłaszcza w obliczu wypowiedzenia przez Białoruś w październiku 2021 r. podpisanej w 2019 r. umowy o readmisji, której celem było ustanowienie procedur bezpiecznego i uporządkowanego powrotu osób przebywających nielegalnie w UE lub na Białorusi, z pełnym poszanowaniem ich praw wynikających z prawa międzynarodowego. Podpisana na zasadzie wzajemności umowa zakładała, że Białoruś będzie z powrotem przyjmować ewentualnych migrantów. Autorzy *Raportu IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego* (Nowakowski, Olędzka, Rust 2021) zauważają, że na przełomie lata i jesieni 2021 r. Białoruś powróciła na pierwsze strony gazet na całym świecie za sprawą kryzysu migracyjnego wywołanego przez Aleksandra Łukaszenkę. Doszło wówczas do instrumentalizacji migrantów¹ i wykorzystania ich w celu osłabienia Polski. Białoruski reżim,

¹ Problematyka instrumentalizacji migrantów została szczegółowo przedstawiona w referacie *Instrumentalizacja migrantów jako forma destabilizacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy*

posługując się „bronią migracyjną” oraz wykorzystując fałszywą propagandę, rozpoczął operację „Śluza”, której celem był przerzut migrantów z Bliskiego Wschodu do Europy. Skala problemu przybrała niespotykany dotychczas rozmiar i wymagała zdecydowanej i jednoznacznej reakcji państwa. Z danych statystycznych udostępnionych przez Straż Graniczną wynika, że w 2021 r. na odcinku granicy z Białorusią Podlaski Oddział Straży Granicznej ujawnił 2877 prób nielegalnego jej przekroczenia, a w 2020 r. takich prób było „tylko” 246. Natomiast w ciągu dziewięciu miesięcy 2023 r. wykazano 495 prób nielegalnego przekroczenia granicy z Białorusi do Polski, gdzie dla porównania w analogicznym okresie 2022 r. było ich 410, czyli można zaobserwować wzrost o 21% (Aktualności Straży Granicznej b.r.). Liczby te pokazują, że zjawisko nielegalnej migracji z Białorusi do Polski, chociaż z mniejszym nasileniem i pomimo istnienia bariery, nadal występuje.

W połowie 2021 r. rządzący stanęli w obliczu konieczności wzmocnienia ochrony polskiej granicy wschodniej i przeciwdziałania nielegalnej migracji. Presja migracyjna stała się nowym czynnikiem dla Polski, który niósł ryzyko destabilizacji szeroko pojętego środowiska bezpieczeństwa. Zagrożenie to, powszechnie określane jako hybrydowe, jest wyzwaniem tym poważniejszym, że dotyczy wielu dziedzin i aspektów funkcjonowania państw i społeczeństw. Priorytetem polskich władz od początku kryzysu na granicy białoruskiej była maksymalizacja wysiłków w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa. Pierwszym tego przejawem, jednocześnie jednym z bardziej dyskusyjnych, było wydanie w dniu 20 sierpnia 2021 r. rozporządzenia w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Rozporządzenie 2021/1536; zob. też Bogucewicz 2022: 119). W obliczu tego sztucznie wywołanego kryzysu na granicy z Białorusią rządzący zdecydowali o budowie zapory na granicy, co miało zapobiec nielegalnej migracji i destabilizacji środowiska bezpieczeństwa nie tylko Polski, ale i całej UE. Polska stanęła w obliczu dylematu i poszukiwania rozwiązań pomiędzy zapewnieniem nienaruszalności granic a humanitarnym traktowaniem osób naruszających przepisy w zakresie ich przekraczania. Sytuacja ta spowodowała dyskusję na temat polskiej polityki migracyjnej i przestrzegania praw migrantów na granicy. Badacze polityki migracyjnej zwracali uwagę, że polska Straż Graniczna narusza

zewewnętrznej UE w kontekście wojny w Ukrainie zaprezentowanym przez Annę Szachon-Pszenny i Agnieszkę Zarębę na Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Historyczno-prawny i polityczno-gospodarczy wymiar wojny w Ukrainie”, która odbyła się w dniach 19–20 października 2023 r. w Zamościu.

Konwencję genewską, nie przyjmując ustnych oświadczeń od osób chcących ubiegać się o ochronę międzynarodową w Polsce. Krytykowano stosowanie zasady *push-back* przez polskie służby graniczne oraz wprowadzanie stanu wyjątkowego, gdzie poddawano w wątpliwość istnienie zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego ze strony cudzoziemców próbujących przekroczyć granicę polsko-białoruską (Łoziński, Szonert 2023: 3).

W obliczu sytuacji instrumentalizacji migrantów na granicy z Białorusią Polska zaczęła nabierać cech państwa migracyjnego, które musi mierzyć się z konsekwencjami nadmiernej presji migracyjnej na swoje granice. Dodatkowym utrudnieniem stał się fakt, że nie była to migracja z państw bezpośrednio sąsiadujących z Polską. Migracja tamtego czasu stała się elementem szeroko zakrojonej wojny hybrydowej prowadzonej przez Rosję, której elementem były państwa na wschodniej granicy Polski, a tym samym wschodniej granicy zewnętrznej UE. Ponadto należy podkreślić, że działania instrumentalizacyjne były jednym z elementów przygotowania do wojny w Ukrainie, które spowodowały napływ uchodźców wojennych, ale tym samey wpłynęły na politykę migracyjną Polski².

Kolejnym przełomowym momentem w polskiej polityce migracyjnej był wybuch wojny w sąsiedniej Ukrainie w lutym 2022 r. Napływ tak ogromnej liczby ludzi postawił przed polskim społeczeństwem bezprecedensowe wyzwania, polegające na konieczności zorganizowania pomocy ukraińskim uciekinierom wojennym oraz ich integracji (Duszczyk, Kaczmarczyk 2022: 11). Polska stała się w ten sposób drugim na świecie państwem (po Turcji) z największą liczbą uchodźców. Ta fala uchodźców wojennych z Ukrainy w połączeniu z migracją zarobkową sprzed wojny spowodowała, że odsetek cudzoziemców przebywających w Polsce sięgnął poziomu prawie 8% populacji³. To połączenie migracji ekonomicznych i uchodźców wojennych stanowi nowe zjawisko w historii migracji międzynarodowych na tle porównawczym (Wojdat, Cywiński 2022: 11–12). Wypracowanie mechanizmów przyjmowania uchodźców wojennych z Ukrainy stało się niejako koniecznością, nie można było bowiem w obliczu fali uchodźców wojennych pozorować działań wobec migrantów. Masowy napływ uchodźców wojennych z Ukrainy był impulsem, który zdynamizował działania w zakresie uregulowań prawnych dotyczących przybyłych Ukraińców. Już 12 marca 2022 r.

² Należy pamiętać o rozróżnieniu pojęć migranta ekonomicznego i uchodźcy wojennego (szerzej na ten temat zob. Szachon-Pszenny 2023: 58–60).

³ Dla porównania w 2010 r. było to tylko 0,1%.

przyjęto specjalną ustawę (Ustawa 2022/583), która regulowała pobyt oraz zapewniała wsparcie socjalne i finansowe uchodźcom z Ukrainy. Dokument precyzował także kwestie podjęcia pracy i włączania obywateli Ukrainy do systemu edukacji i ochrony zdrowia. Według Straży Granicznej tylko w okresie 24 luty – 20 lipiec 2020 r. granicę polsko-ukraińską przekroczyło ponad 4,9 mln uchodźców z Ukrainy, a prawie 3 mln osób wyjechało na Ukrainę⁴. Po wjeździe do Polski część z nich wyruszyła do innych państw UE. Szacuje się, że jesienią 2022 r. w Polsce było ok. 11,4 mln uchodźców z Ukrainy (Podgóra, Jekaterynczuk, Yarosh, Kuzmuk, Liubchuk 14.05.2023).

Obywatele Polski, dotychczas wydawałoby się, że niechętni wobec uchodźców, pokazali swoją solidarność i otwartość na uchodźców wojennych z Ukrainy, co kontrastuje z nastrojami i sprzeciwem wobec przyjmowania uchodźców, dostrzeganym w opinii publicznej w 2015 r. Okazuje się, że pozytywnie postrzegano uchodźców z Ukrainy, bo są nam bliscy kulturowo i językowo. Ponadto przed wojną uciekały głównie kobiety z dziećmi, a stworzone wcześniej sieci społeczne spowodowały, że obywatele Ukrainy byli odbierani w pozytywnym świetle. Lubelscy badacze w raporcie *Support for Ukrainian Refugees after Russia's Invasion of Ukraine: Aid Structure and Resilience Factors. Case Studies of Lublin and Lutsk* (Wsparcie dla ukraińskich uchodźców po inwazji Rosji na Ukrainę: struktura pomocy i czynniki odporności. Studia przypadków Lublina i Łucka) oceniają, że

wcześniejsza migracja ukraińskich pracowników do Unii Europejskiej, a także otwartość UE na ich przemieszczanie się⁵ spowodowała silną obecność ukraińskich sieci społecznych w całej Europie, zwłaszcza w państwach znajdujących się blisko granicy, takich jak Polska (Garcés Mascareñas 2022). Obecność ta była nieoceniona nie tylko w pierwszych dniach spontanicznej reakcji na wojnę, ale także – jak pokazuje przypadek Lublina – w kolejnych tygodniach i miesiącach wsparcia dla uchodźców na poziomie lokalnym (Podgóra, Jekaterynczuk, Yarosh, Kuzmuk, Liubchuk 14.05.2023).

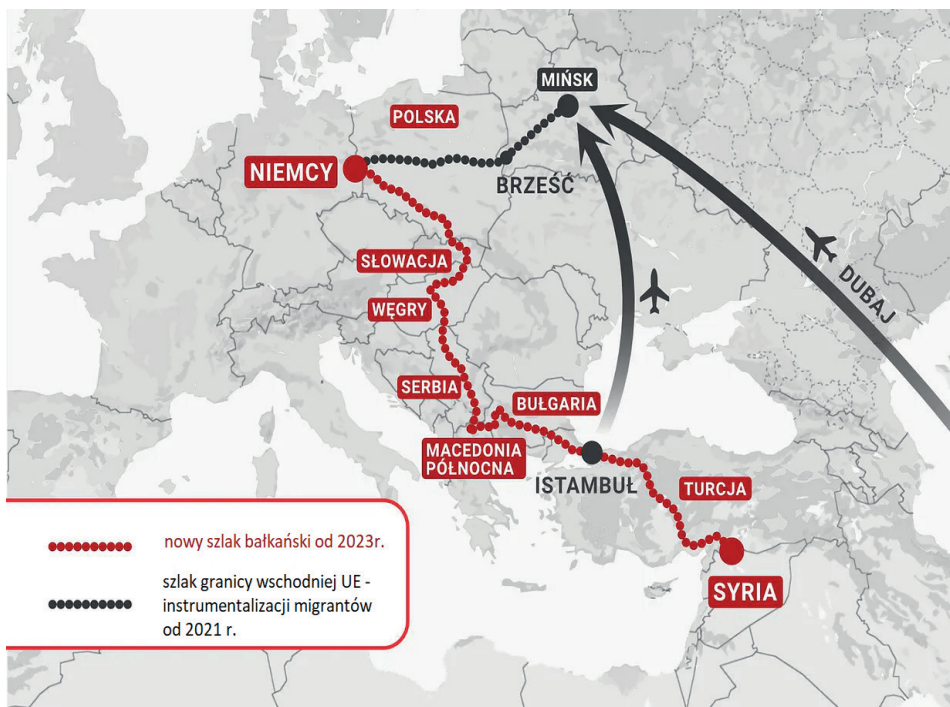
Chociaż w obliczu uchodźców z Ukrainy wprowadzono rozwiązania prawne i systemowe, które ułatwiały integrację i funkcjonowanie w Polsce, w dalszym ciągu brakuje rozwiązań odnośnie do relokacji migrantów napływających do UE.

⁴ Oficjalny profil X (Twitter) Polskiej Straży Granicznej (2022).

⁵ Od 2017 r. obywatele Ukrainy przez 90 dni mogą podróżować bez wizy do strefy Schengen.

3. Przywrócenie kontroli granicznej ze Słowacją sposobem na falę migrantów z południa

Napięta sytuacja na granicy polsko-białoruskiej czy przyjęcie uchodźców wojennych z Ukrainy nie wyczerpały wyzwań w obszarze polityki migracyjnej. Dynamiczną sytuację migracyjną w Europie w 2023 r. odczuła także Polska. Wobec fali migrantów z południa i zidentyfikowania tzw. nowego szlaku bałkańskiego zdecydowano o przywróceniu kontroli granicznej na wewnętrznej granicy Unii Europejskiej między Polską a Słowacją. Aktualnie występują nowe szlaki migracyjne przez Polskę, jeden powstały w 2021 r. w wyniku instrumentalizacji migrantów z Białorusi, a drugi w 2023 r. jako zmiana szlaków migracyjnych z południa UE.



Rys. 1. Nowe szlaki migracyjne przez Polskę

Źródło: opracowanie własne na podstawie Waleński 25.09.2023.

Tymczasowe kontrole na granicach zewnętrznych są efektem zwiększonej presji migracyjnej z południowych granic UE, których skutków coraz bardziej doświadcza znaczna część państw członkowskich unijnego

„obszaru bez granic”. Liczba przekroczeń wbrew przepisom granicy ze Słowacją tylko w okresie styczeń–wrzesień 2023 r. wyniosła 927, podczas gdy w analogicznym okresie 2022 r. było ich jedynie 85, co oznacza wzrost aż o 991% (Statystyki Straży Granicznej 2023). Główne szlaki imigrantów wiodą przez Morze Śródziemne i Włochy, przez Morze Egejskie i Grecję oraz przez Bałkany Zachodnie. Wcześniej z kierunku trzeciego migranci wędrowali głównie przez Austrię do Niemiec, ale wskutek zaostrzenia kontroli w Austrii część przeniosła się na szlak przez Słowację do Polski, a potem do Niemiec. „Nowy” szlak bałkański nie prowadzi już przez Turcję i Austrię, ale przez Polskę. Osoby nielegalnie przekraczające granice zatrzymywane są przy południowej granicy Polski, z Czechami i ze Słowacją. Działaniami kierują tam funkcjonariusze z polskiej Straży Granicznej, współpracując ze służbami czeskimi i słowackimi. Od początku 2023 r. liczba zatrzymywanych migrantów przy granicy ze Słowacją systematycznie rośnie (Ziemska 7.09.2023). Wobec narastającej presji migracyjnej coraz więcej państw przeprowadza kontrole na wewnętrznych granicach UE, gdyż stale wzrasta liczba nielegalnych przekroczeń granicy. W ostatnim czasie o 77% wzrosła także liczba wniosków azylowych. Problemy te stają się na tyle zauważalne, że trwają prace nad przepisami, które miałyby dokładniej zdefiniować sytuacje, w których jedno czy kilka państw jednocześnie może przywrócić kontrole, a nadto kto może być z nich zwolniony (Słojewska 27.09.2023).

Warto zauważyć, że fala migracyjna z południa w 2023 r. wiąże się z długofalowymi następstwami tzw. wtórnych przepływów migracyjnych, które dotknęły najpierw państwa „starej” UE, przede wszystkim Niemcy i Francję. Jednak w wyniku licznych tymczasowych przywróceń kontroli granicznych na ich granicach wewnętrznych doszło do zmian szlaków migracyjnych. Nielegalni migranci przedostają się przez Bułgarię, Serbię, Węgry i Słowację do Polski, skąd później przekraczają granicę niemiecką. Polska stała się zatem węzłem dla dużej części migrantów ubiegających się o azyl w Niemczech. Po pierwsze, przez Polskę przebiega obecnie nowy szlak bałkański, po drugie, jest Rosja, która wraz z Białorusią w dalszym ciągu wysyła migrantów do UE (Słojewska 27.09.2023).

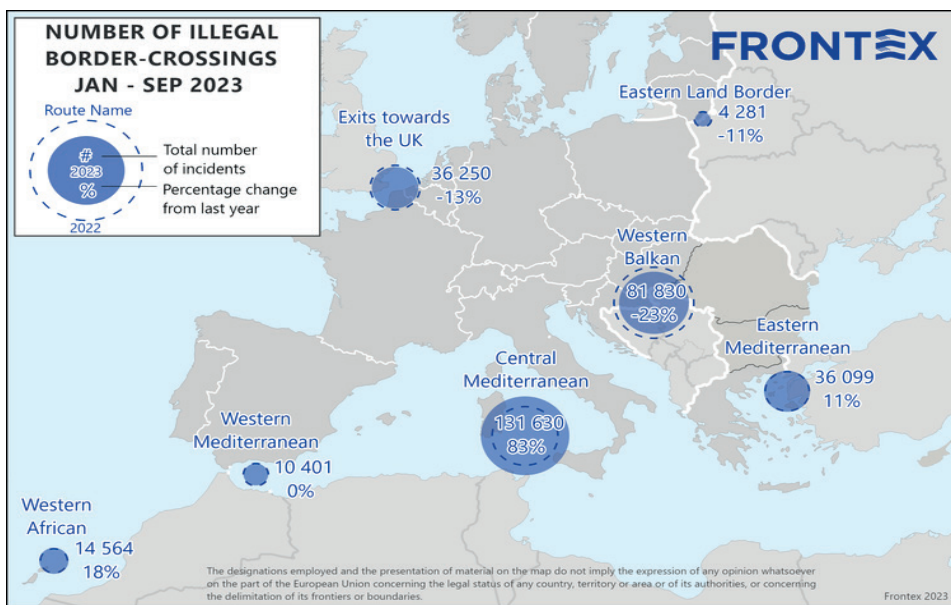
W ten sposób Polska stała się częścią szlaków migracyjnych z południa UE, a jednocześnie zastosowała środki powszechnie używane przez państwa wtórnych przepływów migracyjnych – w zasadzie pięć państw unijnych (Niemcy, Dania, Francja, Austria, Szwecja), które od 2015 r. mają permanentnie przywróconą kontrolę graniczną na granicach wewnętrznych, pomimo że ten instrument sam w sobie jest tymczasowy.

Od 3 października 2023 r. Polska wprowadziła przywrócenie tymczasowo kontroli na granicy ze Słowacją zgodnie z istotą tego środka jako reakcję na sytuację nagłą w związku z napływem nielegalnych migrantów, który po raz pierwszy w historii miał miejsce z takim nasileniem właśnie na granicy polsko-słowackiej. Podstawę prawną stanowi kodeks graniczny Schengen przewidujący procedurę szczególną w przypadkach wymagających natychmiastowego działania, która pozwala w sytuacjach poważnego zagrożenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego w państwie członkowskim na podjęcie natychmiastowego działania, na ograniczony okres nieprzekraczający 10 dni, który może ulec wydłużeniu na kolejne okresy 20-dniowe, maksymalnie do 2 miesięcy (Rozporządzenie 2016/399). Szef Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Kamiński decyzję w sprawie przywrócenia tymczasowej kontroli na granicy ze Słowacją uzasadnił tym, że w ostatnich miesiącach niezwykle zaktywizował się tzw. szlak bałkański, którego jedna z odnóg prowadzi przez Słowację (Rozporządzenie 2023/2120). Część z tych cudzoziemców trafiła do Polski, dalej do Niemiec i innych państw członkowskich UE, i w zasadzie zjawisko to nadal ulegało nasileniu. Z tych powodów wydłużono kontrole o kolejne okresy, aktualnie do 2 stycznia 2024 r.

Warto zaznaczyć, że narastająca migracja na granicy ze Słowacją wpisuje się ogólnounijny trend nasilonej fali migracyjnej z południa w 2023 r. Według wstępnych obliczeń Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) liczba wykryć nielegalnego przekraczania granic na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej wzrosła w ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy 2023 r. o 17% (do 279 350), co stanowi najwyższą od 2016 r. łączną liczbę w tym okresie. W 2023 r. co drugie wykrycie nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE miało miejsce w środkowej części basenu Morza Śródziemnego. Niemniej jednak liczba przekroczeń granicy w tym regionie spadła o 1/3 w porównaniu z październikiem, a we wrześniu 2023 r. Bałkany Zachodnie stały się najbardziej aktywnym szlakiem migracyjnym (Frontex 13.10.2023).

Analizując problemy migracyjne w 2023 r., nasuwa się wniosek, że obecnie można zidentyfikować trzy szlaki migracyjne przez południowe granice UE: szlak środkowośródnomorski, szlak zachodniośródnomorski oraz nowy szlak bałkański. W 2023 r. środkowy region Morza Śródziemnego pozostaje najbardziej aktywnym szlakiem do UE z ponad 131 600 nielegalnymi migrantami. Od 2016 r. jest to najwyższa łączna liczba na tej trasie. W okresie styczeń–wrzesień 2023 r. szlak zachodniobałkański,

drugi najbardziej aktywny szlak z ponad 81 800 wykrytymi przypadkami, co prawda odnotował spadek o 23%, głównie z powodu zaostrzenia polityki wizowej, ale na jego nowych odnogach, np. na granicy słowacko-polskiej, nastąpił wzrost aż o prawie 1000%. Poniższa mapa Frontex-u pokazuje skalę zjawiska i widoczną nową, nasiloną falę migracyjną z południa UE.



Rys. 2. Mapa szlaków migracyjnych w 2023 r.

Źródło: opracowanie na podstawie Frontex 13.10.2023.

4. Stanowisko Polski wobec próby rozwiązania nowej fali kryzysu migracyjnego

W celu rozwiązania wieloaspektowego problemu, jakim jest migracja, i aby zapewnić z jednej strony bezpieczeństwo przybywających do UE migrantów, a z drugiej solidarnie wesprzeć państwa na zewnętrznych granicach unijnych Komisja Europejska 23 września 2023 r. przedstawiła tzw. pakt migracyjny. Zaprezentowanie tego dokumentu w czasie trwającej kampanii wyborczej w Polsce rozgrzało i spolaryzowało scenę polityczną i stało się jej wiodącym tematem. W związku ze współzależnością między

politykami i decyzjami poszczególnych państw członkowskich Komisja Europejska zaproponowała nowe unijne ramy zarządzania migracją i jej unormowania w długoterminowej perspektywie. W ocenie Komisji nowy system ma zapewnić pewność, jasność i godne warunki osobom przybywającym do UE. Jej obywatele będą też mogli żywić zaufanie co do tego, że migracja jest zarządzana w sposób skuteczny i humanitarny, w pełni zgodny z wartościami i prawem międzynarodowym (*Nowy pakt o migracji i azylu* b.r.).

Założeniem nowej europejskiej polityki migracyjnej jest budowa zaufania za pomocą skutecznych procedur i znalezieniu równowagi między solidarnością, bezpieczeństwem a zbiorową odpowiedzialnością. Na tzw. pakt migracyjny składa się szereg elementów, które działając jako cały system, mają stanowić antidotum na problem masowej migracji. Wśród najważniejszych z nich jest wprowadzenie nowych procedur kontroli granicznej, udoskonalenie systemów teleinformatycznych, reforma kodeksu granicznego Schengen, wprowadzenie strategii dotyczącej przyszłości strefy Schengen, usprawnienie procesu relokacji grup szczególnie wrażliwych i osób uratowanych na morzu, wspieranie innych państw przyjmujących migrantów, zwalczanie nielegalnej migracji. Wszystkie te działania mają na celu zapewnienie szybkiej i skutecznej reakcji na kryzys migracyjny. Nowe mechanizmy, które wdrażają jasno określoną odpowiedzialność, zakładają wprowadzenie obowiązkowej kontroli przedwjazdowej celem określenia statusu krótko po przybyciu. Działania te mają objąć: ustalenie tożsamości, kontrolę stanu zdrowia, kontrolę bezpieczeństwa, pobranie odcisków palców i rejestrację w bazie Eurodac. Pakt ten przewiduje także wprowadzenie przyspieszonej procedury azylowej na granicy, która w określonych przypadkach zakończona będzie realizacją procedury szybkiego powrotu. Ulepszenie systemu zarządzania migracją i granicami ma przyczynić się do walki z nielegalną migracją, utrudnić niedozwolone przemieszczanie się do innych państw członkowskich, ułatwić relokację i monitorowanie osób powracających.

Najwięcej emocji, zwłaszcza wśród państw członkowskich, które nie zgadzają się z unijnymi propozycjami rozwiązania kryzysu migracyjnego, wzbudzają tzw. działania solidarnościowe. W świetle propozycji Komisji Europejskiej scenariusze działań solidarnościowych zakładają relokację osób, które prawdopodobnie potrzebują ochrony, relokację osób uznanych za uchodźców, udział państw członkowskich na zasadzie sprawiedliwego podziału czy mechanizm gwarantujący skuteczne wsparcie. Polski rząd w uchwale Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2023 r.

w sprawie propozycji wprowadzenia unijnego mechanizmu relokacji nielegalnych migrantów (Uchwała Sejmu 2023/597) wyraził stanowczy sprzeciw wobec wprowadzenia mechanizmów przymusowej relokacji. Temat unijnej polityki migracyjnej na forum UE powracał, zwłaszcza w kontekście sytuacji na wyspie włoskiej Lampedusa. Unia Europejska wobec napływu migrantów i apeli włoskich władz o pomoc ponownie szukała sposobu na rozwiązanie kryzysu migracyjnego, czego wyrazem miał być zaproponowany pakt migracyjny. W odpowiedzi na negocjacje na temat paktu migracyjnego na forum Rady UE premier Mateusz Morawiecki 29 września 2023 r. wystąpił z oświadczeniem, w którym zapowiedział: „Partia Tuska i Webera w przyszłym tygodniu chce przepchnąć w Parlamencie Europejskim pakt, który w ostateczności zmusi Polskę do przyjmowania nielegalnych imigrantów. Unijni biurokraci za nic mają bezpieczeństwo Polski, po prostu chcą zrealizować swój obłądny plan” (Pacula 29.09.2023). Stosunek do migracji stał się zatem przedmiotem debaty publicznej w trakcie trwającej kampanii wyborczej. W świetle narracji partii rządzącej, na której czele stoi Jarosław Kaczyński, imigracja jest niepożądana, co więcej – imigranci z państw „odległych kulturowo” postrzegani są jako zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. „Przymusowe przesiedlanie migrantów do Polski jest dla nas wielkim niebezpieczeństwem [...]. Musimy mieć świadomość, że tylko Prawo i Sprawiedliwość jest w stanie powstrzymać nielegalną imigrację do Polski” – dodał M. Morawiecki (Pacula 29.09.2023). Po wystąpieniu premiera w mediach społecznościowych pojawił się spot, którego tematem przewodnim była właśnie migracja. Przymusowa relokacja stała się również przedmiotem referendum, które zaproponował w czerwcu 2023 r. prezes Prawa i Sprawiedliwości J. Kaczyński, a które 17 sierpnia 2023 r. przegłosował Sejm na wniosek Rady Ministrów głosami Zjednoczonej Prawicy. Czwarte z referendalnych pytań brzmiało: „Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?”. Po upublicznieniu pytań referendalnych firma Research Partner w dniach 16–19 czerwca 2023 r. przeprowadziła badanie stosunku Polaków do przymusowej relokacji uchodźców oraz związanego z nim referendum. Z badania wynika, że prawie 40% respondentów ma zdecydowanie negatywny stosunek do mechanizmu przymusowej relokacji imigrantów, a kolejne 16% odpowiedziało na to pytanie „raczej nie”. Sondaż wskazuje, że tylko 27% ankietowanych odpowiedziało twierdząco na to pytanie referendalne. Oznacza to, że pomijając osoby niezdecydowane, aż 2/3 rodaków nie chce wprowadzenia tego

mechanizmu w Polsce (*Polacy zabrali głos ws. relokacji uchodźców* 21.06.2023). Jak podała Państwowa Komisja Wyborcza, 96,79% osób, które wzięły udział w referendum, nie popiera przyjęcia nielegalnych migrantów zgodnie z mechanizmem relokacji (Państwowa Komisja Wyborcza 2023). Dnia 5 października 2023 r. pakt migracyjny był także przedmiotem wspólnej konferencji prasowej prezydenta Andrzeja Dudy i premiera M. Morawickiego, podczas której prezydent podkreślał, że „stanowisko w kwestii migracji, zwłaszcza w kwestii przymusowej relokacji migrantów od 2015 r., od kiedy przejęliśmy rządy w Rzeczypospolitej z woli wyborców, jest absolutnie jednolite i niezmiennie” (*Andrzej Duda i Mateusz Morawiecki o pakcie migracyjnym* 5.10.2023). Prezydent A. Duda jednoznacznie zaznaczył, że sprzeciwia się paktowi migracyjnemu i takie stanowisko razem z premierem M. Morawieckim mieli wspólnie prezentować na arenie międzynarodowej. Ponadto prezydent zaznaczył, że Polska sprzeciwia się narzuceniu rozwiązań azylowo-migracyjnych, które oznaczają w istocie nie zwalczanie przyczyn migracji, nie zapobieganie migracji, tylko rozwiązywanie skutków kosztem różnych państw europejskich. „W naszym przekonaniu to nie jest droga do tego, by problem migracji rozwiązywać” – akcentował prezydent A. Duda (*Porto. Spotkanie Prezydentów Państw Grupy Arraiolos* 6.10.2023). Wśród programu wyborczego największej partii opozycyjnej Platformy Obywatelskiej na próżno szukać informacji o stosunku do problemu migracji, niemniej jednak Donald Tusk podczas spotkań z wyborcami, mówiąc o polityce migracyjnej, zapewniał, że nie jest ksenofobem i podkreślał, że polityka migracyjna nie powinna być opresyjna i dyskryminacyjna, oraz że jeśli zostanie premierem, będzie dbał o szczelność granicy i niepodzielność terytorium, gdyż państwo powinno kontrolować przepływy migracyjne. Podkreślał także, że prawo międzynarodowe nie było przystosowane do przyjmowania tak wielkiej liczby migrantów, a to ono właśnie powinno zwalczać proceder przemytu ludzi (*Donald Tusk o polityce migracyjnej* b.r.).

Podsumowanie

Współczesny świat, jego dynamika i złożoność relacji wynikająca z globalizacji ukazują całą gamę problemów i wyzwań stojących przed państwami. W tym kontekście ważny aspekt rozważań dotyczy migracji, których rozmiary i dynamika osiągnęły niespotykaną dotąd w historii świata skalę

(Tutak 2023: 409). Kwestia migracji, niezależnie od barw politycznych, wymaga uwagi i przemyślanej polityki, takiej która jest zgodna z interesami państwa. Celem polskiej polityki migracyjnej powinien być spójny, oparty na uregulowaniach prawnych system zarządzania migracjami, który zapewnia bezpieczeństwo i porządek publiczny, ale też sprzyja rozwojowi gospodarczemu i spójności społecznej. Zadaniem państwa jest stworzenie długofalowych mechanizmów zarządzania migracją, które z jednej strony uwzględnią kwestie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli, z drugiej zaś wszystkie czynniki płynące ze środowiska międzynarodowego.

Nasuwa się wniosek, że weryfikacja stanowiska Polski wobec fali migracyjnej z południa dokonała się nie w 2015 r., ale w 2023 r., gdy zaczęła ona bezpośrednio dotyczyć granic Polski. Prawie 1000-procentowy wzrost nielegalnych przekroczeń wewnętrznej granicy słowacko-polskiej wymusił konieczność tymczasowego przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych w tak bezprecedensowych okolicznościach. W tej sytuacji polskie stanowisko stało się bardzo podobne do stanowiska państw, których szczyt kryzysu migracyjnego dotknął w pierwszej kolejności. Nasilona nowa fala migracyjna z południa Unii Europejskiej odnosi się do każdego państwa unijnego, zarówno tego posiadającego granice zewnętrzne, jak i tego w sercu UE, a tymczasowe przywrócenie kontroli granicznych to dowód na to, że dotychczasowe unijne mechanizmy dotyczące migracji okazały się niewydolne. Wobec tego należy podjąć działania, które pozwolą odzyskać kontrolę nad polityką migracyjną i znaleźć równowagę pomiędzy swobodami unijnymi a bezpieczeństwem obszaru bez granic. Pakt migracyjny wydaje się taką próbą, ale wobec jego licznych niedoskonałości oraz braku solidarności pomiędzy państwami członkowskimi w obecnym kształcie jest trudny do realizacji. Ponadto, analizując szczyt kryzysu migracyjnego z 2015 r. w porównaniu do nowej fali migracyjnej w 2023 r., coraz wyraźniej widać, że dotychczasowe rozwiązania stają się niewystarczające wobec nowych wyzwań na poziomie całej UE i jej poszczególnych państw członkowskich, wobec czego należałoby podjąć bardziej skoordynowane działania w sytuacjach kryzysowych.

Jak pokazały doświadczenia z lat 2021–2023, Polska posiada coraz więcej cech państwa migracyjnego. Za pierwszy etap tego procesu należy uznać instrumentalizację migrantów na granicy z Białorusią i nieustannie podejmowane próby destabilizacji UE. Drugim etapem nabywania przez Polskę cech państwa migracyjnego jest położenie na nowym szlaku bałkańskim i w konsekwencji pierwsze migracyjne przywrócenie kontroli granicznej.

Wobec poprzednich przywróceń kontroli związanych z wydarzeniami zaplanowanymi lub pandemią Polska po raz pierwszy przywraca kontrolę z powodu nadmiernej presji migracyjnej i to z południa UE, a zatem stosuje instrumenty takie jak inne państwa migracyjne.

Należy zatem opracować skuteczne rozwiązania wobec stojących przed Polską wyzwań. Nie mogą to być środki jedynie krajowe – „polskie”, ale kompatybilne z polityką UE. Z drugiej strony nie powinny one bazować jedynie na rozwiązaniach doraźnych, które okazały się nie do końca skuteczne w innych państwach członkowskich doświadczających poprzedniej fali migracyjnej z południowych granic UE. Wypada zatem mieć nadzieję, że przywrócenie kontroli na południowych granicach Polski będzie naprawdę tymczasowe, a nie jak w przypadku innych państw unijnych permanentne, oraz że UE dołoży wszelkich starań, by nie tyle problem migracji rozwiązać, ale zminimalizować jego skutki.

Bibliografia

- Adamczyk, A. (2023), *Polska polityka migracyjna i jej paradoksy*, „Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny” 1(187): 31–51.
- Aktualności Straży Granicznej (b.r.), <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/12569,Na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (6.11.2023).
- Andrzej Duda i Mateusz Morawiecki o pakcie migracyjnym. „Nasze stanowisko jest absolutnie jednolite i niezmienne” (5.10.2023), <https://tvn24.pl/polska/pakt-migracyjny-andrzej-duda-i-mateusz-morawiecki-przed-spotkaniami-ze-swiatowymi-liderami-ws-paktu-migracyjnego-7376501> (13.10.2023).
- Bogucewicz, M. (2022), *Kryzysy migracyjne w Polsce: od sekurytyzacji migracji do imperatywu humanitarnego*, [w:] A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak (red.), *Mniejszości, emigranci i uchodźcy: „stare” i „nowe” wyzwania*, (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu): 38–54.
- Donald Tusk o polityce migracyjnej (b.r.), <https://www.youtube.com/watch?v=EfBiJzrAKPL>, (5.11.2023).
- Duszczyk, M. (2008), *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe*, [w:] P. Kaczmarczyk, M. Okólski (red.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia*, (Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego): 37–54.

- Duszczuk, M., P. Kaczmarczyk (2022), *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, <https://www.migracje.uw.edu.pl/publikacje/cmr-spotlight-war-and-migration-the-recent-influx-from-ukraine-into-poland-and-possible-scenarios-for-the-future/> (5.11.2023).
- Frontex (13.10.2023), *Arrivals in the Central Mediterranean Slow in September*, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/arrivals-in-the-central-mediterranean-slow-in-september-o9Qe64> (5.11.2023).
- Górac-Sosnowska, K., J. Łazor (2016), *Wstęp*, [w:] K. Górac-Sosnowska, J. Łazor (red.), *Polityka migracyjna: historia i współczesne wyzwania*, (Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie): 157-168.
- Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe* (2014), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ipcr-response-to-crises/> (2.11.2023).
- Łoziński, S., M. Szonert (2023), *Polityka migracyjna „bez polityki”*. *Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2022*, <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/02/CMR-WP-130-188-1.pdf> (5.11.2023).
- Media: nowy „balkański szlak” migracyjny do Niemiec prowadzi przez Polskę* (22.09.2023), <https://tvn24.pl/swiat/kryzys-migracyjny-niemcy-nowy-balkanski-szlak-prowadzi-przez-polske-tagesschau-7356455> (3.11.2023).
- Nowakowski, J.M., J. Olędzka, M. Rust (red.). (2021), *Raport IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego*, Studium Europy Wschodniej, Uniwersytet Warszawski, https://studium.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Raport_Bialorus_2021_4PL.pdf (5.11.2023).
- Nowy pakt o migracji i azylu* (b.r.), Komisja Europejska, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/new-pact-migration-and-asylum_pl (15.10.2023).
- Pacula, P. (29.09.2023), *Pakt migracyjny znów rozpala wyobraźnię polityków PiS. Pokazujemy, jak dezinformują*, <https://oko.press/pakt-migracyjny-negocjacje-weto-morawiecki> (5.11.2023).
- Państwowa Komisja Wyborcza (2023), *Wyniki głosowania w Referendum ogólnokrajowym 2023 r.*, <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/pl> (30.11.2023).
- Podgóra, K., A. Jekaterynczuk, O. Yarosh, O. Kuzmuk, V. Liubchuk (14.05.2023), *Support for Ukrainian Refugees after Russia's Invasion of Ukraine: Aid Structure and Resilience Factors. Case Studies of Lublin and Lutsk*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616696.2023.2206892> 3 (6.11.2023).
- Polacy zabrali głos ws. relokacji uchodźców. Odpowiedzi pokrywają się z preferencjami politycznymi* (21.06.2023), <https://www.wprost.pl/zycie/11274400/polacy-zabrali-glos-ws-relokacji-uchodzcow-odpowiedzi-pokrywaja-sie-z-preferencjami-i-politycznymi.html> (28.10.2023).

- Porto. Spotkanie Prezydentów Państw Grupy Arraiolos (6.10.2023), <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/porto-spotkanie-prezydentow-panstw-grupy-arraiolos,75818> (13.10.2023).
- Projekt uchwały (2021) Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu „Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022” (nr projektu ID179), <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023> (30.10.2023).
- Rajkiewicz, A. (2004), *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności*, „Polityka Społeczna” 3: 8–9.
- Rozporządzenie (2016/399) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), t.j. Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016.
- Rozporządzenie (2021/1536) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 1536.
- Rozporządzenie (2023/2120) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 października 2023 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz. U. z 2023 r. poz. 2120.
- Słojewska, A. (27.09.2023), *Bałkański szlak migracyjny idzie przez Polskę. Czy na granicach wrócą kontrole?*, <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art39171381-balkanski-szlak-migracyjny-idzie-przez-polske-czy-na-granicach-wroca-kontrole> (2.11.2023).
- Statystyki Straży Granicznej (2023), *Statystyki za styczeń–wrzesień 2023 r. (III kwartały)*, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (5.11.2023).
- Szachoń-Pszenny, A. (2023), *Szczyt kryzysu migracyjnego w 2015 r., a szczyt kryzysu uchodźczego w 2015 r. – próba analizy porównawczej wpływu na obszar „bez granic” UE*, „Studia Politologiczne” 68: 55–79.
- Tutak, G. (2023), *Polityka imigracyjna Polski w latach 2004–2015*, (Lublin: Wydawnictwo KUL).
- Uchwała (2017/260) Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r. poz. 260.
- Uchwała Sejmu (2023/597) Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie propozycji wprowadzenia unijnego mechanizmu relokacji nielegalnych migrantów, M.P. z 2023 r. poz. 597.

- 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.
- Waleński, T. (25.09.2023), *Niemcy zalewa fala migrantów. Ich szlak prowadzi przez Polskę*, <https://wiadomosci.wp.pl/niemcy-zalewa-fala-migrantow-ich-szlak-prowadzi-przez-polske-6944321216965376a> (3.11.2023).
- Wojdat, M., P. Cywiński (2022), *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach*, Centrum Analiz i Badań, Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, <https://metropolie.pl/artukul/miejska-goscinnosc-wielki-wzrost-wyzwania-i-szanse-raport-uchodzcach-z-ukrainy-w-najwiekszych-polskich-miastach> (3.11.2023).
- Wojnowski, M. (2022), *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 26(14): 11–49.
- Zalewski, P. (2022), *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie w 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne*, „Studia Politicae Universitatis Silesiensis” 34: 101–124.
- Zespół do Spraw Migracji (2019), *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.*, Redakcja Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (3.11.2023).
- Zespół do Spraw Migracji (2020), *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego*, Redakcja Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego> (3.11.2023).
- Ziemska, A. (7.09.2023), *Pogranicznicy: setki migrantów próbują się dostać przez Polskę do Niemiec szlakiem bałkańskim*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9292323,pogranicznicy-setki-migrantow-probuja-sie-dostac-przez-polske-do-niem.html> (3.11.2023).


Poland in the Face of the Migration Wave from the South in 2023 – Position Towards the New EU Migration Pact, Including the Reintroduction of Border Control with Slovakia

Polska wobec fali migracyjnej z południa w 2023 roku – stanowisko
względem nowego paktu migracyjnego Unii Europejskiej z uwzględnieniem
przywrócenia kontroli granicznej ze Słowacją

ANNA SZACHOŃ-PSZENNY

Ph.D., John Paul II Catholic University of Lublin, e-mail: szanna@kul.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-2353-3745>

ALICJA ZYGUŁA

Ph.D., John Paul II Catholic University of Lublin, e-mail: alicjazygula@kul.pl
 <https://orcid.org/0000-0002-9919-847X>

Abstract: The problem of increased migration to the European Union, although present in the public space for many years, still remains unresolved. The first stage of the migration crisis in 2015 was described as “the peak” of the migration crisis when large-scale migrants from the Middle East arrived at the EU’s southern external borders. At that time, the European Union was looking for ways to solve the problem in solidarity. Currently, after 8 years, a new wave of migration from the south is pressing on the Union’s borders, which is why the problem returns, becoming the subject of research analyses, political discussions and the leading topic of the Polish parliamentary election campaign in autumn 2023.

The objectives of the considerations undertaken in the article focus primarily on presenting Poland’s position towards the EU proposal to solve the new wave of the migration crisis through the southern external borders of the European Union. They also include an analysis of the circumstances of the temporary reintroduction of border control at the internal border between Poland and Slovakia. The analysis of the literature on the issue, legal acts and statements by those in power aims to find an answer to the following questions: what is Poland’s position towards the new wave of the migration crisis in the EU and what are the underlying factors? Is Poland becoming a migration state? Is the temporary reintroduction of internal border controls the only solution in response to the migration wave from the south? Does the new migration pact offer opportunities for solidarity among Member States, or is it necessary to look for other solutions?

The main hypothesis of the article is that Poland has become increasingly involved in migration issues after 2015, and as a result of new crises on its borders, especially between 2021–2023, Poland takes on the characteristics of a migrant state. This is expressed by firstly

the crisis on the border with Belarus and the current change of the Balkan route due to the migration wave from the south of the EU in 2023. The supporting hypothesis states that Poland is required to become more involved in EU migration policy and to develop effective measures in response to escalating border crises.

From the analysis of the problem, the reflection arises that despite attempts at solutions, new crises continue to emerge, which only deepens the existing political divisions, while at the same time requiring countermeasures, especially in emergencies. An example of this is Poland's response to migration pressure from the south of the EU and changes to the Balkan route, which was the reintroduction of border control with Slovakia for the first time for migration reasons.

The article mainly uses theoretical research methods, such as analysis, which includes an analysis of the content of literature and available legal acts and statistical studies regarding the studied phenomenon.

Keywords: border surveillance, migration crisis, border security

Streszczenie: Problem nasilonej migracji do Unii Europejskiej (UE), chociaż obecny w przestrzeni publicznej od wielu lat, wciąż pozostaje nierozwiązany. Pierwszą odłogę kryzysu migracyjnego w 2015 r. określono jako "szczyt" kryzysu migracyjnego, kiedy do południowych granic zewnętrznych UE na ogromną skalę napływali migranci z Bliskiego Wschodu. Wówczas UE szukała sposobów, by solidarnie rozwiązać omawiany problem. Aktualnie, po upływie ośmiu lat nowa fala migracyjna z południa napiera na unijne granice, dlatego problem ponownie wraca, stając się nie tylko przedmiotem analiz badawczych czy dyskusji politycznych, ale także wiodącym tematem polskiej kampanii wyborczej do parlamentu jesienią 2023 r.

Celem artykułu jest zaprezentowanie stanowiska Polski wobec unijnej propozycji rozwiązania nowej fali kryzysu migracyjnego przez południowe granice zewnętrzne UE. Publikacja wskazuje także na okoliczności tymczasowego przywrócenia kontroli na granicy wewnętrznej pomiędzy Polską a Słowacją. Na podstawie analizy literatury przedmiotu, aktów prawnych i wypowiedzi rządzących postawiono następujące pytania: Jakie jest stanowisko Polski wobec nowej fali kryzysu migracyjnego w UE oraz jakie czynniki leżą u jego podstaw? Czy Polska staje się państwem migracyjnym? Czy tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych to jedyne rozwiązanie w reakcji na falę migracyjną z południa? Czy nowy pakt migracyjny niesie szansę na solidarność wśród państw członkowskich, a może raczej trzeba szukać innych rozwiązań?

W artykule przyjęto hipotezę główną wskazującą, że Polska musi się coraz bardziej angażować w kwestie migracyjne po 2015 r., a w wyniku nowych kryzysów na jej granicach, zwłaszcza w latach 2021–2023, nabiera cech państwa migracyjnego. Przejawem tego jest kryzys na granicy z Białorusią oraz aktualna zmiana szlaku bałkańskiego, spowodowana falą migracyjną z południa UE w 2023 r. Hipoteza pomocnicza stanowi, że od Polski wymaga się większego zaangażowania w unijną politykę migracyjną oraz opracowania skutecznych środków w reakcji na nasilające się sytuacje kryzysowe na granicach. Z przeprowadzonej analizy problemu wynika refleksja, że pomimo podejmowanych prób rozwiązań nowe kryzysy wciąż się pojawiają, co tylko pogłębia istniejące podziały polityczne, a jednocześnie wskazuje się na konieczność podjęcia środków zaradczych, głównie w sytuacjach nagłych. Przykładem tego jest reakcja Polski na presję migracyjną z południa UE i zmiany przebiegu szlaku bałkańskiego, którą było przywrócenie kontroli granicznej ze Słowacją, po raz pierwszy z powodów migracyjnych.

W artykule wykorzystane zostały głównie teoretyczne metody badawcze, takie jak analiza, która obejmuje analizę treści literatury oraz dostępnych aktów prawnych i opracowań statystycznych dotyczących badanego zjawiska.

Słowa kluczowe: ochrona granic, kryzys migracyjny, bezpieczeństwo granic

The Problem of protecting the external borders of the European Union (EU), and thus finding ways to prevent illegal migration, has become one of the biggest challenges for the entire EU. The increasing population movements in Europe, the mass influx of migrants from the Middle East to the Italian islands and the lack of unanimity of the European Union on how to solve the problem pose a threat to the security of states and to the idea of free movement of people in the EU. Over the past decade, the European Union has experienced at least a few crises related to the mass movement of people across its borders. The starting point for these considerations is therefore both the migration crisis, which the EU has been facing since 2011, and which reached its apogee in 2015, and the crisis on the border with Belarus, experienced by Poland for two years. The year 2015 has been called the “peak of the migration crisis.” At the time, it was also described as the largest the European Union had ever faced in its history. The number of people who crossed the external borders of the EU and entered the territory of all its member states at that time was estimated at more than 1.8 million and was considered to be unprecedented, the largest migration threat ever faced by the European Union (Szachon-Pszenny 2023: 55). The mass migration processes that Western Europe has experienced since 2011, culminating in the migration crisis in 2015, have revealed not only serious deficits in the common migration and asylum policy but also fundamental differences between member states’ governments in the search for solutions to this problem (Zalewski 2022). The next migration crisis occurred eight years later (in 2023), so this article considers the Polish establishment’s response to the new wave of migration crisis in the European Union, also taking into account the ongoing migration crisis with Belarus. EU membership and the obligations resulting from the adoption of the Schengen acquis mean that the problem of migration affects all member states, so the leaders are obliged to take a position on the problem of migration.

The presented article consists of an introduction, which outlines the research problem and the adopted research method, the main part, which is an attempt to find answers to the questions of what is the Polish migration

policy of recent years, what is Poland's position on the problem of migrants arriving at the southern borders of the European Union and what are the current actions taken by it at the internal borders. The article ends with a summary. The aim of the discussions is to present Poland's position on the EU proposal to solve the new wave of the migration crisis (in 2023), including the temporary reintroduction of control at the border with Slovakia. The analysis of the content of the subject literature, legal acts and statements of the governing bodies help to present Poland's position towards the new wave of the migration crisis in the EU. This study used mainly theoretical research methods, such as analysis, which includes an analysis of the content of literature and available documents and statistical studies on the phenomenon under study.

In view of the above, the following research questions should be raised: is Poland becoming a migrant state? Is the temporary reintroduction of internal border controls the only solution in response to the wave of migration from the South? Does the new migration pact offer opportunities for solidarity among member states? Or should we look for other solutions?

The article assumes the main hypothesis indicating that Poland must become increasingly involved in migration issues after 2015, and as a result of new crises on its borders, especially in the years 2021–2023, Poland will acquire the characteristics of a migratory state. This is expressed through the crisis on the border with Belarus and the current change in the Balkan route, caused by a migratory wave from the south of the EU in 2023. The auxiliary hypothesis states that Poland is required to become more involved in the EU Migration Policy and to develop effective measures in response to escalating crises at the borders. The research analysis suggests that despite the attempts and search for solutions, new crises are still emerging, which only deepens the existing political divisions, and at the same time indicates the need to take remedial measures, mainly in emergencies. An example of this is Poland's response to migratory pressure from the south of the EU and the change in the course of the Balkan route, which was the reintroduction of border control with Slovakia, for the first time for migration reasons.

This paper presents the legal situation as of November 3, 2023.

1. Consequences of the “summit” of the 2015 migration crisis and Polish migration policy in 2015–2023

The issue of migration in the modern world is extremely relevant, important and multidimensional. Although this phenomenon is a constant element of human life, it is in recent decades that the processes associated with population migration have gained unprecedented momentum (Tutak 2023: 7). Given the growth of population movements and their massive nature, the EU is attempting to control and regulate them in order to ensure security and respect for EU law. The European Union, in response to the “peak” of the migrant crisis in 2015, established the IPCR (Integrated Political Crisis Response Arrangements) crisis response mechanism. The EU solutions proposed at the time were intended to help in rapid and coordinated EU decision-making in the event of serious and complex crises. As part of the IPCR, the Presidency organises meetings with relevant stakeholders each time to discuss the coordination of the European Union’s response to migration issues, including the ongoing situation at the EU’s external borders with Belarus from 2021 (*Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe* 2014). However, this mechanism has not proved to be fully sufficient and effective. Already during the first wave of the migration crisis in 2015, Poland did not accept the solutions imposed by the EU, and in recent years there has been a significant change regarding Polish migration policy, related to migration pressure on the Polish-Belarusian border, as well as the sheltering of war refugees from Ukraine.

Considering the above problem, it is necessary to analyse the Polish migration policy in the context of the dynamic changes that have taken place over the past eight years. Migration policy is understood as a comprehensive system of indications and legal and institutional regulations influencing the size, structure and directions of migration processes, taking into account both the demographic and socio-economic situation and the applicable international norms and bilateral arrangements (Rajkiewicz 2004: 8–9). Maciej Duszczyk defines the policy towards foreigners as a catalogue of instruments led and directed by the state or its constituent parts, including passive and active forms of immigration and emigration management (Duszczyk 2008: 12). Migration policy is also defined as the totality of decisions, actions and actions taken by public authorities aimed at achieving goals in the field of Population migration (Góra-Sosnowska, Łazor 2016: 7).

Polish migration policy has undergone many dynamic changes in recent years. However, there is no shortage of negative opinions among researchers

regarding the evolution of Polish migration policy. Among other things, Sławomir Łoziński and Marek Szonert draw attention to the lack of defining clear goals of the country's migration policy and setting rules for their implementation. This concerned, first of all, the lack of a compromise between the goals related to the interests of the economy and the demographic needs of society and the narrowly understood priorities for maintaining state security (Łoziński, Szonert 2023: 3). The lack of a coherent migration policy, a clear strategy and defined objectives that would allow public administrations carrying out tasks in the areas of migration, visa policy and Border Protection to act coherently makes both state and non-governmental institutions function in a certain antinomy. Agreeing on a stable, clear and explicit migration doctrine would provide a common reference point for the various actors taking action in support of immigrants.

The period analysed, i.e. the years 2015–2023, proved to be a real challenge for Polish migration policy, especially the years 2021–2023. On the one hand, Poland, faced with the “peak” of the migration crisis in 2015, unequivocally did not agree to the proposed migrant relocation model, while on the other hand, given the economic situation, it was “opening the door” for a certain category of economic migrants. During the 2015 presidential and parliamentary elections, the issue of migration and migration policy has been raised many times. After the change of the political elite, this issue became a permanent element of political discourse, causing divisions and controversy. They also gave rise to discussions on new challenges facing the country's migration policy. Among the most important issues that required regulation were: the need to distinguish between economic migrants and refugees, opposition to the mechanism of automatic relocation of refugees within the EU, assistance and a favourable policy towards the reception of economic migrants from Ukraine, the need for careful monitoring (control) of migration processes, ensuring the security of the state from terrorist threats, and perspective thinking about the integration (or even assimilation) of economic migrants in Polish society (Łoziński, Szonert 2023: 3).

Given that migration policy is the product of many factors and depends on, among other things, external circumstances, the global situation, demographic and economic needs of the host country, those in power recognised the need for a compromise between ensuring state security and migration viewed through a demographic and economic prism. The first attempt to create such a document was made in 2017, with the preparation of the *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*

[Strategy for Responsible Development to 2020 (With an Outlook to 2030)] (Uchwała 2017/260), which set out strategic directions for the development of state policy. At the time, it was pointed out that

there was a shortage of skilled human resources in certain fields, which was increasing the importance of migration processes and the need to prepare an effective strategy for managing human capital flows. Opportunities to reduce the risks of demographic change lie in family-friendly policies and a targeted migration policy geared towards labour market balance (Uchwała 2017/260).

This strategy included the elaboration of a comprehensive document presenting the Polish model of an active migration policy. The result of the work carried out at that time on Polish migration policy was the document *Priorytety społeczno-gospodarcze polityki migracyjnej* [Socio-Economic Priorities of Migration Policy], prepared in 2018 by the then Ministry of Investment and Development. It saw the migration policy as one that had a positive impact on the socio-economic development of Poland by adapting it to the needs of the labour market and filling gaps in the labour market with migrants – mainly workers from across the eastern border. The document in question envisaged that Poland's new migration policy should be, firstly, aligned with labour market priorities, secondly, it should focus on supplementing labour resources with persons from outside Poland in sectors/occupations with competence gaps (taking into account protection of the domestic labour market), thirdly, it should respond to the needs of foreigners and Polish citizens residing abroad, including repatriates, so as to encourage them to return to the country and set up or relocate their businesses here, as well as prevent further emigration and ensure increased return migration. The following document has been released in the course of the 2019 migration policy work: *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.* [Migration Policy of Poland. Draft of June 10, 2019] (Zespół do Spraw Migracji 2019). This document described in detail the conditions of the Migration Policy at that time, especially demographic, defined the main directions of this policy, drawing attention to the need for safe and legal immigration to Poland (both of a commercial and educational nature) and the return of Polish citizens from emigration and emigrants of Polish origin on the basis of the Pole's Card. This document was met with a huge wave of criticism from the scientific community and non-governmental organisations.

In December 2020, a diagnostic document entitled *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* [Migration Policy of Poland – Diagnosis of the Initial State] (Zespół do Spraw Migracji 2020) was prepared and in January 2021 accepted by the Interministerial Team for Migration, intended to form the basis for the findings of Poland's new migration policy (Łoziński, Szonert 2023: 3). The authors of the report point out that migration processes play an increasing role in the development of countries, affect both the social and economic spheres. Despite the preparation of a draft government resolution on the basis of the above document, it was not adopted. The hope of finding a compromise on migration policy in Poland was the draft *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* [Migration Policy of Poland – Directions for Action 2021–2022] (see Projekt uchwały 2021), which combines the diverse approaches of government institutions to the issue of migration. It set out the directions of future actions, at the same time defining the areas of cooperation of many institutions, as well as the scope of cooperation with non-governmental entities. Work on the draft resolution of the Council of Ministers on the adoption of the document *Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022* [Migration Policy of Poland – Directions for Action 2021–2022] was suspended at the stage of consideration of the draft by the Council of Ministers due to the fact that rapid changes affecting the characteristics of migration flows are taking place in Poland's environment. The politicisation of migration issues, lack of compromise on the main objectives of migration policy, contradictions in the interpretation of the effects of immigration, public sensitivity to migration policy issues, as well as dynamic changes in the conditions of migration policy have contributed to the fact that it has not yet been possible to create a clear, long-term strategy and concept for managing migration in Poland. Anita Adamczyk notes that we have not gone beyond the stage of "politics on paper." This is because it is subject to constant changes, which had an impact on its implementation or lack thereof and evaluation (Adamczyk 2023: 36).

In view of the above, it should be noted that while the "peak" of the migration crisis in 2015 posed a huge challenge to the transformation of EU migration policy and required all Member States to take a stance, it primarily affected states along the southern external border of the EU. The significance of Poland on the 2015 migration routes was rather secondary here, and the Polish voice was limited to the issue of taking a political stance towards EU action. This situation changed completely in 2021, when the migration crisis directly affected Poland's borders and thus the eastern

external borders of the EU, which required concrete measures and changes in national law in response to this unprecedented situation.

2. Breakthrough in the migration situation of Poland in 2021 – crisis on the border with Belarus

In the summer of 2021, the migration situation in Poland has changed radically. Border Services on the border with Belarus recorded an increasing number of attempts to cross it illegally. This was of concern not only to the authorities responsible for border protection but also to policymakers, especially in view of Belarus' termination in October 2021 of the readmission agreement signed in 2019, which aimed to establish procedures for the safe and orderly return of persons residing illegally in the EU or Belarus, in full respect of their rights under international law. The agreement, signed based on reciprocity, provided that Belarus would take back possible migrants. The authors of *Raport IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego* [Report IV. The Dictator's Border. Poland and Belarus in the Face of the Border Crisis] (Nowakowski, Olędzka, Rust 2021) note that at the turn of the summer and autumn of 2021, Belarus returned to the headlines around the world due to the migration crisis caused by Alexander Lukashenko. There was then an instrumentalisation of migrants¹ and their use to weaken Poland. The Belarusian regime, using "migratory weapons" and false propaganda, launched the operation "Śluza" (Sluice), which aimed to smuggle migrants from the Middle East to Europe. The scale of the problem was unprecedented and required a strong and unequivocal response from the state. According to statistics provided by the Border Guard, in 2021, on the section of the border with Belarus, the Podlaski Border Guard Regional Unit revealed 2,877 attempts to illegally cross the border, and in 2020, there were "only" 246 such attempts. On the other

¹ The issue of instrumentalisation of migrants was presented in detail in the paper *Instrumentalizacja migrantów jako forma destabilizacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy zewnętrznej UE w kontekście wojny w Ukrainie* [Instrumentalisation of Migrants as a Form of Destabilisation of Security on the Eastern External Border of the EU in the Context of the War in Ukraine], presented by Anna Szachon-Pszenny and Agnieszka Zaręba at the International Scientific Conference "Historical-legal and political-economic dimensions of the war in Ukraine," held on October 19–20, 2023 in Zamość.

hand, in nine months of 2023, 495 attempts to illegally cross the border from Belarus into Poland were shown, where, for comparison, in the same period of 2022, there were 410, i.e. an increase of 21% can be observed (Aktualności Straży Granicznej n.d.). These figures show that the phenomenon of illegal migration from Belarus to Poland, although with lesser intensity and despite the existence of a barrier, still occurs.

In mid-2021, the government was faced with the need to strengthen the protection of Poland's eastern border and counter illegal migration. Migratory pressure became a new factor for Poland, which carried the risk of destabilization of the broadly understood security environment. This threat, commonly referred to as hybrid, is all the more serious because it affects many areas and aspects of the functioning of states and societies. Since the beginning of the crisis on the Belarusian border, the priority of the Polish authorities has been to maximise security efforts. The first manifestation of this, and at the same time one of the more debatable ones, was the issuing of a regulation on August 20, 2021 on the temporary suspension or restriction of border traffic at certain border crossing points (Rozporządzenie 2021/1536; see also Bogucewicz 2022: 119). In the face of this artificially induced crisis on the border with Belarus, the leaders decided to build a barrier on the border, which was to prevent illegal migration and destabilize the security environment not only of Poland but of the entire EU. Poland was faced with a dilemma and a search for solutions between ensuring the inviolability of borders and humanitarian treatment of violators of the rules on their crossing. This situation led to a discussion on Polish migration policy and the observance of migrants' rights at the border. Migration policy researchers pointed out that the Polish Border Guard violates the Geneva Convention by not accepting oral statements from people wishing to apply for international protection in Poland. The application of the "push-back" principle by the Polish border services and the introduction of a state of emergency were criticised, where the existence of a threat to public order and national security from foreigners attempting to cross the Polish-Belarusian border was questioned (Łoziński, Szonert 2023: 3).

Faced with the situation of instrumentalisation of migrants on the border with Belarus, Poland began to acquire the characteristics of a migratory state, which must face the consequences of excessive migratory pressure on its borders. An additional difficulty was the fact that it was not migration from the countries directly adjacent to Poland. Migration at that time became part of a large-scale hybrid war waged by Russia, which involved

States on the eastern border of Poland, and thus the eastern external border of the EU. In addition, it should be emphasised that the instrumentalisation activities were one of the elements of preparation for the war in Ukraine, which caused the influx of war refugees, but thereby influenced the migration policy of Poland.²

Another turning point in Polish migration policy was the outbreak of war in neighbouring Ukraine in February 2022. The influx of such a huge number of people posed unprecedented challenges to Polish society in terms of the need to organise assistance to and integration of Ukrainian war refugees (Duszczuk, Kaczmarczyk 2022: 11). Poland thus became the second country in the world (after Turkey) with the largest number of refugees. This wave of war refugees from Ukraine, combined with pre-war labour migration, caused the percentage of foreigners staying in Poland to reach almost 8% of the population.³ This combination of economic migration and war refugees is a new phenomenon in the history of international migration (Wojdat, Cywiński 2022: 11–12). The development of mechanisms for accepting war refugees from Ukraine became a necessity because it was impossible to take actions against migrants in the face of the wave of war refugees. The massive influx of war refugees from Ukraine was the impetus that dynamised the legal regulation of the incoming Ukrainians. Already on March 12, 2022, a special act (Ustawa 2022/583) was adopted, which regulated residence and provided social and financial support for Ukrainian refugees. The document also specified the issues of employment and inclusion of Ukrainian citizens in the education and health care system. According to the Border Guard, more than 4.9 million refugees from Ukraine crossed the Polish-Ukrainian border between February 24 and July 20, 2022 alone, and almost 3 million people left for Ukraine.⁴ After entering Poland, some of them went to other EU states. There were an estimated 11.4 million refugees from Ukraine in Poland in the autumn of 2022 (Podgóra, Jekaterynczuk, Yarosh, Kuzmuk, Liubchuk 14.05.2023).

Polish citizens, hitherto seemingly reluctant to refugees, have shown their solidarity and openness to war refugees from Ukraine, which contrasts with the moods and opposition to accepting refugees seen in public opinion

² It is important to remember the distinction between economic migrant and war refugee (for more on this topic, see Szachorń-Pszenny 2023: 58–60).

³ This compares with only 0.1% in 2010.

⁴ Official X (Twitter) profile of The Polish Border Guard (2022).

in 2015. It turns out that refugees from Ukraine were positively perceived because they are close to us culturally and linguistically. In addition, before the war, mainly women with children fled, and the social networks created earlier caused the citizens of Ukraine to be perceived in a positive light. Lublin researchers in the report *Support for Ukrainian Refugees after Russia's Invasion of Ukraine: Aid Structure and Resilience Factors. Case Studies of Lublin and Lutsk* estimate that

the earlier migration of Ukrainian workers to the European Union, as well as the openness of the EU to their movement,⁵ has resulted in the strong presence of Ukrainian social networks across Europe, especially in countries close to the border, such as Poland (Garcés Mascareñas 2022). This presence was invaluable not only in the first days of the spontaneous reaction to the war but also – as the case of Lublin shows – in the following weeks and months of support for refugees at the local level (Podgóra, Ekaterinchuk, Yarosh, Kuzmuk, Liubchuk 14.05.2023).

Although legal and systemic solutions have been put in place to facilitate integration and functioning in Poland in the face of refugees from Ukraine, there is still a lack of solutions regarding the relocation of migrants arriving in the EU.

3. Reintroduction of border control with Slovakia as a way to stem the wave of migrants from the South

The tense situation on the Polish-Belarusian border and the reception of war refugees from Ukraine have not exhausted the challenges in the area of migration policy. The dynamic migration situation in Europe in 2023 was also felt in Poland. In view of the wave of migrants from the south and the identification of the so-called new Balkan route, it was decided to reintroduce border control on the internal border of the European Union between Poland and Slovakia. Currently, there are new migration routes through Poland, one was created in 2021 as a result of the instrumentalisation of migrants from Belarus, and the second in 2023, as a change of migration routes from the south of the EU.

⁵ Since 2017, citizens of Ukraine for 90 days can travel without a visa to the Schengen area.

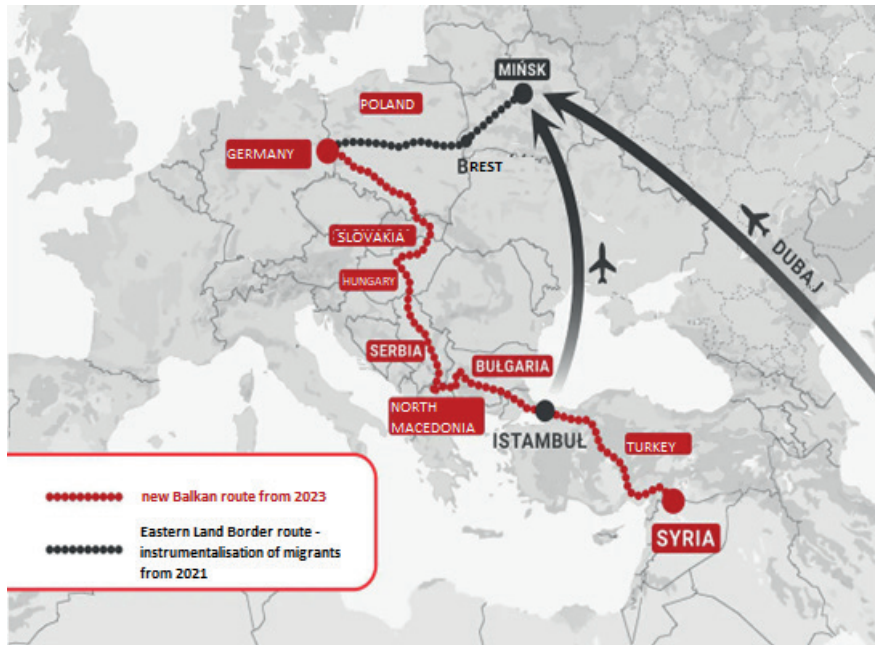


Figure 1. New migration routes through Poland

Source: own development based on Waleński 25.09.2023.

Temporary controls at the external borders are the result of increased migratory pressure from the EU's southern borders, the effects of which are increasingly being experienced by a significant part of the EU's "area without borders" member states. The number of illegal border crossings with Slovakia only in the period January–September 2023 amounted to 927, while in the same period in 2022, there were only 85 of them, which means an increase of as much as 991% (Statystyki Straży Granicznej 2023). The main routes of migrants lead through the Mediterranean and Italy, through the Aegean Sea and Greece, and the Western Balkans. Previously, from the third direction, migrants mainly travelled through Austria to Germany, but due to the tightening of controls in Austria, some moved to the route through Slovakia to Poland, and then to Germany. The "new" Balkan route no longer runs through Turkey and Austria but through Poland. People illegally crossing the border are stopped at the southern border of Poland, the Czech Republic and Slovakia. The operations there are led by officers from the Polish Border Guard, cooperating with the Czech and Slovak services. Since the beginning of 2023, the number of detained migrants at the border with Slovakia has been steadily growing (Ziemska 7.09.2023).

In the face of increasing migratory pressure, more and more states are carrying out checks at the EU's internal borders, as the number of illegal border crossings continues to increase. Recently, the number of asylum applications has also increased by 77%. These problems are becoming so noticeable that work is underway on legislation that would more accurately define situations in which one or several states can simultaneously reintroduce controls, and who can be exempted from them (Słojewska 27.09.2023).

It is worth noting that the migration wave from the south in 2023 is linked to the long-term consequences of the so-called secondary migration flows that first affected the "old" EU states, primarily Germany and France. However, as a result of numerous temporary reintroductions of border controls at their internal borders, migration routes have changed. Illegal migrants make their way through Bulgaria, Serbia, Hungary and Slovakia to Poland, from where they later cross the German border. Poland has therefore become a hub for a large proportion of migrants seeking asylum in Germany. Firstly, a new Balkan route is currently running through Poland, and secondly, there is Russia, which, together with Belarus, continues to send migrants to the EU (Słojewska 27.09.2023).

In this way, Poland has become part of the migration routes from the south of the EU, while at the same time applying measures commonly used by states of secondary migration flows – in fact, five EU states (Germany, Denmark, France, Austria, Sweden), which have permanently reintroduced border control at internal borders since 2015, even though this instrument in itself is temporary.

From October 3, 2023, Poland introduced the temporary reintroduction of controls at the border with Slovakia following the substance of this measure as a response to the emergency in connection with the influx of illegal migrants, which for the first time in history took place with such intensity precisely at the Polish-Slovak border. The legal basis is the Schengen Borders Code, which provides for a special procedure for cases requiring immediate action, which allows, in situations of serious threat to public order or internal security in a Member State, for immediate action to be taken, for a limited period not exceeding 10 days, which may be extended for further periods of 20 days, up to a maximum of 2 months (Rozporządzenie 2016/399). The head of the Ministry of the Interior and Administration, Mariusz Kaminski, justified the decision to reintroduce temporary control at the border with Slovakia on the grounds that the so-called Balkan route, one of whose branches runs through

Slovakia (Rozporządzenie 2023/2120), has become extremely active in recent months. Some of these foreigners went to Poland, then to Germany and other EU member states, and in fact this phenomenon continued to intensify. For these reasons, the inspections were extended for another periods, currently until January 2, 2024.

It is worth noting that the increasing migration on the border with Slovakia fits into the EU-wide trend of an intensified wave of migration from the south in 2023. According to preliminary calculations by the European Border and Coast Guard Agency (Frontex), the number of detections of illegal border crossings at the European Union's external borders increased by 17% (to 279,350) in the first nine months of 2023, the highest total since 2016. In 2023, every second detection of illegal crossing of the EU's external borders took place in the central Mediterranean. Nevertheless, the number of border crossings in this region decreased by 1/3 compared to October and September 2023. The Western Balkans has become the most active migration route during this period (Frontex 13.10.2023).

Analysing the migration challenges in 2023, it is concluded that three migration routes across the southern borders of the EU can now be identified: the central Mediterranean route, the western Mediterranean route and the new Balkan route. In 2023, the central Mediterranean region remains the most active route to the EU with more than 131,600 irregular migrants. Since 2016, this is the highest total on this route. In the period January–September 2023, the Western Balkan route, the second most active route with more than 81,800 detected cases, recorded a decrease of 23%, mainly due to the tightening of visa policy, but on its new branches, e.g., on the Slovak-Polish border, there was an increase of almost 1,000%. The Frontex map below shows the scale of the phenomenon and the visible new, intensified wave of migration from the south of the EU.

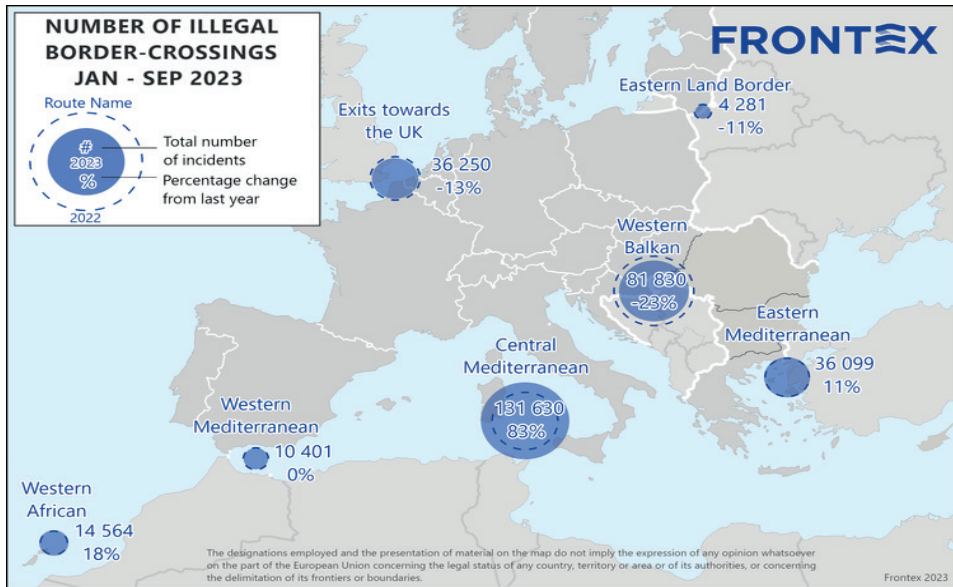


Figure 2. Map of migration routes in 2023

Source: Frontex study 13.10.2023.

4. Poland's position on the attempt to solve the new wave of the migration crisis

To tackle the multifaceted problem of migration and to ensure the safety of migrants arriving in the EU on the one hand, and to support countries at the EU's external borders in solidarity on the other, the European Commission on September 23, 2023 presented the so-called migration pact. The presentation of this document during the ongoing election campaign in Poland warmed and polarised the political scene and became its leading topic. In view of the interdependence between the policies and decisions of individual member states, the European Commission has proposed a new EU framework for managing and normalising migration in the long term. The new system is designed to provide certainty, clarity and dignified conditions for people arriving in the EU. Its citizens will also be able to have confidence that migration is managed effectively and humanely, in full compliance with international values and law (*Nowy pakt o migracji i azylu* n.d.).

The new European migration policy aims to build trust through effective procedures and to strike a balance between solidarity, security and collective responsibility. The so-called migration pact consists of a number of elements that, acting as a whole system, are supposed to be an antidote to the problem of mass migration. Among the most important are the introduction of new border control procedures, the improvement of ICT systems, the reform of the Schengen borders code, the introduction of a strategy for the future of the Schengen area, the streamlining of the relocation process of vulnerable groups and people rescued at sea, the support of other host countries, the fight against illegal migration. All these actions are aimed at ensuring a rapid and effective response to the migration crisis. The new mechanisms, which implement clearly defined responsibilities, include the introduction of mandatory pre-entry controls to determine status shortly after arrival. This will include identification, health checks, security checks, fingerprinting and Eurodac registration. The pact also provides for the introduction of an accelerated asylum procedure at the border, which in certain cases will result in the implementation of a rapid return procedure. The improvement of the migration and border management system is intended to contribute to the fight against irregular migration, to make it harder for unauthorised movements to other member states, and to facilitate the relocation and monitoring of returnees.

The most emotive issue, especially among Member States that do not agree with the EU's proposals for solving the migration crisis, is the so-called solidarity activities. In the light of the European Commission's proposals, solidarity action scenarios include the relocation of persons likely to need protection, the relocation of persons recognised as refugees, the participation of member states on a fair distribution basis or a mechanism to guarantee effective support. The Polish government, in a resolution of the Sejm of the Republic of Poland of June 15, 2023 on the proposal to introduce an EU relocation mechanism for illegal migrants (Uchwała Sejmu 2023/597), expressed strong opposition to the introduction of forced relocation mechanisms. The topic of EU migration policy was recurring in the EU forum, especially in the context of the situation on the Italian island of Lampedusa. In the face of the influx of migrants and the appeals of the Italian authorities for help, the European Union was again looking for a way to solve the migration crisis, which was to be expressed in the proposed migration pact. In response to the negotiations on the migration pact at the EU Council, Prime Minister Mateusz Morawiecki on September 29, 2023 made a statement announcing: "The party of Tusk and

Weber next week wants to push through a pact in the European Parliament that would ultimately force Poland to take in illegal immigrants. EU bureaucrats do not care about Poland's security, they just want to implement their crazy plan" (Pacula 29.09.2023). The attitude towards migration has therefore become the subject of public debate during the ongoing election campaign. In the light of the narrative of the ruling party, headed by Jarosław Kaczyński, immigration is undesirable, moreover – immigrants from countries "culturally distant" are perceived as a threat to the security of the state. "The forced resettlement of migrants to Poland is a great danger for us [...]. We must be aware that only Law and Justice is able to stop illegal immigration to Poland" – added M. Morawiecki (Pacula 29.09.2023). After the Prime Minister's speech, a spot appeared on social media, the main topic of which was migration. Forced relocation also became the subject of a referendum proposed by the leader of the Law and Justice Party, J. Kaczynski, in June 2023, and passed by the Sejm on August 17, 2023 at the request of the Council of Ministers with the votes of the United Right (Zjednoczona Prawica). The fourth question was: "Do you support the admission of thousands of illegal immigrants from the Middle East and Africa under the forced relocation mechanism imposed by the European bureaucracy?" After the referendum questions were made public, Research Partner from June 16–19, 2023 conducted a survey of Poles' attitudes to the forced relocation of refugees and the related referendum. The survey shows that almost 40% of respondents have a strongly negative attitude toward the mechanism of forced relocation of immigrants, and another 16% answered this question "rather no." The survey shows that only 27% of respondents answered yes to this referendum question. This means that apart from those who are undecided, as many as 2/3 of compatriots do not want to introduce this mechanism in Poland (*Polacy zabrali głos ws. relokacji uchodźców* 21.06.2023). According to the State Electoral Commission, 96.79% of those who took part in the referendum do not support the admission of illegal migrants under the relocation mechanism (Państwowa Komisja Wyborcza 2023). On October 5, 2023, the migration pact was also the subject of a joint press conference between President Andrzej Duda and Prime Minister M. Morawiecki, during which the president stressed that "the position on migration, especially on the forced relocation of migrants since 2015 since we took over the government in the Republic of Poland by the will of the voters, is absolutely uniform and unchanged" (*Andrzej Duda i Mateusz Morawiecki o pakcie migracyjnym* 5.10.2023). President A. Duda clearly stated that he opposes the migration

pact and together with Prime Minister M. Morawiecki they were to present such a position on the international stage. In addition, the president noted that Poland opposes the imposition of asylum and migration solutions, which in fact means not combating the causes of migration, not preventing migration, but solving the consequences at the expense of various European countries. "In our opinion, this is not the way to solve the problem of migration" – emphasised President A. Duda (*Porto. Spotkanie Prezydentów Państw Grupy Arraiolos* 6.10.2023). Among the election program of the largest opposition party, the Civic Platform, it is in vain to look for information about the attitude to the migration problem, however, Donald Tusk during meetings with voters, speaking about migration policy, assured that he is not a xenophobe and stressed that migration policy should not be oppressive and discriminatory and that if he becomes prime minister, he will take care of the tightness of the border and the indivisibility of the territory since the state should control migration flows. He also stressed that international law was not adapted to accept such a large number of migrants and that it should combat the procedure of people smuggling (*Donald Tusk o polityce migracyjnej* n.d.).

Summary

The modern world, its dynamics and the complexity of relations resulting from globalisation show the whole range of problems and challenges facing states. In this context, an important aspect of consideration concerns migrations, the size and dynamics of which have reached an unprecedented scale in the history of the world (Tutak 2023: 409). The issue of migration, regardless of political colours, requires attention and a well-thought-out policy that is in line with the interests of the state. The aim of Polish migration policy should be a coherent, regulation-based migration management system that ensures security and public order, but also promotes economic development and social cohesion. The task of the state is to create long-term mechanisms for managing migration, which, on the one hand, take into account the security of the state and its citizens, on the other hand, all factors arising from the international environment.

It follows that the verification of Poland's position against the migration wave from the South took place not in 2015, but in 2023, when it began to

directly affect the borders of Poland. The almost 1.000% increase in illegal crossings of the internal Slovak-Polish border forced the need for the temporary reintroduction of internal border controls in such unprecedented circumstances. In this situation, the Polish position has become very similar to the position of the states that were affected by the peak of the migration crisis in the first place. The intensifying new wave of migration from the south of the European Union applies to every EU state, both those with external borders and those in the heart of the EU, and the temporary reintroduction of border controls is proof that the EU's existing migration mechanisms have proved ineffective. Action must therefore be taken to regain control of the migration policy and to strike a balance between the EU's freedoms and the security of the area without borders. The migration pact seems to be such an attempt, but in view of its many imperfections and the lack of solidarity between member states, it is difficult to implement in its current form. Furthermore, analysing the peak of the 2015 migration crisis compared to the new migration wave in 2023, it is becoming increasingly clear that existing solutions are becoming insufficient in the face of new challenges at the level of the EU as a whole and its individual member states so that a more coordinated emergency response would be needed.

As the experience of 2021–2023 has shown, Poland has more and more features of a migratory state. The instrumentalisation of migrants on the border with Belarus and the constant attempts to destabilise the EU should be considered the first stage of this process. The second stage of Poland acquiring the characteristics of a migratory state is the location on the new Balkan route and, consequently, the first migratory reintroduction of border control. With regard to previous reintroductions of control related to planned events or a pandemic, Poland is for the first time reintroduces border control due to excessive migratory pressure, and this from the south of the EU, and therefore applies instruments such as other migratory states.

It is therefore necessary to develop effective solutions to the challenges facing Poland. These measures cannot be purely national – “Polish,” but compatible with EU policy. On the other hand, they should not be based solely on ad hoc solutions, which have not been entirely effective in other member states experiencing the previous wave of migration from the southern borders of the EU. It is, therefore, to be hoped that the reintroduction of controls at Poland's southern borders will be genuinely temporary and not, as in the case of other EU states permanent, and that the EU will currently make every effort not to solve the migration problem, but to minimise its effects.

References

- Adamczyk, A. (2023), *Polska polityka migracyjna i jej paradoksy* [Polish Migration Policy and Its Paradoxes], "Studia Migracyjne. Przegląd Polonijny" 1(187): 31–51. Aktualności Straży Granicznej [Border Guard News] (n.d.), <https://strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/12569,Na-granicy-polsko-bialoruskiej.html> (6.11.2023).
- Andrzej Duda i Mateusz Morawiecki o pakcie migracyjnym. "Nasze stanowisko jest absolutnie jednolite i niezmiennie" [Andrzej Duda and Mateusz Morawiecki on the Migration Pact. "Our Position is Absolutely United and Unchanged"] (5.10.2023), <https://tvn24.pl/polska/pakt-migracyjny-andrzej-duda-i-mateusz-morawiecki-przed-spotkaniem-ze-swiatowymi-liderami-ws-paktu-migracyjnego-7376501> (13.10.2023).
- Bogucewicz, M. (2022), *Kryzysy migracyjne w Polsce: od sekurytyzacji migracji do imperatywu humanitarnego* [Migration Crises in Poland: From the Securitisation of Migration to the Humanitarian Imperative], [in:] A. Adamczyk, A. Sakson, C. Trościak (eds.), *Mniejszości, emigranci i uchodźcy: "stare" i "nowe" wyzwania* [Minorities, Migrants and Refugees: "Old" and "New" Challenges], (Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu): 38–54.
- Donald Tusk o polityce migracyjnej [Donald Tusk on Migration Policy] (n.d.), <https://www.youtube.com/watch?v=EfBiJzrAKPI>, (5.11.2023).
- Duszczyk, M. (2008), *Wyzwania polskiej polityki migracyjnej a doświadczenia międzynarodowe* [Challenges of Polish Migration Policy and International Experience], [in:] P. Kaczmarczyk, M. Okólski (eds.), *Polityka migracyjna jako instrument promocji zatrudnienia i ograniczania bezrobocia* [Migration Policy as an Instrument to Promote Employment and Reduce Unemployment], (Warszawa: Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego): 37–54.
- Duszczyk, M., P. Kaczmarczyk (2022), *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość* [War and Migration: the Influx of War Refugees from Ukraine and Possible Future Scenarios], <https://www.migracje.uw.edu.pl/publikacje/cmr-spotlight-war-and-migration-the-recent-influx-from-ukraine-into-poland-and-possible-scenarios-for-the-future/> (5.11.2023).
- Frontex (13.10.2023), *Arrivals in the Central Mediterranean Slow in September*, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/arrivals-in-the-central-mediterranean-slow-in-september-o9Qe64> (5.11.2023).
- Górak-Sosnowska, K., J. Łazor (2016), *Wstęp* [Introduction], [in:] K. Górak-Sosnowska, J. Łazor (eds.), *Polityka migracyjna: historia i współczesne wyzwania* [Migration Policy: History and Contemporary Challenges], (Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie): 157–168.

- Jak Rada koordynuje reakcję UE na sytuacje kryzysowe* [How the Council Coordinates the EU's Response to Crises] (2014), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ipcr-response-to-crisis/> (2.11.2023).
- Łoziński, S., M. Szonert (2023), *Polityka migracyjna "bez polityki."* *Antynomie tworzenia polityki migracyjnej w Polsce w okresie 2016–2022* [Migration Policy "Without Policy." Antinomies of Migration Policy Making in Poland in the Period 2016–2022], <https://www.migracje.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2023/02/CMR-WP-130-188-1.pdf> (5.11.2023).
- Media: nowy "balkański szlak" migracyjny do Niemiec prowadzi przez Polskę* [Media: New "Balkan Route" of Migration to Germany Passes Through Poland] (22.09.2023), <https://tvn24.pl/swiat/kryzys-migracyjny-niemcy-nowy-balkanski-szlak-prowadzi-przez-polske-tagesschau-7356455> (3.11.2023).
- Nowakowski, J.M., J. Olędzka, M. Rust (eds.). (2021), *Raport IV. Granica dyktatora. Polska i Białoruś wobec kryzysu granicznego* [[Report IV. The Dictator's Border. Poland and Belarus in the Face of the Border Crisis], Studium Europy Wschodniej, Uniwersytet Warszawski, https://studium.uw.edu.pl/wp-content/uploads/2022/01/Raport_Bialorus_2021_4PL.pdf (5.11.2023).
- Nowy pakt o migracji i azylu* [New Pact on Migration and Asylum] (n.d.), Komisja Europejska [European Commission], https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pl (15.10.2023).
- Pacula, P. (29.09.2023), *Pakt migracyjny znów rozpala wyobraźnię polityków PiS. Pokazujemy, jak dezinformują* [The Migration Pact Fires the Imagination of Law and Justice Politicians Again. We Show How They Disinform], <https://oko.press/pakt-migracyjny-negocjacje-weto-morawiecki> (5.11.2023).
- Państwowa Komisja Wyborcza [National Electoral Commission] (2023), *Wyniki głosowania w Referendum ogólnokrajowym 2023 r.* [Voting Results for the 2023 National Referendum], <https://referendum.gov.pl/referendum2023/pl/wyniki/pl> (30.11.2023).
- Podgóra, K., A. Jekaterynczuk, O. Yarosh, O. Kuzmuk, V. Liubchuk (14.05.2023), *Support for Ukrainian Refugees after Russia's Invasion of Ukraine: Aid Structure and Resilience Factors. Case Studies of Lublin and Lutsk*, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14616696.2023.2206892> 3 (6.11.2023).
- Polacy zabrali głos ws. relokacji uchodźców. Odpowiedzi pokrywają się z preferencjami politycznymi* [Poles Have Spoken Out on Refugee Relocation. Responses Coincide with Political Preferences] (21.06.2023), <https://www.wprost.pl/zycie/11274400/polacy-zabrali-glos-ws-relokacji-uchodzcow-odpowiedzi-pokrywa-sie-z-preferencjami-politycznymi.html> (28.10.2023).
- Porto. Spotkanie Prezydentów Państw Grupy Arraiolos* [Porto. Meeting of the Presidents of the Arraiolos Group] (6.10.2023), <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/>

- wizyty-zagraniczne/porto-spotkanie-prezydentow-panstw-grupy-arraiolos,75818 (13.10.2023).
- Projekt uchwały (2021) Rady Ministrów w sprawie przyjęcia dokumentu “Polityka migracyjna Polski – kierunki działań 2021–2022” (nr projektu ID179) [Draft Resolution (2021) of the Council of Ministers on the Adoption of the Document “Migration Policy of Poland – Directions for Action 2021–2022” (Project No. ID179)], <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-uchwaly-rady-ministrow-w-sprawie-przyjecia-dokumentu-polityka-migracyjna-polski-kierunki-dzialan-2021-2023> (30.10.2023).
- Rajkiewicz, A. (2004), *Nad danymi NSP 2002 o migracjach zagranicznych ludności* [Over the 2002 Census Data on Outward Migration of Population], “Polityka Społeczna” 3: 8–9.
- Rozporządzenie (2016/399) Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), t.j. Dz. Urz. UE L 77 z 23.03.2016 [Regulation (2016/399) of the European Parliament and of the Council of March 9, 2016 on a Union Code on the Rules Governing the Movement of Persons Across Borders (Schengen Borders Code), consolidated text Journal of Laws UE L 77, 23.03.2016].
- Rozporządzenie (2021/1536) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, Dz. U. z 2021 r. poz. 1536 [Regulation (2021/1536) of the Minister of the Interior and Administration of August 20, 2021 Amending Regulation on the Temporary Suspension or Restriction of Border Traffic at Certain Border Crossing Points, Journal of Laws of 2021 item 1536].
- Rozporządzenie (2023/2120) Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 października 2023 r. w sprawie przywrócenia tymczasowo kontroli granicznej osób przekraczających granicę państwową stanowiącą granicę wewnętrzną, Dz. U. z 2023 r. poz. 2120 [Regulation (2023/2120) of the Minister of the Interior and Administration of October 3, 2023 on the Restoration of Temporary Border Control of Persons Crossing the State Border Constituting the Internal Border, Journal of Laws of 2023 item 2120].
- Słojewska, A. (27.09.2023), *Balkański szlak migracyjny idzie przez Polskę. Czy na granicach wrócą kontrole?* [The Balkan Migration Route Goes through Poland. Will Controls Return at the Borders?], <https://www.rp.pl/spoleczenstwo/art39171381-balkanski-szlak-migracyjny-idzie-przez-polske-czy-na-granicach-wroca-kontrola> (2.11.2023).
- Statystyki Straży Granicznej [Border Guard Statistics] (2023), Statystyki za styczeń–wrzesień 2023 r. (III kwartały) [Statistics January–September 2023 (III quarters)],

- <https://www.strazgraniczna.pl/pl/granica/statystyki-sg/2206,Statystyki-SG.html> (5.11.2023).
- Szachon-Pszenny, A. (2023), *Szczyt kryzysu migracyjnego w 2015 r., a szczyt kryzysu uchodźczego w 2015 r. – próba analizy porównawczej wpływu na obszar “bez granic” UE* [The Peak of the Migration Crisis in 2015, and the Peak of the Refugee Crisis in 2015 – an Attempt at a Comparative Analysis of the Impact on the “Borderless” Area of the EU], *“Studia Politologiczne”* 68: 55–79.
- Tutak, G. (2023), *Polityka imigracyjna Polski w latach 2004–2015* [Poland’s Immigration Policy 2004–2015], (Lublin: Wydawnictwo KUL).
- Uchwała (2017/260) Nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), M.P. z 2017 r. poz. 260 [Resolution (2017/260) No 8 of the Council of Ministers of February 14, 2017 On the Adoption of a Strategy for Responsible Development up to 2020 (With a View to 2030), “Monitor Polski” of 2017 item 260].
- Uchwała Sejmu (2023/597) Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 15 czerwca 2023 r. w sprawie propozycji wprowadzenia unijnego mechanizmu relokacji nielegalnych migrantów, M.P. z 2023 r. poz. 597 [Resolution of the Sejm (2023/597) of the Republic of Poland of June 15, 2023 on the Proposal to Introduce an EU Relocation Mechanism for Illegal Migrants, “Monitor Polski” of 2023 item 597].
- 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 the Citizens of Ukraine in Connection with the Armed Conflict on the Territory of This State, Journal of Laws of 2023 item 583].
- Waleński, T. (25.09.2023), *Niemcy zalewa fala migrantów. Ich szlak prowadzi przez Polskę* [Germany is Being Flooded by a Wave of Migrants. Their Route Leads through Poland], <https://wiadomosci.wp.pl/niemcy-zalewa-fala-migrantow-ich-szlak-prowadzi-przez-polske-6944321216965376a> (3.11.2023).
- Wojdat, M., P. Cywiński (2022), *Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach* [Urban Hospitality: Great Growth, Challenges and Opportunities. A Report on Ukrainian Refugees in Major Polish Cities], Centrum Analiz i Badań, Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, <https://metropolie.pl/artykul/miejska-goscinnosc-wielki-wzrost-wyzwania-i-szanse-raport-o-uchodzcach-z-ukrainy-w-najwiekszych-polskich-miastach> (3.11.2023).
- Wojnowski, M. (2022), *Geneza, teoria i praktyka rosyjskiej inżynierii przymusowej migracji. Przyczynek do badań nad kryzysem migracyjnym na wschodniej flance NATO* [The Origins, Theory and Practice of Russian Forced Migration Engineering. A Contribution to the Study of the Migration Crisis on NATO’s Eastern Flank], “Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 26(14): 11–49.


- Zalewski, P. (2022), *Działania administracji państwowej w Polsce wobec uchodźców z Ukrainy w pierwszych tygodniach wojny w Ukrainie w 2022 roku. Aspekty prawne i securitologiczne* [Actions of the State Administration in Poland Towards Refugees from Ukraine in the First Weeks of the 2022 War in Ukraine. Legal and Securitological Aspects], "Studia Politicae Universitatis Silesiensis" 34: 101–124.
- Zespół do Spraw Migracji [Migration Team] (2019), *Polityka migracyjna Polski. Projekt z dnia 10 czerwca 2019 r.* [Poland's Migration Policy. Draft of June 10, 2019], Redakcja Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, <https://interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2019/06/Polityka-migracyjna-Polski-wersja-ostateczna.pdf> (3.11.2023).
- Zespół do Spraw Migracji [Migration Team] (2020), *Polityka migracyjna Polski – diagnoza stanu wyjściowego* [Migration Policy of Poland – Diagnosis of the Initial State], Redakcja Departament Analiz i Polityki Migracyjnej MSWiA, <https://www.gov.pl/web/mswia/polityka-migracyjna-polski--diagnoza-stanu-wyjsciowego> (3.11.2023).
- Ziemska, A. (7.09.2023), *Pogranicznicy: setki migrantów próbują się dostać przez Polskę do Niemiec szlakiem bałkańskim* [Border Guards: Hundreds of Migrants Trying to Enter Germany Via Poland Via the Balkan Route], <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9292323,pogranicznicy-setki-migrantow-probuja-sie-dostac-przez-polske-do-niem.html> (3.11.2023).

Informacja opancerzona jako obiecująca koncepcja ograniczająca dezinformację – nowy element demokracji opancerzonej?

Armoured Information as a Promising Concept to Reduce Disinformation – a New Element of Armoured Democracy?

MARTINAS MALUŽINAS

Dr, Politechnika Koszalińska, e-mail: martinasmaluzinas@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2772-9534>

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji informacji opancerzonej, której podstawowym zadaniem jest ochrona przekazywanych danych (informacji). Artykuł podejmuje próbę ukazania ścisłego związku idei informacji opancerzonej z kategorią demokracji opancerzonej czy z niedawno powstałą kategorią konstytucji opancerzonej. Cechą wspólną wyróżnionych koncepcji jest dążenie do zachowania porządku politycznego, a szczególnie jego strukturalnych elementów, jakimi są demokracja i jej procedury. Dokonuje się to poprzez ochronę rzetelnej informacji ukazującej całościowy, obiektywny obraz opisywanej rzeczywistości, co z kolei przekłada się na lepszą jakość demokracji i jej zabezpieczenie w danym państwie.

Słowa kluczowe: informacja, informacja opancerzona, demokracja opancerzona, demokracja, autorytaryzm

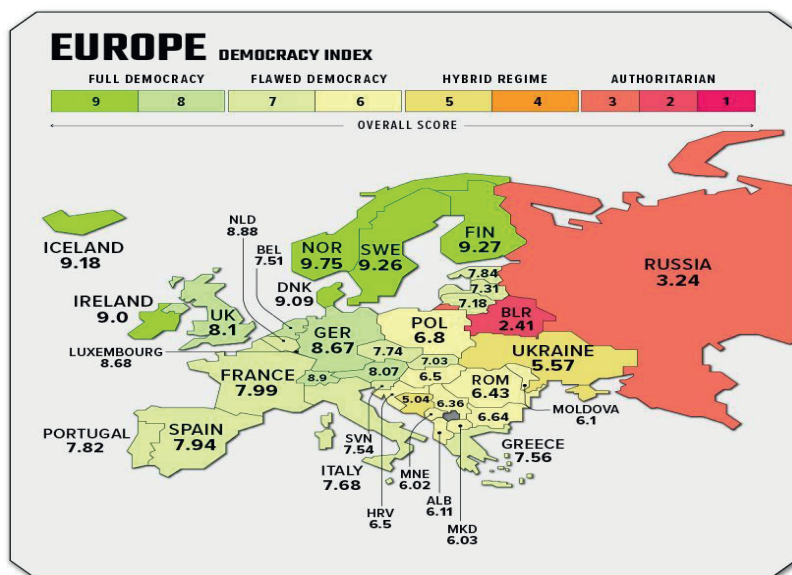
Abstract: The aim of this article is to present the concept of armoured information, the primary task of which is to protect transmitted data (information). The article attempts to show the close relationship between the concept of armoured information and the category of armoured democracy or the recently developed category of armoured constitution. The common feature of the distinguished concepts is the aim to preserve the political order, especially its structural elements, which are democracy and its procedures. This is done by protecting reliable information showing a comprehensive, objective picture of the reality described, which in turn translates into a better quality of democracy and its protection in the respective country.

Keywords: information, armoured information, armoured democracy, democracy, authoritarianism

Jak wskazuje wielu badaczy demokracja w Europie od dłuższego czasu pozostaje pod silną presją. Przykładami państw, w których maleje szacunek władzy wykonawczej dla demokratycznych wartości i porządku konstytucyjnego są Węgry, Polska, Włochy, Słowenia i Czechy.

Punkt odniesienia stanowi powołanie się na wskaźniki demokracji oraz przestrzegania praw politycznych i obywatelskich, które potwierdzają, że niniejsze obserwacje wpisują się w szerszy trend. Analizując globalny indeks demokracji¹ według regionu – stan na 2022 r. – należy zauważyć, że w regionie Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) nie ma krajów należących do kategorii pełnej demokracji.

Faktem jest, że dwa kraje (Rosja i Białoruś) uważa się za „reżimy autorytarne”, dwa państwa (Ukraina i Węgry) są reżimami hybrydowymi, zaś dziewięć krajów (Litwa, Łotwa, Estonia, Rumunia, Bułgaria, Czechy, Polska, Słowacja i Słowenia) uznawanych jest za kraje o wadliwej demokracji. Jeśli chodzi o Węgry, to podkreśla się, iż ewoluowały one z kategorii państw wadliwej demokracji w kierunku demokracji hybrydowej (zob. rysunek).



Rys. Indeks demokracji (Democracy Index) dla państw europejskich w 2022 r.

Źródło: opracowanie na podstawie Visualcapitalist 2022.

¹ Tegoroczny raport Democracy Index opracowany przez niezależny zespół ekspertów Economist Intelligence Unit (EIU) jest jedną z takich prób zaimplementowania oceny państw na podstawie stopnia, w jakim odpowiadają one ideałom demokracji.

Wynik dla Ukrainy spadł do 5,57, co oznacza, że stała się ona państwem o reżimie hybrydowym. Wynik Rosji również spadł do 3,24, utrzymując status reżimu autorytarnego. Należy zauważyć, że opracowany raport EIU został opublikowany przed rozpoczęciem inwazji Rosji na Ukrainę w lutym 2022 r., a trwający konflikt militarny na pewno wpłynie na wyniki w przyszłym raporcie.

Po części można zatem zgodzić się z tezą George'a Schopflina, który twierdzi, że postkomunizm nie jest tylko stanem przejściowym, ale może być kluczowym elementem polityki regionalnej podczas próby przewidywania przyszłości państw z nim związanych. Oznacza to, iż państwa EŚW wciąż doświadczają postkomunizmu, a nawet odwrotu od demokracji (Schopflin 1994: 128–130).

Porównując grupy państw Europy Zachodniej z państwami EŚW, można stwierdzić, że wyższą jakość kryterium demokracji spełniają takie państwa, jak: Norwegia, Finlandia, Szwecja i Islandia. Znaczące pogorszenie w tym regionie miało miejsce w Hiszpanii; kraj ten jest obecnie uważany za wadliwą demokrację. Państwa Europy Zachodniej w odniesieniu do EŚW cechują się wyższą średnią, co świadczy o wyższej jakości demokracji w tym regionie.

Dwa lata po tym jak świat dotknęła pandemia, zauważalne jest, że globalna demokracja znajduje się w coraz głębszym trendzie spadkowym. Jednakże często zapomina się, iż populizm stanowi jeden z czynników zagrożających i obniżających jakość demokracji w wielu państwach świata. Ważna jest również rosnąca rola *fake newsów* i dezinformacji, które wpływają destabilizująco na społeczeństwo i demokrację.

Dezinformacja to informacja zarówno fałszywa, jak i szkodliwa, mająca na celu szkodzić. Szczególnie państwa EŚW są coraz częstszym celem takich kampanii. W ostatnich latach dziesiątki starannie zaprojektowanych kampanii wyemitowało miliony celowo fałszywych i wprowadzających w błąd postów w internetowych przestrzeniach społecznościowych EŚW. Wynikający z tego zamęt, a tym samym problem w rozszyfrowywaniu faktów i oddzieleniu ich od fikcji wywarły destrukcyjny wpływ na zaufanie społeczne, krytyczne myślenie i zdolność obywateli do uczciwego angażowania się w politykę – siłę napędową funkcjonującej demokracji.

Stale rosnąca obecność fałszywych wiadomości w codziennym życiu powoduje spadek zaufania obywateli do mediów w regionie EŚW. W tym kontekście warto usystematyzować rodzaje dezinformacji. Klasyfikując charakter interwencji dezinformacji, wyróżnia się interwencję wewnętrzną lub zewnętrzną.

W przypadku pierwszym interwencja może pochodzić z kraju nadawcy. Zmanipulowane bądź sfalszowane informacje są rozpowszechniane przez hejterów i trolle, często służą też celom zarobkowym (np. zwiększeniu wpływu z reklam) albo propagandowym i politycznym. Ta ostatnia kwestia w wymiarze wewnętrznym sprawia, iż atrakcyjność dezinformacji dla nieliberalnych polityków lub populistów stanowi wygodne narzędzie dla ekstremistycznego dyskursu w celu konkurowania i ostatecznie wypierania racjonalnej, świadomej debaty.

W przypadku drugim interwencję można rozpatrywać w kontekście zewnętrznym, czyli jej źródłem mogą być podmioty zagraniczne. W tym kontekście Rosja jest wiodącym dostawcą kampanii dezinformacyjnych w grupie państw EŚW, prowadząc co najmniej kilka znanych operacji w subregionie. Opierając się na historycznej spuściźnie rosyjskiej (która ukuła termin *dezinformatsyia*), ukierunkowana taktyka dezinformacji w EŚW stała się adaptacją rosyjskiej strategii wojskowej „wojny hybrydowej” (Świerczek 2019: 191–207). Strategia ta wzmacnia i wykorzystuje podziały w docelowym społeczeństwie, sprzyjające fragmentacji i polaryzacji. Często celem jest nie tyle przekonanie, co zdezorientowanie obywateli. Tworząc w ten sposób fałszywe równoważności między demokratycznymi i niedemokratycznymi aktorami politycznymi, wywołuje rozczarowanie i apatię. Szczególnym celem służb rosyjskich jest podważenie wiarygodności procedur wyborczych, organów je organizujących oraz zaangażowanych w wybory sił politycznych. Według różnych raportów powyborczych w analizowanych państwach fałszywe informacje miały na celu zniechęcić wyborców do udziału w wyborach ze względu na zagrożenie COVID-19, zdyskredytować partie polityczne, aparat administracji wyborczej i zasiać niezadowolenie z funkcjonowania demokracji w tych państwach (Fraszka 2020: 7–9). Zauważa się również, że rosyjskie kampanie dezinformacyjne są ukierunkowane przede wszystkim na cel polityczny. Ponadto przesłania tych kampanii mają charakter antydemokratyczny, antyzachodni i antyoenzetowski. Na przykład państwa EŚW jako grupa państw przestrzeni postsowieckiej są regularnym celem prokremlowskich dezinformatorów. Szczególnym przykładem dezinformacji były rosyjskie ataki w trakcie parlamentarnej kampanii wyborczej na Litwie, Łotwie, Estonii, Słowenii czy w Czechach (Łukasik-Turecka, Malužinas 2023: 77). Wiele głośnych wydarzeń politycznych związanych z dezinformacją zachwiało zaufanie obywateli wyróżnionych państw do internetu jako potencjału związanego z ideą demokracji. Oznacza to, iż demokracje państw EŚW nie są odporne na zagraniczne czy wewnętrzne ingerencje, a ich rządy nie posiadają strategii na obronę procesów demokratycznych.

Pomimo iż istnieją na świecie inne ingerujące państwa lub aktorzy polityczni, to jednak w kwestii interwencji obcej to właśnie Rosja jest tym aktorem, o którym większość społeczeństwa myśli w pierwszej kolejności. Dość dużo w tym kontekście wiadomo również o rosyjskiej ingerencji w EŚW, której badacze poświęcają coraz więcej uwagi (Bryjka 2022: 5; Legucka 2022: 24–29). O ingerencjach lub interwencjach za pośrednictwem mediów społecznościowych, a nawet i tradycyjnych mówi się znacznie więcej od 2014 r., kiedy to w związku z aneksją Krymu przez Rosję relacje na linii Rosja–Zachód wyraźnie się pogorszyły.

W powyższym kontekście warto zadać pytanie badawcze: w jaki sposób można zaprojektować **wiarygodność informacji (mediów)**, aby były one mniej podatne na wewnętrzne i zagraniczne ingerencje w demokratyczne państwa (EŚW), a szczególnie mogłyby chronić przed złośliwą ingerencją w stale ewoluującym krajobrazie cyfrowym i rosnących trendach antydemokratycznych.

W prezentowanej analizie autor nie skupia się na kwestiach *stricto* cyberbezpieczeństwa, które stanowi przedmiot badań ekspertów z dziedziny cyberobrony. Jak twierdzi Paul Buther, odróżnienie faktu od fikcji wymaga dużego wysiłku lub specjalistycznej wiedzy. Rozczarowani wynikami obywateli mogą nawet stracić wiarę w samą demokrację (Buther 2019: 15). Zamiast tego autor zwraca uwagę na powszechny trend i jest zainteresowany opcjami projektowania informacji dostępnych dla społeczeństwa, które należy zabezpieczyć przed interwencjami, szczególnie w okresie procesów wyborczych (głównie w trakcie kampanii wyborczych), które mogą rzutować na przebieg i wynik wyborów oraz na stan demokracji danego państwa.

Celem niniejszego artykułu jest odniesienie się do każdej cechy projektu informacyjnego, która ma na celu ochronę informacji jako „informacji opancerzonej”, aby udokumentować jego ścisły związek z ideą „demokracji opancerzonej” lub niedawno pojawiającej się idei „konstytucji opancerzonej”². Informacja opancerzona obok dwóch przywołanych koncepcji ma wspólny cel, jakim jest zachowanie elementów porządku politycznego, czyli odpowiednio demokracji i jej procedur. Przez demokrację opancerzoną należy rozumieć wszelkie możliwe środki, które mają na celu obronić demokrację przed siłami antydemokratycznymi i zapewnić im przetrwanie w nowym środowisku społecznym (Bäcker, Rak 2019: 64).

² Nie można przypisywać sobie zasług za sformułowanie terminu „opancerzonej informacji” jako takiego. Jednakże w literaturze naukowej określenie to nie jest powszechnie używane przez badaczy i nie zyskało jeszcze rozgłosu w dyskursie publicznym.

Przywołane koncepcje różnią się jednak między sobą w wielu ważnych aspektach, takich jak m.in. ich czas – demokracja opancerzona stara się uniemożliwić siłom niedemokratycznym zdobycie władzy, podczas gdy konstytucja opancerzona usiłuje ograniczyć szkody, nawet jeśli wrogowie rządów prawa uzyskali polityczną władzę. **Natomiast informacja opancerzona, będąca potencjalnym elementem demokracji opancerzonej, będzie starać się w początkowym etapie wyeliminować poprzez pełne zidentyfikowanie występujących zagrożeń, wskazanie tych zagrożeń, podawanie do publicznej wiadomości.** W systemie demokratycznym trzeba mieć dobrze poinformowanych obywateli, aktorów odpowiedzialnych za ich realizację (rząd kontra aktorzy daleko poza rządem) oraz środki do osiągnięcia celu (zakaz działalności partii skrajnych, odpowiedzialność mediów, a także ograniczenia wolności zgromadzeń i ochrona konstytucji).

Niniejszy artykuł stanowi próbę ustalenia, na jakie medialne ograniczenia obywatele mogliby się zgodzić, aby ograniczyć polityków, służby zagraniczne czy inne podmioty, które mają na celu zwiększenie nieufności do instytucji i zasad demokracji w kraju. **Wskazanie trendów – i tak już powszechnie panujących – w których informacja opancerzona jest projektowana przez wiele serwisów społecznościowych, która przyczynia się do zapewnienia coraz bardziej niezawodnej ochrony jej jakości (możliwość ograniczenia jej zniekształcenia) przed niedoszłymi autokratami, populistami lub przed ingerencją zewnętrzną, może brzmieć jak wzniosły pomysł, ale być wartym naukowej eksploracji w dalszych dyskusjach nad teorią demokracji i jej umacniania.**

Podjęta analiza znajduje jedynie ograniczone dowody empiryczne na to, że zasady cenzurowania informacji są w stanie systematycznie zablokować polityków oraz podmioty zewnętrzne przed zniekształceniami informacji w danym kraju. Poniżej zostaną przytoczone fakty, gdzie taka praktyka jest w coraz większym stopniu obecna w celu zachowania ustroju demokratycznego.

1. Pojęcie demokracji opancerzonej

Głównym postulatem Karla Loewensteina, twórcy tego pojęcia, było uzbrojenie demokracji w narzędzia, które mogą posłużyć do zwalczania jej wrogów, by nie została zastąpiona przez rządy autorytarne (Loewenstein 1937a: 417–432). Najczęściej rozumiana jest ona jako system demokratyczny, którego celem nadrzędnym jest eliminowanie zagrożeń dla jej istnienia, zarówno

ze strony wrogów wewnętrznych, jak i zewnętrznych (Bäcker, Rak 2019: 64). Przyjęcie tego założenia skłania do konkluzji o adekwatności przetłumaczenia terminu *militant democracy* jako opancerzonej demokracji, czyli demokracji pełniącej funkcję defensywną – gotowej do obrony przed każdym możliwym zagrożeniem, ale też ofensywną, czyli demokracji zdolnej do ataku i zniszczenia bądź obezwładnienia przeciwnika w razie konieczności.

Dwa najbardziej znane środki wskazane przez K. Loewensteina to niezgoda na organizowanie imprez ekstremalnych oraz ograniczenie wolności zgromadzeń. Inne to zakaz tworzenia jednostek paramilitarnych, środki ostrożności przeciwko nielegalnemu użyciu broni palnej i innej broni, obarczanie redaktorów gazet odpowiedzialnością za doniesienia uznane za „wywrotową propagandę”, środki przeciwko podżeganiu do przemocy lub nienawiści wobec innych grup, wykluczenie z administracji publicznej osób o skłonnościach ekstremistycznych oraz utworzenie policji politycznej, która ma kontrolować działania antydemokratyczne i antykonstytucyjne (Loewenstein 1937b: 638–658).

2. Informacja opancerzona

Należy zauważyć, że wielu niedoszłych autokratów (populistów) czy podmiotów zagranicznych (m.in. rosyjskich służb i elit kremlowskich) może chcieć manipulować informacją, aby realizować swoje partykularne cele. Poniżej zostanie omówione, w jaki sposób pojawią się trendy na świecie, które (nieświadomie lub świadomie) projektują rzeczywistość, m.in. długoterminową strategię przyczyniającą się do obrony przed zagrożeniami dezinformacyjnymi i manipulacjami informacyjnymi w sieci, wpływającymi destabilizująco na jakość demokracji. Jak już zaznaczono, autor proponuje nazwać taki globalny trend jako zestaw konstrukcyjnych cech tzw. opancerzonej informacji.

Przedmiot zainteresowania autora niniejszej publikacji nie stanowią kwestie, które są z pewnych względów istotne dla projektowania cyberbezpieczeństwa, takie jak: zwalczanie fałszywych wiadomości za pomocą technik inteligencji obliczeniowej, wykrywanie fałszywych wiadomości online przy użyciu technik uczenia maszynowego, systematyczne badanie mapowania. Innymi słowy, nie zostały wzięte pod uwagę tzw. techniczne aspekty. **W tej części autor artykułu omawia panujące już trendy (zjawiska), w jakich podmioty państwowe i niepaństwowe, takie jak organizacje pozarządowe lub serwisy społecznościowe, przyczyniają się do ochrony**

przed potencjalnymi przeciwnikami demokracji. W szerszej perspektywie można to nazwać efektem zachodzących procesów globalizacji.

Jak zauważają Federica Liberini, Michela Redoano, Antonio Russo, Angel Cuevas i Ruben Cuevas media społecznościowe, takie jak Facebook, X (Twitter) i YouTube, w ostatnim czasie stały się niezbędnymi narzędziami do agitacji politycznej (Liberini, Redoano, Russo, Á. Cuevas, R. Cuevas 2020: 2). Według kilku raportów platformy te mogły odegrać decydującą rolę w kwestii wyników dwóch decydujących głosowań w 2016 r.: referendum w Wielkiej Brytanii w sprawie brexitu w Unii Europejskiej (UE) oraz wyborów prezydenckich w Stanach Zjednoczonych³. Rosnące znaczenie mediów społecznościowych pokazuje, że stanowią one skuteczny kanał komunikacji politycznej, który wpływa na jakość funkcjonowania instytucji demokratycznych⁴. Jednak bezpośredni dowód wpływu mediów społecznościowych na zachowanie wyborców w okresie kampanii politycznych jest nadal ograniczony.

Dzięki postępowi technologicznemu i szerokiej dostępności danych generowanych przez użytkowników (w tym informacji o indywidualnych zainteresowaniach poprzez tzw. politykę cookies) platformy takie jak Facebook, X (Twitter), Instagram, YouTube, a nawet TikTok umożliwiają politykom dotarcie do wyborców z bardzo dużym stopniem precyzji, co wcześniej prawdopodobnie nie było możliwe. Zjawisko to jest ogólnie określane jako mikrotargetowanie, które przyczyniło się do wzrostu roli mediów społecznościowych na światowej arenie politycznej.

3. Konstytucyjne możliwości ograniczenia wolności słowa

Wielu ustawodawców państw EŚW uznaje, iż konstytucja może w wąskim zakresie limitować wolność słowa, eliminując tylko przejawy jej nadużywania w miejscach publicznych (lub w przestrzeni wirtualnej) i to jedynie

³ Np. Senacka Specjalna Komisja ds. Wywiadu Stanów Zjednoczonych opublikowała drugi tom swojego raportu na temat rosyjskich kampanii i ingerencji w wybory w Stanach Zjednoczonych w 2016 r. (zob. (U)Report (2016)).

⁴ Według raportu opublikowanego w październiku 2018 r. przez Komisję Specjalną ds. Cyfryzacji, Kultury, Mediów i Sportu Parlamentu Wielkiej Brytanii badającą manipulację w mediach społecznościowych podczas wyborów, nieznana organizacja wydała w 2018 r. ponad 250 tys. funtów na reklamy na Facebooku, które dotarły do ponad 10 mln osób w Wielkiej Brytanii i naciskały na znacznie ostrzejszy brexit niż (wówczas) przez ówczesną premier Theresę May.

w odniesieniu do podmiotów najistotniejszych z konstytucyjnego punktu widzenia. Nie krępuje jednak tej wolności w sposób uniemożliwiający wydawanie ocen, ferowanie opinii czy wręcz krytykę tych podmiotów, a zatem nie tłumi dyskursu publicznego. Oznacza to, że istota wolności słowa nie zostaje naruszona, a wprowadzone ograniczenie, uzasadnione przesłanką porządku publicznego, nie narusza podstawowych zasad demokracji.

Warto wspomnieć, iż zadaniem ustawodawcy w demokracji jest stworzenie porządku prawnego umożliwiającego względnie spokojną koegzystencję jednostek różniących się między sobą w poglądach. Natomiast próba wprowadzenia poprawek w konstytucji, które ograniczałyby wolność słowa, stanowiłaby oczywiste naruszenie ustawy zasadniczej i wywołałaby spory sprzeciw.

Wprowadzanie zmian konstytucyjnych w tej materii może brzmieć jak panaceum na opisane powyżej wyzwania. Jednak próba wniesienia poprawek w tej materii jest utrudniona poprzez skomplikowany tryb zmiany konstytucji oraz mechanizmy ją zabezpieczające. W konsekwencji działania takie mogą wywołać jedną z dwóch niezamierzonych konsekwencji prawno-politycznych. Konstytucja może zostać wymieniona w całości, ponieważ taka zmiana nie musi być zgodna z formalnymi regułami nowelizacji (Landau, Dixon 2015: 859–890), albo może utracić swoją moc wiążącą i po prostu nie być przestrzegana w praktyce (Contiades, Fotiadou 2013: 427–478). W związku z tym ustawodawca musi uwzględnić cały zakres czynników, które mogłyby utrudnić, a nawet zagrażać konstytucyjnemu porządkowi prawnemu i praworządności. Stąd też taka debata pozostaje otwarta dla prawników, których zadaniem jest poszukiwanie sposobów optymalizowania, a nie maksymalizowania trudności w zmianach zasad konstytucyjnych.

4. Ograniczanie wolności internetu i mediów społecznościowych przez państwa autorytarne

Facebook, Instagram, X (Twitter) czy YouTube mimo swojej ogromnej popularności nie są dostępne w każdym miejscu na świecie. Niektóre państwa ograniczają bądź blokują dostęp do serwisów społecznościowych. Głównym powodem jest to, iż media społecznościowe dają podmiotom wiele możliwości, ale w pewnych sytuacjach mogą stanowić zagrożenie dla stabilności reżimu i jego legitymizacji. Ich znaczny wpływ oraz dynamiczne rozprzestrzenianie się zawartych w nich informacji sprawia, że dostęp do tego rodzaju serwisów nie zawsze jest dobrze

odbierany. Wobec tego władze niektórych państw decydują się na ich ograniczenie lub zablokowanie możliwości korzystania (w szczególności dotyczy to najpopularniejszych platform, takich jak Facebook lub X (Twitter), bez których obecnie trudno wyobrazić sobie komunikację). W większości przypadków przyczyną takich radykalnych decyzji jest ochrona systemu politycznego. Dla niektórych reżimów niewygodne jest, aby zdjęcia czy informacje wewnątrzpaństwowe docierały do innych użytkowników. Takimi przykładowymi reżimami są Chiny, gdzie mieszkańcy nie mają możliwości korzystania z Facebooka, X (Twitter), YouTube'a czy Google'a. Chiny są jednym z najbardziej restrykcyjnych państw względem internetu. Cenzura zablokowała znane portale, ponieważ wedle reżimu były one wykorzystywane do koordynowania antyrządowych protestów. Natomiast w Korei Północnej dostęp do najpopularniejszych portali społecznościowych (Facebook, YouTube, X (Twitter)) również jest zablokowany, co uzasadniane jest tym, że są one kontrolowane przez podmioty zewnętrzne. Incydenty odnoszące się do blokad Facebooka, X (Twitter) czy YouTube'a miały miejsce również w Turcji. Na fali różnych wydarzeń politycznych w tym kraju Recep Tayyip Erdoğan postanowił utrudnić dostęp do serwisów na wiele godzin, gdyż przepływ informacji pochodzący z państw zachodnich mógłby być niekorzystny dla tamtejszej władzy. W Ukrainie w listopadzie 2016 r. decyzją byłego prezydenta Petra Poroszenki zablokowano na trzy lata dostęp do takich serwisów, jak: VKontakte, czyli odpowiednika Facebooka, Odnoklassniki czy Yandex, czyli wyszukiwarki podobnej do Google. Ukraińskie władze uznały, że służą one rosyjskim działaniom propagandowym i gromadzeniu informacji na temat obywateli Ukrainy. Bliski Wschód również zmaga się z pewnymi ograniczeniami. Autorytarny rząd Iranu, chcąc kontrolować przepływ informacji, zablokował dostęp do popularnych serwisów, m.in. do Facebooka, X (Twitter) oraz Instagrama. Interesującym w tej kwestii jest również przypadek Wietnamu. Oficjalnie władza tego państwa nie blokuje dostępu do Facebooka, ale od czasu do czasu użytkownicy skarżą się na problemy z dostępnością, na przerwy w funkcjonowaniu strony czy prace techniczne, które są nakazywane przez rząd (Kuchta-Nykiel 2017).

5. Rola serwisów społecznościowych w budowaniu demokracji opancerzonej

Powyższe działania ze strony autorytarnych instytucji państwowych skłaniają do racjonalnej refleksji nad możliwością użycia tego samego rozwiązania

przez demokratyczne państwa w celu obrony. Można zidentyfikować wiele przypadków, kiedy politykom lub obywatelom w państwie demokratycznym ograniczono lub zablokowano dostęp do stron internetowych.

Przykład taki stanowi blokada na okres dwóch lat konta Donalda Trumpa przez właścicieli popularnych serwisów społecznościowych Facebooka i Instagrama, ponieważ na ich forach kwestionował on wyniki wyborów i nawoływał do przemocy, przyczyniając się do ataku na siedzibę Kongresu Stanów Zjednoczonych w styczniu 2021 r. i śmierci niewinnych obywateli. Donald Trump został zablokowany również na X (Twitter), YouTube i Snapchacie (Polsatnews.pl 2021).

Sprawa zawieszenia kont D. Trumpa podzieliła społeczeństwo w Stanach Zjednoczonych, wywołując gorącą debatę. Część obywateli cieszyła się z tego, że platformy uspokoiły D. Trumpa, inni mówili o zamachu na wolność słowa. Jest to reakcja naturalna dla obywateli żyjących w demokratycznym systemie, gdyż mechanizm blokowania stron internetowych stwarza ryzyko dla wolności słowa oraz dostępu do informacji. Jednakże działania tego rodzaju przez serwisy społecznościowe świadczą o tym, że platformy internetowe już od dawna należą do sfery publicznej, która stoi na straży porządku publicznego i demokratycznych wartości przyjętych w zachodnich cywilizacjach.

Nie akceptując grup ani organizacji, które promują przemoc lub atakują ludzi ze względu na cechy chronione przez prawo, Facebook⁵, Instagram oraz X (Twitter) w latach 2016-2022 zablokowały szereg takich kont. Można tu wymienić m.in. facebookowy profil polskiego ruchu narodowców (2016 r.) czy konto Obozu Narodowo-Radykalnego (ONR) w Ukrainie (2019 r.). W 2019 r. Facebook podjął także decyzję o zablokowaniu kont powiązanych ze skrajnie prawicowymi populistycznymi organizacjami, w tym Brytyjską Partią Narodową (BNP) oraz Angielską Ligą Obrony (EDL). W 2020 r. Facebook usunął stronę polskiego populisty Janusza Korwin-Mikkego, a w 2022 r. zablokowany dostęp jego partii politycznej – Konfederacji. W tym samym roku X (Twitter)

⁵ Czarna Lista Facebooka dzieli podmioty na trzy różne szczeble, odpowiadające stopniowaniu poziomu zagrożenia. Trzeci szczebel stanowią zmilitaryzowane ruchy społeczne i grupy konspiracyjne popierające przemoc oraz osoby prywatne i grupy afiszujące promowanie nienawiści. Drugi szczebel tworzą podmioty, które dopuszczają się przemocy wobec przedstawicieli administracji publicznej lub wojska, ale zasadniczo nie kierują jej wobec ludności cywilnej. W zakres pierwszego szczebla wchodzi organizacje terrorystyczne propagujące nienawiść czy działalność kryminalną, łączone z organizowaniem lub nawoływaniem do przemocy wobec ludności cywilnej, uporczywym odczłowieczaniem lub podleganiem do przemocy wobec osób na podstawie ich cech chronionych; odnosi się także do angażowania się w regularną działalność kryminalną.

zablokował konto Marjorie Taylor Greene, republikańskiej członkini Izby Reprezentantów, która w listopadzie 2021 r. po raz pierwszy została wybrana do Kongresu Stanów Zjednoczonych. Oznacza to, iż serwisy społecznościowe przejmują centralną platformę komunikacji we współczesnym świecie, stając się jednocześnie agencjami *fake newsów*, które mają na celu zwalczanie treści nielegalnych (np. nawoływanie do przemocy, mowy nienawiści), uderzanie w użytkowników i organizacje polityczne, których działalność jest nie tylko nielegalna, ale także zagraża wartościom demokratycznym i polaryzuje społeczeństwa.

6. Mechanizmy obronne informacji

Kiedy niedoszły autokrata lub zewnętrzne podmioty próbują podważyć niezależność któregoś aktorów, instytucji politycznych lub systemu politycznego ważne jest, aby wiedzieć, kto ma prawo – a być może także obowiązek – podejmować kroki przeciwko takim działaniom.

Z powyższej analizy wynika, że taką rolę mogą przejąć same serwisy społecznościowe, które w tym kierunku podejmują coraz bardziej zdecydowane kroki. Podobnie do tego trendu przyczyniają się – w celu ochrony swojego ustroju i obywateli – państwa demokratyczne. Przykład stanowią rozwiązania podjęte m.in. przez Stany Zjednoczone, które w 2021 r. zablokowały strony internetowe irańskich mediów państwowych (Dziennik.pl 2021). Trend ten najbardziej uwidocznił się po rosyjskiej agresji militarnej na Ukrainę w lutym 2022 r. Dynamika wydarzeń w obszarze bezpieczeństwa międzynarodowego dała serwisom społecznościowym i podmiotom politycznym impuls do działania.

Sankcje nakładane przez państwa zachodnie sprawiły, iż coraz mocniej dotykały one zwykłych obywateli Rosji. Jednak media ciągle mogły szerzyć propagandę na temat wojny w Ukrainie również poza granicami Rosji (Musiał-Karg, Łukasik-Turecka 2023: 13–14). Dlatego też UE czy Stany Zjednoczone starają się, w miarę swoich możliwości, aby powstrzymać *fake newsy* i zjawisko dezinformacji. Państwa członkowskie UE, Wielka Brytania, Stany Zjednoczone, Australia czy Kanada postanowiły zablokować rosyjskie kanały telewizyjne, aby nie mogły przekazywać swojej propagandy. Teraz także Facebook, X (Twitter) czy Google idą w tym kierunku i blokują rosyjskie media w swoich serwisach (Bankier.pl 2022). Nie jest to jednak blokada całkowita, ale geolokalizacyjna, przez co stacje takie jak Russia Today nie mogą publikować na X (Twitter) treści w wielu europejskich krajach (dailyweb.pl 2022). Na początku wojny YouTube

zablokował dostęp do kanałów finansowanych przez Rosję. Podobnie wygląda sytuacja z innymi kontami, m.in. ze Sputnik TV. Wszystko w ramach odpowiedzi na sankcje, jakie wprowadziła UE wobec Rosji.

Działania podjęte przez podmioty państwowe i niepaństwowe mają na celu zmniejszenie ryzyka propagandy kremlowskiej i jednocześnie zwiększenie odporności na autorytaryzm. Jak zauważył litewski minister spraw zagranicznych Gabrielius Landsbergis: „Obecnie najbardziej oczywista «linia frontu» autorytaryzmu – granica między wolnym światem a strefami zniewolonymi – znajduje się w Ukrainie. Putin nawet nie ukrywa, że jego wojna toczy się nie przeciwko Ukrainie, a przeciwko demokracji jako takiej, którą nazywa on «zbiorowym Zachodem». Autokraci próbują stworzyć iluzję, że oni są przyszłością i dążą do przebudowy międzynarodowego ładu według własnej wyobraźni” (Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Litewskiej 2022).

Analizując powyższy trend, który mobilizuje zwolenników demokracji i koordynuje działania na rzecz zwiększania odporności na autorytaryzm, jasne jest, że staje się on jeszcze bardziej aktualny po rozpoczęciu przez Rosję wojny w Ukrainie i nasilaniu się interakcji sił autorytarnych takich reżimów, jak: Chiny, Iran, Syria, Wenezuela, Białoruś czy Węgry.

Klasyczne podejście zakłada, że demokracja opancerzona może być postrzegana jako użyteczna kategoria zarówno teoretyczna, jak i praktyczna, której głównym celem jest zachowanie reżimu poprzez legalne eliminowanie jego przeciwników. Mogą one (i to robią) wpływać (w sposób agresywny) na podstawowe prawa i wolności obywatelskie, w tym wolność prasy. Z historycznego punktu widzenia nigdy nie spotkaliśmy się z tak dużą liczbą państw demokratycznych, które solidaryzują się i łączą, by z powodzeniem wykorzystywać najnowsze narzędzia demokracji opancerzonej. Istotne to będzie w kontekście przyszłych procesów wyborczych, a szczególnie w okresie kampanii wyborczej, kiedy to autokraci, populiści lub obce siły będą próbowały naruszać, podważać, a nawet ingerować w demokratyczne wybory. Oznacza to również, iż demokracja opancerzona przeżywa swój renesans (koncepcja ta w ciągu ostatnich kilku dekad straciła na popularności).

Idea walki z dezinformacją przewiduje, że każdy wróg demokracji, który będzie chciał wykorzystać media dla własnych celów, może zostać natychmiast usunięty z opcji dostępu. Pierwszym ku temu krokiem jest fakt, iż same serwisy społecznościowe oraz służby państwowe w coraz większym zakresie monitorują aktywność użytkowników sieci, co niewątpliwie stanowi nieoczoną wartość informacyjną dla jej ochrony. Postawy zainteresowania i śledzenia zawartości portali społecznościowych nie kryją także amerykańskie organy

ścigania, traktujące tego typu zabiegi jako formę identyfikowania oraz wczesnego ostrzegania przed wszelkimi zagrożeniami bezpieczeństwa publicznego i narodowego (Waters 2012).

Kuszące jest zaprojektowanie wersji modelu informacji opancerzonej, na podstawie której każdy członek władzy wykonawczej proponujący ograniczenie wolności mediów, niezawisłości sądów czy swobód organizacji społeczeństwa obywatelskiego automatycznie utraciłby dostęp do mediów. Natomiast system monitorowania informacji może budzić niepokój wśród obrońców prywatności w sieci z uwagi na fakt, iż zgodnie z proponowanym modelem będzie on przeznaczony do coraz większego inwigilowania konkretnych osób – co służyć będzie wykrywaniu treści mogących sygnalizować działania o charakterze zagrażającym demokracji i jego porządkowi. Trzeba jednak zwrócić uwagę na wiele szczegółów. Po pierwsze, taka praktyka w sposób jednoznaczny przypomina metody stosowane w okresie zimnej wojny, za których pośrednictwem podobnej analizie poddawana była zawartość zagranicznych artykułów prasowych czy audycji radiowych i telewizyjnych, gdy Zachód bronił swojego ustroju politycznego przed systemem komunistycznym (CBC 2012). Po drugie, występujące potencjalne manipulacje wirtualnych sieci nie pozostają w wyłącznym zasięgu rządowych służb specjalnych. O dostępie do oprogramowania typu *spyware* (skrótowy odpowiednik ang. *spy software*), umożliwiającego zbieranie i przetwarzanie informacji o aktywności użytkowników bez ich aprobaty, możemy bowiem mówić zarówno w przypadku podmiotów politycznych, gospodarczych, jak i prywatnych użytkowników sieci (Mider 2008: 353). Po trzecie, media społecznościowe – mimo oferowanej swobody wyboru kanałów informacyjnych – umacniają polaryzacyjne tendencje pojmowania rzeczywistości, ograniczając tym samym informacyjny wymiar mediów. Skłonność do ograniczenia pola nawiązywania relacji oraz poszukiwania informacji tylko do grupy osób i poglądów zbliżonych do własnych sprawi, iż obywatele będziemy mogli podzielić na tych o poglądach autorytarnych i tych o poglądach demokratycznych.

Cechy negatywne i pozytywne konstrukcji niniejszego modelu były prezentowane jedna po drugiej, ale są one współzależne. Chociaż każdą propozycję można wdrożyć samodzielnie, sugeruje się, że wiele z nich może działać jako uzupełnienie, a nie substytut. Co więcej, *de facto* niezależność serwisów społecznościowych w pragmatycznym wymiarze pozyskiwania danych z platform mikroblogowych odnajduje potwierdzenie w realnych sytuacjach natury politycznej. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem jest współpraca z podmiotami politycznymi, która może stać się warunkiem koniecznym do realizacji

koncepcji informacji opancerzonej jako elementu demokracji opancerzonej. Stąd pojawia się idea, która zakłada, iż sektory państwowy i prywatny mogą wspólnie wypracować efektywne mechanizmy i sposoby walki z dezinformacją, co może w dłuższej perspektywie przesądzać o efektach rywalizacji wyborczej, jak również ich wpływu na polityczną świadomość użytkowników pozostających obiektem manipulacji i werbacji. Nic więc dziwnego, że coraz powszechniejszym zjawiskiem staje się interwencja służb państwowych i ich zwiększona aktywność w mediach społecznościowych. Jest wysoce prawdopodobne, że to zjawisko będzie się nasilać, gdyż z roku na rok zauważamy wzmożoną aktywność Kremla w wykorzystywaniu wielowymiarowych działań hybrydowych (informacyjnych, militarnych, politycznych, ekonomicznych) w celu wpłynięcia na wyniki wyborów w różnych państwach.

7. Trójwymiarowy model informacji opancerzonej

Otoczenie instytucjonalne (wymiar mikroskali)

Jeśli chodzi o pożądane cechy modelu informacji opancerzonej, przyjęć należy, że ważna będzie aktywność organizacji społecznych i obywateli zainteresowanych współpracą w celu zabezpieczenia uczciwości procesu wyborczego w nadchodzących latach. Ponadto w takim modelu ważne jest tworzenie i rozbudowa tzw. państwowej i międzynarodowej współpracy instytucjonalnej. Istotne będzie scentralizowanie struktury przywództwa odpowiedzialnego za reagowanie na sytuację kryzysu cybernetycznego w danym państwie, za ogólną strategię bezpieczeństwa cybernetycznego i jej koordynację. Na wzór Estonii w ramach administracji rządowej mogą powstać odrębne komórki odpowiedzialne za zarządzanie kryzysami cybernetycznymi.

Otoczenie edukacyjno-infrastrukturalne (wymiar mikroskali)

Kolejnym elementem takiego modelu będzie przyjęcie kompleksowego i integracyjnego programu, sprzyjającego podmiotom pozarządowym, które powinny odegrać ważną i aktywną rolę w sytuacjach kryzysu cybernetycznego. W tym celu rządzący powinni położyć szczególny nacisk na mobilizację społeczeństwa obywatelskiego poprzez przeznaczenie znacznej części środków

pochodzących z budżetu państwa na edukację obywateli w zakresie zagrożeń i promowania zrozumienia istoty informacji.

Otoczenie międzynarodowe (wymiar makroskali)

Ważnym elementem proponowanego modelu jest również interakcja danego państwa demokratycznego ze społecznością międzynarodową. W tym celu elity polityczne muszą budować współpracę międzynarodową w sferze bezpieczeństwa cybernetycznego, a nawet zachęcać obywateli innych państw do zostania m.in. wolontariuszami, umożliwiając im budowanie tożsamości cyfrowej w ramach wizji: „Kraj bez granic”.

Równoległe rozważania odnoszą się do rozwijania i promowania międzynarodowych mechanizmów bezpieczeństwa informacyjnego, w tym w instytucjach bilateralnych, regionalnych i multilateralnych między regionalnymi państwami demokratycznymi. Wyrażać się to może poprzez dążenie do budowania relacji między poszczególnymi departamentami rządowymi w celu wzmocnienia powiązań między centralnymi organami koordynującymi cyberbezpieczeństwo każdego państwa oraz regularnej wymiany informacji o dobrych praktykach w zakresie ochrony krajowej infrastruktury krytycznej. Ważna będzie też rola UE, która powinna zająć stanowisko w sprawie niedopuszczalnej ingerencji w wybory, dezinformacji oraz wypracować przepisy zapobiegające zagrożeniom hybrydowym.

Działania informacji opancerzonej są elementem szerszej strategii, która może osiągnąć następujące efekty:

1. Nowa metoda walki z autorytarnymi siłami.
2. Powstrzymanie ekspansji fali populistów i autokratów na inne państwa lub regiony w wymiarze geopolitycznym.
3. Rozwój współpracy międzynarodowej między państwami demokratycznymi bazującymi na stosunkach bilateralnych oraz na płaszczyźnie kolejalnych instytucji ponadnarodowych; region europejski jako wspólnota demokracji opancerzonej.
4. Integracja i aktywność organizacji społecznych i obywateli mające na celu wzmocnienie poczucia wspólnoty obywatelskiej; obywatele staną się lepszymi konsumentami/odbiorcami wiadomości, zwiększy się świadomość mechanizmów demokratycznych.
5. Wzmocnienie demokratyczne społeczeństwa UE.
6. Wzmocnienie demokratycznego charakteru wyborów i ich procedur oraz jakości demokracji w państwie.

8. Dyskusja

W zaprezentowanej poniżej tabeli przedstawiono podobieństwa i różnice między opancerzoną demokracją, opancerzonym konstytucjonalizmem a opancerzoną informacją. Najbardziej istotnym elementem wspólnym jest dążenie wszystkich trzech koncepcji do zachowania *status quo* ustroju demokratycznego. Jeśli demokracja jest chroniona przez konstytucję i informację (tzn. wolność słowa), można argumentować, że informacja opancerzona jest koncepcją bardziej wszechstronną i elastyczną. Ale jeżeli porównamy czas realizacji tego działania we wszystkich trzech koncepcjach, jak zostało przedstawione w tabeli, staje się jasne, że mają one zupełnie inny cel.

Tabela. Główne cechy demokracji opancerzonej, konstytucji opancerzonej i informacji opancerzonej

Koncepcja	Demokracja opancerzona	Konstytucja opancerzona	Informacja opancerzona
Podstawowy cel:	zachowanie demokracji	zachowanie demokracji	zachowanie demokracji
Działania w perspektywie czasowej:	walka z siłami antydemokratycznymi, zanim staną się one zbyt silne	powstrzymanie rządu przed naruszeniem konstytucji	zapobieganie aktywności siłom antydemokratycznym w przestrzeni wirtualnej
Ochrona demokracji przed podmiotami:	wrogowie demokracji, rząd	rządy, które dążą do naruszenia konstytucji lub wykorzystania jej do swoich partykularnych celów; różne podmioty, w tym sądownictwo, społeczeństwo obywatelskie, prasa	wrogowie demokracji, służby zagraniczne, populiści, podmioty państwowe i prywatne (trolle)
Metody walki:	zakaz funkcjonowania partii (i ewentualnie innych stowarzyszeń); ograniczenie wolności słowa; ograniczenie prawa do zrzeszania się	utrudnienia w zakresie nowelizacji konstytucji; wzmocnienie prawa weta; wprowadzenie systemu parlamentarnego kosztem prezydenckiego	inwigilacja przez służby bezpieczeństwa oraz organizacje społeczne profili i kont na portalach społecznościowych podmiotów niedemokratycznych (usuwanie kont i postów, banowanie); aktywne i regularne działania mające na celu informowanie o podmiotach (siłach niedemokratycznych), ich działaniach i aktywności w przestrzeni internetowej; ograniczenie wolności słowa

Źródło: opracowanie własne.

Podczas gdy demokracja opancerzona ma na celu zapobieganie dojściu do władzy sił antydemokratycznych, konstytucjonalizm opancerzony próbuje zaprojektować porządek konstytucyjny w taki sposób, aby mógł on wytrzymać działania antydemokratyczne ze strony urzędników. Zadaniem informacji opancerzonej jest natomiast zapobieganie aktywności siłom antydemokratycznym, tym samym ograniczając pole do działania oraz pozabawienia niezbędnego środka do realizacji swoich zamierzeń.

Należy zauważyć, iż w literaturze przedmiotu sporo miejsca poświęcono już omówieniu możliwych nadużyć w demokracji opancerzonej. Należy również rozważyć możliwe nadużycia informacji opancerzonej. Po pierwsze, władze platform społecznościowych oraz służby państwowe posiadają uprawnienia do ingerowania w treści przetwarzane przez miliony użytkowników. Po drugie, takie uprawnienia przynoszą wymierne korzyści w zakresie bezpieczeństwa treści. Po trzecie, podmioty te mają możliwość przejścia kontroli nad człowiekiem, grupami społecznymi, a nawet państwami.

Ważne jest jednoznaczne sformułowanie zestawu założeń, które do tej pory leżały u podstaw wszelkich rozważań, a mianowicie, że informacje, których należy bronić, służą ochronie interesów nie tylko jakiejś potężnej elity, ale także państwa i jego systemu społecznego, co winno być przyjęte w drodze uczciwych i przejrzystych procedur. Istotne jest również to, by ochrona informacji była powszechnie postrzegana jako słuszna i konieczna.

Jak wskazano na początku niniejszego artykułu, są takie państwa, które przyjęły już wszystkie proponowane przez autora cechy modelu informacji opancerzonej (m.in. Estonia); inne są na etapie ich rozważania lub wdrażania (w szczególności państwa UE). Dostępne są już systematyczne dane na temat ich stosowania. Od momentu aneksji Krymu przez Rosję w 2014 r., a następnie inwazji na Ukrainę w 2022 r. proces ten zdecydowanie przyspieszył, zaś państwa demokratyczne rozważają, jakie rozwiązania prawne, instytucjonalne czy techniczne należałoby wprowadzić, aby zabezpieczyć uczciwość procesu wyborczego i jakość funkcjonowania ustroju demokratycznego. Ważne jest także uszczegółowienie (wyzwania stojące) wcześniej zaproponowanych cech konstrukcyjnych dla modelu informacji opancerzonej w kontekście ograniczenia wolności słowa:

1. **z technicznego punktu widzenia** dotyczy ograniczenia aktywności na portalach społecznościowych (m.in. poprzez limity dotyczące obserwowujących i obserwacji, umieszczania postów, polubień/lajków, stosowania #hashtagów; ograniczeń dotyczących postów wideo,

- komentarzy i komentowania, kont, ustawienia aktualności; zasad dotyczących prowadzenia transmisji na żywo; limit wiadomości);
2. **z prawnego punktu widzenia** firmy internetowe oraz te związane z dziedziną mediów społecznościowych we współpracy z podmiotami politycznymi i organizacjami społecznymi będą zmuszone w przeciwdziałaniu dezinformacji do stworzenia ram prawnych dla zwalczania zagrożeń hybrydowych;
 3. **z politycznego punktu widzenia** ważne stanie się znalezienie skutecznych środków dyplomatycznych, szczególnie wśród państw UE, w budowaniu kolektywnej obrony, uwzględniając przy tym szereg czynników politycznych, historycznych i kulturowych;
 4. **ze społecznego punktu widzenia** istotna będzie edukacja społeczna oraz budowanie zaufania do instytucji politycznych i prywatnych.

Wnioski

Zaproponowany model koncepcji informacji opancerzonej ma na celu ograniczyć szkody oraz zneutralizować oddziaływanie sił antydemokratycznych. Informacja opancerzona może jednak różnić się koncepcyjnie od demokracji opancerzonej, która stara się trzymać wrogów demokracji z dala od rządu. Jednocześnie może to stanowić nową metodę walki z autorytarnymi siłami wewnętrznymi bądź zewnętrznymi.

W niniejszym artykule próbowano również przedstawić omawianą koncepcję jako proces, który można metodycznie realizować i który w celu ochrony systemu politycznego nieuchronnie będzie postępował w skali globalnej. W przedmiotowej analizie podjęto również próbę ustalenia skuteczności proponowanej koncepcji przy wskazaniu (zasugerowaniu) istotnych cech takiego modelu, by stał się on odporny na wiarygodność informacji (mediów) w taki sposób, aby był mniej podatny na wewnętrzne i zewnętrzne ingerencje. Zaproponowano m.in. trójwymiarowy model informacji opancerzonej, który opierałby się na trzech wymiarach: otoczenie instytucjonalne, otoczenie edukacyjno-infrastrukturalne i otoczenie międzynarodowe. Model ten zakłada kompleksowy i zintegrowany system strategii budowania informacji opancerzonej w danym państwie.

Aby oszacować skutki empirycznie jako jednostkę analizy, przyjmuje się okres, w którym poszczególni przywódcy pozostają u steru rządu bez

przerwy. Skuteczność wielu proponowanych cech takiego modelu nie mogła zostać wykazana empirycznie. Szczególne znaczenie ma wiele czynników odporności informacji, które zostały przedstawione i ocenione w niniejszej analizie, a wszystko to przybliża do koncepcji, która w praktyce stopniowo nabiera coraz większego znaczenia.

Proponowany prosty model empiryczny może nie być w stanie uchwycić złożoności ograniczeń w świecie rzeczywistym. Jego skuteczność zależy od wprowadzenia strategicznie istotnych elementów porządku konstytucyjnego, technicznego, politycznego i społecznego. Chociaż w niniejszej analizie próbowano uchwycić różne poziomy złożoności, badając skuteczność implementacji opancerzonej demokracji. Ważne staje się dalsze badanie tego problemu w różnych grupach krajów. W rzeczywistości może okazać się konieczne przeanalizowanie faktycznych instytucji, aby ostatecznie znaleźć jakiegokolwiek efekty. W związku z tym przyszłe badania powinny również dotyczyć tego, czy praktyka prawna, instytucjonalna, polityczna (międzynarodowa) i społeczna mają kluczowe znaczenie dla wdrożenia proponowanego modelu: jeśli zaufanie między rządem a obywatelami jest wystarczająco wysokie, szczegółowe i długie, to przepisy konstytucyjne czy aspekty techniczne mogą być zbędne.

Bibliografia

- Bäcker, R., J. Rak (2019), *Trajektoria trwania opancerzonych demokracji*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 41(3): 63–82.
- Bankier.pl (2022), *Facebook, YouTube i Google blokują rosyjskie media państwowe. Inni szykują się do blokady*, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Amerykanscy-giganci-technologiczni-blokują-rosyjskie-media-panstwowe-8289327.html> (5.04.2023).
- Butcher, P. (2019), *Disinformation and Democracy: The Home Front in the Information War*, „European Policy Centre”, https://www.epc.eu/content/PDF/2019/190130_Disinformationdemocracy_PB.pdf (5.05.2023).
- Bryjka, F. (2022), *Rosyjska dezinformacja na temat ataku na Ukrainę*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Komentarz, <https://pism.pl/publikacje/rosyjska-dezinformacja-na-temat-ataku-na-ukraine> (5.06.2023).
- CBC (2012), *FBI Seeks Social Media Data Mining Tool*, <http://www.cbc.ca/news/technology/story/2012/02/13/technology-fbi-social-media-app.html?cmp=rss&partner=skygrid> (5.06.2023).

- Contiades, X., A. Fotiadou (2013), *Models of Constitutional Change*, [w:] X. Contiades (red.), *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, (London–New York: Routledge): 417–468.
- dailyweb.pl (2022), *Twitter włącza w Europie geoblokady dla rosyjskich mediów*, <https://dailyweb.pl/twitter-wlacza-w-europie-geoblokady-dla-rosyjskich-mediow/> (5.06.2023).
- Dziennik.pl (2021), *USA blokuje strony internetowe irańskich mediów państwowych*, <https://technologia.dziennik.pl/internet/artykuly/8195847,usa-blokada-strony-internetowe-iran.html> (7.06.2023).
- Fraszka, B. (2020), *Państwa bałtyckie a rosyjskie zagrożenie*, Warsaw Institute. Raporty specjalne, <https://warsawinstitute.org/pl/panstwa-baltyckie-rosyjskie-zagrozenia-hybrydowe/> (7.06.2023).
- Kuchta-Nykiel, M. (2017), *Ograniczanie wolności internetu i social media. Co władza może zrobić, by utrudnić komunikację?*, <https://socialpress.pl/2017/07/ograniczanie-wolnosci-internetu-i-social-media-co-wladza-moze-zrobic-by-utrudnic-komunikacje> (16.06.2023).
- Landau, D., R. Dixon (2015), *Constraining Constitutional Change*, „Wake Forest Law Review” 50(4): 859–890.
- Legucka, A. (2022), *Russian Disinformation: Old Tactics and New Narratives*, [w:] A. Legucka, R. Kupiecki (red.), *Disinformation, Narratives and Memory Politics in Russia and Belarus*, (Abingdon-on-Thames–New York: Routledge). DOI: 10.4324/9781003281597-3.
- Liberini, F., M. Redoano, A. Russo, Á. Cuevas, R. Cuevas (2020), *Politics in the Facebook Era. Evidence from the 2016 US Presidential Elections*, CESifo Working Paper, (Munich: Center for Economic Studies and Ifo Institute).
- Loewenstein, K. (1937a), *Militant Democracy and Fundamental Rights*, „I. American Political Science Review” 31(3): 417–432.
- Loewenstein, K. (1937b), *Militant Democracy and Fundamental Rights*, „II. American Political Science Review” 31(4): 638–658.
- Łukasik-Turecka, A., M. Malužinas (2023), *Digital Disinformation During the 2020 Parliamentary Elections in Lithuania*, [w:] M. Musiał-Karg, Ó.G. Luengo, *Digital Communication and Populism in Times of Covid-19. Cases, Strategies, Examples*, (Cham: Springer): 75–89. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-33716-1_6.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Litewskiej (2022), *W Wilnie oficjalnie utworzono kohortę, która zwiększy odporność na autorytaryzm*, <https://urm.lt/default/pl/news/w-wilnie-oficjalnie-utworzono-kohorte-ktra-zwiekszy-odporno-na-autorytaryzm> (9.06.2023).
- Mider, W. (2008), *Partycypacja polityczna w internecie. Studium politologiczne*, (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa).
- Musiał-Karg, M., A. Łukasik-Turecka (2023), *Disinformation in the Media Space during the War in Ukraine: How did Kremlin’s Fake News Blame Ukraine, the USA and*


- NATO for the Invasion, [w:] M. Musiał-Karg, N. Lubik-Reczek (red.), *The War in Ukraine. (Dis)Information-Perception-Attitudes*, (Berlin: Peter Lang): 13–38.
- Polsatnews.pl (2021), *Facebook na dwa lata zablokował konto Donalda Trumpa*, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-06-05/facebook-na-dwa-lata-zablokowal-konto-donald-trump/> (6.05.2023).
- Schopflin, G. (1994), *Postcommunism: The Problems of Democratic Construction*, „Deadalus” 123(3).
- Świerczek, M. (2019), *Maki-Miraż, czyli sowiecka sztuka dezinformacji*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 21: 191–207.
- (U)Report (2016) of the Report 116-XX Select Committee on Intelligence United States Senate on Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election. Volume 2: Russia’s use of Social Media with Additional Views, <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/ReportVolume2.pdf> (15.06.2023).
- Waters, G. (2012), *Social Media and Law Enforcement. Potential Risks*, „FBI Law Enforcement Bulletin” 11, <http://www.fbi.gov/stats-services/publications/law-enforcement-bulletin/november-2012/socialmedia-and-law-enforcement> (15.06.2023).
- Visualcapitalist (2022), *Mapped: The State of Global Democracy in 2022*, <https://www.visualcapitalist.com/mapped-the-state-of-global-democracy-2022/> (15.06.2023).

Armoured Information as a Promising Concept to Reduce Disinformation – a New Element of Armoured Democracy?

Informacja opancerzona jako obiecująca koncepcja ograniczająca dezinformację – nowy element demokracji opancerzonej?

MARTINAS MALUŽINAS

Ph.D., Koszalin University of Technology, e-mail: martinasmaluzinas@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-2772-9534>

Abstract: The aim of this article is to present the concept of armoured information, the primary task of which is to protect transmitted data (information). The article attempts to show the close relationship between the concept of armoured information and the category of armoured democracy or the recently developed category of armoured constitution. The common feature of the distinguished concepts is the aim to preserve the political order, especially its structural elements, which are democracy and its procedures. This is done by protecting reliable information showing a comprehensive, objective picture of the reality described, which in turn translates into a better quality of democracy and its protection in the respective country.

Keywords: information, armoured information, armoured democracy, democracy, authoritarianism

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie koncepcji informacji opancerzonej, której podstawowym zadaniem jest ochrona przekazywanych danych (informacji). Artykuł podejmuje próbę ukazania ścisłego związku idei informacji opancerzonej z kategorią demokracji opancerzonej czy z niedawno powstałą kategorią konstytucji opancerzonej. Cechą wspólną wyróżnionych koncepcji jest dążenie do zachowania porządku politycznego, a szczególnie jego strukturalnych elementów, jakimi są demokracja i jej procedury. Dokonuje się to poprzez ochronę rzetelnej informacji ukazującej całościowy, obiektywny obraz opisywanej rzeczywistości, co z kolei przekłada się na lepszą jakość demokracji i jej zabezpieczenie w danym państwie.

Słowa kluczowe: informacja, informacja opancerzona, demokracja opancerzona, demokracja, autorytaryzm

As many researchers point out, democracy in Europe has been under strong pressure for a long time. Examples of countries where the executive branch's respect for democratic values and constitutional order is declining are Hungary, Poland, Italy, Slovenia and the Czech Republic.

Reference is made to indicators on democracy and respect for political and civil rights, which confirm that these observations are part of a broader trend. When analysing the global Democracy Index¹ by region – as of 2022 – it should be noted that there are no countries in the Central and Eastern (CEE) region that fall into the full democracy category.

The fact is that two countries (Russia and Belarus) are considered “authoritarian regimes,” two states (Ukraine and Hungary) are hybrid regimes, and nine countries (Lithuania, Latvia, Estonia, Romania, Bulgaria, Czech Republic, Poland, Slovakia and Slovenia) are considered countries with flawed democracy. As far as Hungary is concerned, it is emphasised that it has evolved from the category of a flawed democracy towards a hybrid democracy (see figure).

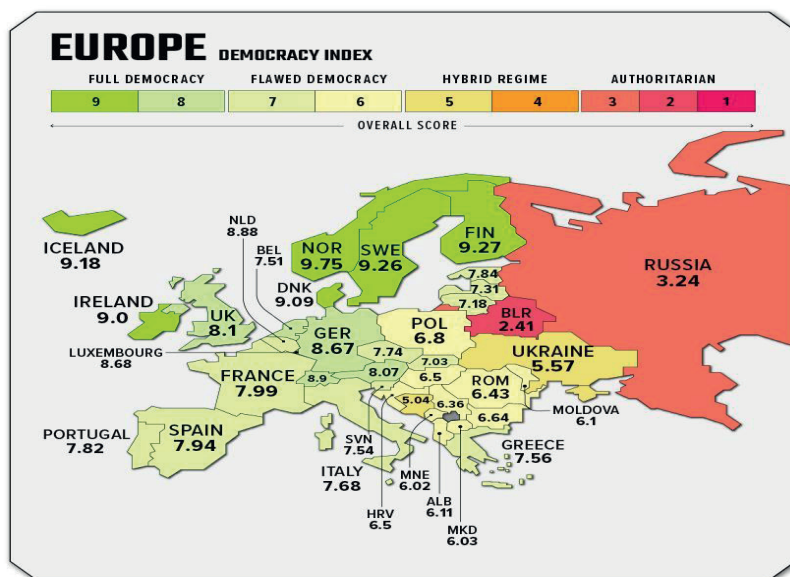


Figure. Democracy Index for European countries in 2022

Source: compiled from Visualcapitalist 2022.

¹ This year's Democracy Index report by the independent think-tank Economist Intelligence Unit (EIU) is one such attempt to implement an assessment of countries based on the extent to which they conform to democratic ideals.

The result for Ukraine fell to 5.57, which means that it has become a state with a hybrid regime. Russia's score also fell to 3.24, maintaining the status of the authoritarian regime. It should be noted that the developed EIU report was published before the start of Russia's invasion of Ukraine in February 2022, and the ongoing military conflict will certainly affect the results in next year's report.

In part, we can therefore agree with George Schopflin's thesis that post-communism is not only a transitional state but can be a key element of regional policy when trying to predict the future of states associated with it. This means that the CEE countries are still experiencing post-communism and even a retreat from democracy (Schopflin 1994: 128–130).

Comparing the groups of Western European countries with the CEE countries, it can be concluded that such countries as Norway, Finland, Sweden and Iceland meet the higher quality criterion of democracy. A significant deterioration in this region took place in Spain; the country is now considered a flawed democracy. The countries of Western Europe have a higher average in relation to the CEE, which testifies to the higher quality of democracy in this region.

Two years after the pandemic hit the world, it is noticeable that global democracy is in a deeper downward trend. However, it is often forgotten that populism is one of the factors that threaten and degrade the quality of democracy in many countries of the world. Also important is the growing role of *fake news* and disinformation, which have a destabilising effect on society and democracy.

Disinformation is information that is both false and harmful, intended to cause harm. In particular, CEE countries are increasingly the target of such campaigns. In recent years, dozens of carefully designed campaigns have posted millions of deliberately false and misleading posts on the CEE's online social spaces. The resulting confusion, and thus the problem of deciphering facts and separating them from fiction, has had a devastating effect on public trust, critical thinking and the ability of citizens to engage honestly in politics – the lifeblood of a functioning democracy.

The ever-increasing presence of fake news in everyday life is causing a decline in citizens' trust in the media in the region. In this context, it is worthwhile to systematize the types of disinformation. When classifying the nature of disinformation interventions, internal or external intervention is distinguished.

In the case of the first intervention may come from the country of the sender. Manipulated or falsified information is disseminated by haters and

trolls, often for profit (e.g., increasing advertising revenue) or for propaganda and political purposes. The latter issue internally makes the appeal of disinformation to illiberal politicians or populists a convenient tool for extremist discourse to compete with and ultimately supplant rational, informed debate.

In the second case, the intervention can be considered in an external context, that is, its source can be foreign entities. In this context, Russia is the leading provider of disinformation campaigns in the group of the CEE states, conducting at least a few known operations in the subregion. Building on the historical Russian legacy (which coined the term *disinformatsyia*), targeted disinformation tactics in the CEE became an adaptation of the Russian military strategy of “hybrid war” (Świerczek 2019: 191–207). This strategy reinforces and exploits divisions in the target society, favouring fragmentation and polarisation. Often the goal is not so much to convince but to confuse citizens. By creating false equivalences between democratic and undemocratic political actors, it creates disillusionment and apathy. The special purpose of the Russian services is to undermine the credibility of election procedures, their organizing bodies and the political forces involved in elections. According to various post-election reports in the analysed countries, the false information aimed to discourage voters from participating in elections due to the threat of COVID-19, discredit political parties and the electoral administration apparatus and sow discontent with the functioning of Democracies in these countries (Fraszka 2020: 7–9). It is also noted that Russian disinformation campaigns are primarily aimed at a political goal. Moreover, the messages of these campaigns are anti-democratic, anti-Western and anti-UN. For example, the CEE states as a group of post-Soviet states are regular targets of pro-Kremlin disinformers. A particular example of disinformation was the Russian attacks during the parliamentary election campaign in Lithuania, Latvia, Estonia, Slovenia and the Czech Republic (Łukasik-Turecka, Malužinas 2023: 77). Many high-profile political events related to disinformation have shaken the trust of the citizens of the distinguished countries in the internet as a potential associated with the idea of democracy. This means that the democracies of the CEE countries are not immune to foreign or internal interference, and their governments do not have strategies to defend democratic processes.

Although there are other intervening states or political actors in the world, when it comes to foreign intervention, Russia is the actor that most

people think of first. Quite a lot in this context is also known about Russian interference in the CEE, to which researchers are paying more and more attention (Bryjka 2022: 5; Legucka 2022: 24–29). Interference or intervention via social media and even traditional media has been much more talked about since 2014 when Russia's annexation of Crimea saw a marked deterioration in Russia-West relations.

In the above context, it is worth asking the research question: how can the **credibility of information (media)** be designed so that it is less susceptible to domestic and foreign interference in democratic (CEE) states, and could especially protect against malicious interference in an ever-evolving digital landscape and growing anti-democratic trends.

In the analysis presented here, the author does not focus on *strictly* cyber security issues, which are the subject of research by cyber defence experts. According to Paul Buther, distinguishing fact from fiction requires a lot of effort or specialized knowledge. Disappointed with the results, citizens may even lose faith in democracy itself (Buther 2019: 15). Instead, the author draws attention to a widespread trend and is interested in options for designing the information available to the public to be safeguarded from interventions, especially during electoral processes (especially during election campaigns), which can affect the conduct and outcome of elections and the state of a country's democracy.

The purpose of this article is to refer to any feature of an information project that aims to protect information as "armoured information" in order to document its close relationship to the idea of "armoured democracy" or the recently emerging idea of "armoured constitution."² Armoured information, in addition to the two mentioned concepts, has a common goal, which is to preserve the elements of the political order, that is, democracy and its procedures, respectively. Armoured democracy should be understood as any possible means to defend democracy against anti-democratic forces and ensure their survival in the new social environment (Bäcker, Rak 2019: 64).

However, the concepts cited differ in a number of important ways, such as their timing – armoured democracy seeks to prevent non-democratic forces from gaining power, while an armoured constitution seeks to limit the damage even if enemies of the rule of law have gained political power.

² No credit can be taken for formulating the term "armoured information" as such. In the scientific literature, however, the term is not widely used by researchers and has not yet gained notoriety in public discourse.

On the other hand, armoured information, which is a potential element of armoured democracy, will try to eliminate it at an early stage by fully identifying the threats, identifying these threats, and making them public. In a democratic system, you need to have well-informed citizens, actors responsible for their implementation (Government vs. actors far beyond government) and means to achieve the goal (prohibition of extremist parties, media accountability, as well as restrictions on freedom of assembly and protection of the constitution).

This article is an attempt to determine what media restrictions citizens could agree to in order to restrict politicians, foreign services, or other entities that seek to increase distrust of the institutions and principles of democracy in the country. **Pointing to trends – already prevalent – in which armoured information is being projected by many social networks, which contributes to providing increasingly reliable protection of its quality (the ability to limit its distortion) from would-be autocrats, populists or external interference, may sound like a lofty idea, but one worthy of scholarly exploration in further discussions of democratic theory and its consolidation.**

The analysis finds only limited empirical evidence that the rules of information censorship are able to systematically block politicians and external actors from distorting information in a given country. The following will be cited facts where such a practice is increasingly present in order to preserve the democratic system.

1. The concept of armoured democracy

The main demand of Karl Loewenstein, the creator of this concept, was to arm democracy with tools that can be used to combat its enemies so that it is not replaced by authoritarian governments (Loewenstein 1937a: 417–432). It is most often understood as a democratic system whose primary goal is to eliminate threats to its existence, both from internal and external enemies (Bäcker, Rak 2019: 64). Accepting this assumption leads to the conclusion of the appropriateness of translating the term “militant democracy” as an armoured democracy, i.e. a democracy with a defensive function – ready to defend itself against any possible threat – but also an offensive one, i.e. a democracy capable of attacking and destroying or overpowering an opponent if necessary.

The two most famous measures suggested by K. Loewenstein are the prohibition of extreme events and the restriction of freedom of assembly. Others include banning the formation of paramilitary units, precautions against the illegal use of firearms and other weapons, holding newspaper editors accountable for reports deemed “subversive propaganda,” measures against incitement to violence or hatred against other groups, exclusion from public administration of persons with extremist tendencies, and the creation of political police to control anti-democratic and anti-constitutional activities (Loewenstein 1937b: 638–658).

2. Armoured information

It should be noted that many would-be autocrats (populists) or foreign actors (including Russian services and Kremlin elites) may wish to manipulate information in order to pursue their particular goals. Below, the author discusses how trends will emerge in the world that (unconsciously or consciously) project reality, including a long-term strategy contributing to the defence against disinformation threats and online information manipulation that destabilise the quality of democracy. As already noted, the author proposes to name such a global trend as a set of structural features of so-called “armoured information.”

The focus of this publication is not on issues that are relevant to cybersecurity design for certain reasons, such as: combating fake news using computational intelligence techniques, detecting fake news online using machine learning techniques, systematic mapping research, etc. In other words, the so-called technical aspects were not taken into account. **In this part, the author discusses the current trends (phenomena) in which state and non-state actors, such as NGOs or social networks, contribute to protection against potential opponents of democracy. In a broader perspective, this can be called the effect of the ongoing processes of globalization.**

As Federica Liberini, Michela Redoano, Antonio Russo, Angel Cuevas and Ruben Cuevas note, social media such as Facebook, X (Twitter) and YouTube have recently become indispensable tools for political agitation (Liberini, Redoano, Russo, Á. Cuevas, R. Cuevas 2020: 2). According to several reports, these platforms could have played a decisive role in the outcome of the two decisive votes in 2016: the referendum in the UK on Brexit in

the European Union (EU) and the presidential election in the United States.³ The growing importance of social media shows that they are an effective channel of political communication that affects the quality of functioning of democratic institutions.⁴ However, direct evidence of the impact of social media on voter behaviour during political campaigns is still limited.

Thanks to advances in technology and the widespread availability of user-generated data (including information on individual interests through so-called “cookie policy”), platforms such as Facebook, X (Twitter), Instagram, YouTube and even TikTok enable politicians to reach voters with a very high degree of precision that was probably not possible before. This phenomenon is generally referred to as microtargeting, which has contributed to the growing role of social media in the global political arena.

3. Constitutional options to restrict freedom of speech

Many CEE legislators recognise that the constitution can limit freedom of speech to a limited extent, eliminating only manifestations of its abuse in public places (or in virtual space) and only in relation to the most constitutionally relevant entities. However, it does not restrict this freedom in such a way as to prevent the issuing of assessments, opinions or even criticism of these entities, and therefore does not suppress public discourse. This means that the essence of freedom of speech is not violated, and the restriction imposed, justified by the premise of public order, does not violate the basic principles of democracy.

It is worth mentioning that the task of the legislator in a democracy is to create a legal order that allows relatively peaceful coexistence of individuals who differ in their views. On the other hand, an attempt to introduce amendments to the Constitution that would restrict freedom of expression

³ E.g., The US Senate Special Committee on Intelligence has published the second volume of its report on Russian campaigning and interference in the 2016 US election (see (U)Report 2016).

⁴ According to a report published in October 2018 by the UK Parliament’s Digital, Culture, Media and Sport Special Committee investigating social media manipulation during the election, an unknown organisation spent more than £250,000 on Facebook adverts in 2018 that reached more than 10 million people in the UK and pushed for a much harsher Brexit than by then Prime Minister Theresa May.

would constitute a clear violation of the basic law and would provoke considerable opposition.

Introducing constitutional changes in this matter may sound like a panacea for the challenges described above. However, the attempt to introduce amendments in this matter is hampered by the complicated procedure for amending the constitution and the mechanisms for securing it. As a result, such actions can trigger one of two unintended legal and political consequences. The constitution may be exchanged in its entirety, as such an amendment need not comply with the formal rules of revision (Landau, Dixon 2015: 859–890), or it may lose its binding force and simply not be followed in practice (Contiades, Fotiadou 2013: 427–478). Therefore, the legislator must take into account the full range of factors that could impede or even threaten the constitutional legal order and the rule of law. Therefore, such a debate remains open to lawyers, whose goal is to find ways to optimize, rather than maximize, the difficulty of changing constitutional rules.

4. Restricting internet and social media freedom by authoritarian states

Facebook, Instagram, X (Twitter) and YouTube, despite their huge popularity, are not available everywhere in the world. Some countries restrict or block access to social media. The main reason is that social media offers many opportunities for actors, but in certain situations, it can pose a threat to the stability of the regime and its legitimacy. Their significant influence and the dynamic spread of the information contained in them make access to such services not always well received. Therefore, the authorities of some countries decide to restrict or block their use (in particular, this applies to the most popular platforms such as Facebook or X (Twitter), without which it is currently difficult to imagine communication). In most cases, the reason for such radical decisions is to protect the political system. For some regimes, it is inconvenient for photos or intra-state information to reach other users. Such regimes are in China, where residents are not allowed to use Facebook, X (Twitter), YouTube or Google. China is one of the most restrictive countries on the internet. The censors blocked well-known websites because, according to the regime, they were used to coordinate anti-government protests. In North Korea, access to the most

popular social networks (Facebook, YouTube, X (Twitter)) is also blocked, which is justified by the fact that they are controlled by external entities. Incidents related to the blocking of Facebook, X (Twitter) and YouTube also occurred in Turkey. In the wake of various political events in Turkey, Recep Tayyip Erdoğan decided to obstruct access to websites for many hours, as the flow of information coming from Western countries could be detrimental to the local authorities. In Ukraine, access to sites such as VKontakte, the equivalent of Facebook, Odnoklassniki and Yandex, a search engine similar to Google, was blocked for three years by a decision of former President Petro Poroshenko in November 2016. The Ukrainian authorities have acknowledged that they serve Russian propaganda activities and the collection of information about Ukrainian citizens. The Middle East is also facing some restrictions. Iran's authoritarian government, in a bid to control the flow of information, has blocked access to popular sites including Facebook, X (Twitter) and Instagram. The case of Vietnam is also interesting in this regard. Officially, the authorities of this state do not block access to Facebook, but from time to time users complain about accessibility problems, interruptions in the functioning of the site or technical works that are ordered by the government (Kuchta-Nykiel 2017).

5. The role of social networks in building an armoured democracy

The above actions on the part of authoritarian state institutions prompt a rational reflection on the possibility of using the same solution by democratic states for defence. Many cases can be identified where politicians or citizens in a democratic state have had their access to websites restricted or blocked.

An example of this is the blocking of the account of Donald Trump for two years by the owners of popular social networks Facebook and Instagram because in their forums he questioned the results of the elections and called for violence, contributing to the attack on the seat of the US Congress and the deaths of innocent citizens in January 2021. Donald Trump was also blocked on X (Twitter), YouTube and Snapchat (Polsatnews.pl 2021).

The issue of the suspension of D. Trump's accounts divided society in the United States, sparking a heated debate. Some citizens were happy that the

platforms calmed D. Trump, while others spoke of an attack on freedom of speech. This is a natural reaction for citizens living in a democratic system since the mechanism of blocking websites poses a risk to freedom of speech and access to information. However, actions of this kind by social networks show that online platforms have long belonged to the public sphere, which stands guard over public order and democratic values adopted in Western civilizations.

By not accepting groups or organisations that promote violence or attack people because of characteristics protected by law, Facebook,⁵ Instagram and X (Twitter) blocked a number of such accounts between 2016–2022. These include the Facebook profile of the Polish nationalist movement (2016) or the account of the National-Radical Camp (ONR) in Ukraine (2019). In 2019, Facebook has also blocked accounts linked to far-right populist organisations, including the British National Party (BNP) and the English Defence League (EDL). In 2020, Facebook removed the page of Polish populist Janusz Korwin-Mikke, and in 2022 blocked access to his political party – The Confederacy (Konfederacja). In the same year, X (Twitter) blocked the account of Marjorie Taylor Greene, a Republican member of the House of Representatives, who in November 2021 was first elected to the United States Congress. This means that social networks are taking over the central platform of communication in the modern world, becoming at the same time agencies of *fake news* to combat illegal content (e.g., incitement to violence, hate speech), hitting users and political organisations whose activities are not only illegal but also threaten democratic values and polarise societies.

⁵ Facebook blacklist divides entities into three different levels, corresponding to the gradation of the threat level. The third level consists of militarized social movements and conspiracy groups that promote violence, and private individuals and groups that promote hatred. The second level consists of entities that commit violence against representatives of public administration or the military, but generally do not direct it against the civilian population. The first level covers terrorist organisations promoting hatred or criminal activity, linked to the organisation or incitement to violence against civilians, persistent dehumanisation or incitement to violence against persons on the basis of their protected characteristics; it also covers the involvement in regular criminal activity.

6. Information defence mechanisms

When a would-be autocrat or outside agents try to undermine the independence of some actors, political institutions, or political system, it is important to know who has the right – and perhaps also the duty – to take steps against such actions.

From the above analysis, it follows that such a role can be taken by the social networks themselves, which are taking more and more decisive steps in this direction. Similarly, democratic states contribute to this trend – in order to protect their system and citizens. An example is the solutions taken by, among others, the United States, which blocked the websites of Iranian state media in 2021 (Dziennik.pl 2021). This trend was most evident after the Russian military aggression in Ukraine in February 2022. The dynamics of events in the field of International Security gave social networks and political actors an impetus to action.

Sanctions imposed by Western countries have increasingly affected ordinary citizens of Russia. However, the media could still spread propaganda about the war in Ukraine also outside Russia (Musiał-Karg, Łukasik-Turecka 2023: 13–14). This is why the EU and the United States are trying, to the best of their ability, to stop *fake news* and the phenomenon of disinformation. EU member states, the United Kingdom, the United States, Australia and Canada have decided to block Russian TV channels from broadcasting their propaganda. Now also Facebook, X (Twitter) and Google are going in this direction and blocking Russian media on their sites (Bankier.pl 2022). However, this is not a total block, but a geolocation block, which means that stations such as Russia Today cannot publish content on X (Twitter) in many European countries (dailyweb.pl 2022). At the beginning of the war, YouTube blocked access to Russian-funded channels. The same goes for other accounts, including Sputnik TV. All this is in response to the sanctions imposed by the EU against Russia.

The actions taken by state and non-state actors are aimed at reducing the risk of Kremlin propaganda and at increasing resistance to authoritarianism. As Lithuanian Minister of Foreign Affairs, Gabrielius Landsbergis noted: “Nowadays, the most obvious ‘front line’ of authoritarianism – the border between the free world and the enslaved zones – is located in Ukraine. Putin does not even hide that his war is not against Ukraine, but against democracy as such, which he calls the ‘collective West’. Autocrats try to create the illusion that they are the future and seek to rebuild the international order

according to their own imagination” (Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Litewskiej 2022).

Analysing the above trend, which mobilizes supporters of democracy and coordinates actions to increase resistance to authoritarianism, it is clear that it becomes even more relevant after Russia began the war in Ukraine and the intensification of the interaction of authoritarian forces of such regimes as China, Iran, Syria, Venezuela, Belarus and Hungary.

The classical approach assumes that armoured democracy can be seen as a useful category, both theoretical and practical, whose main goal is to preserve the regime by legally eliminating its opponents. They can (and do) affect (aggressively) fundamental civil rights and freedoms, including freedom of the press. From a historical point of view, we have never seen such a large number of Democratic states that stand in solidarity and unite to successfully use the latest tools of armoured democracy. This will be relevant in the context of future electoral processes, and especially during the election campaign period, when autocrats, populists or foreign forces will try to violate, undermine and even interfere in democratic elections. It also means that armoured democracy is experiencing its renaissance (this concept has lost popularity in the last few decades).

The idea behind the fight against disinformation is that any enemy of democracy who wants to use the media for their own purposes can be immediately removed from access. The first step towards this is the fact that social networks themselves and state services increasingly monitor the activity of users of the network, which undoubtedly represents an invaluable information value for its protection. The interest in and tracking of social networking content is also not concealed by US law enforcement agencies, which view such efforts as a form of identification and early warning of any threats to public and national security (Waters 2012).

It is tempting to design a version of the armoured information model, on the basis of which any member of the executive branch proposing to restrict media freedom, judicial independence or the freedoms of civil society organisations would automatically lose access to the media. In contrast, the information monitoring system may be of concern to online privacy advocates because, under the proposed model, it will be designed to increasingly monitor specific individuals – which will serve to detect content that could signal activities that threaten democracy and its order. However, it is necessary to pay attention to many details. First, this practice clearly resembles the methods used during the Cold War, through which

the content of Foreign Press articles or radio and television broadcasts was subjected to similar analysis when the West defended its political system against the communist system (CBC 2012). Secondly, the potential manipulations of virtual networks that occur do not remain within the exclusive reach of government special services. Indeed, access to *spyware* (shortened equivalent to *spy software*), which enables the collection and processing of information about users' activities without their approval, can be found in the case of political and economic actors as well as private network users (Mider 2008: 353). Third, social media – despite the freedom to choose information channels – reinforces polarizing tendencies in the perception of reality, thereby limiting the informational dimension of the media. The tendency to limit the field of establishing relations and searching for information only to a group of people and views similar to our own will make it possible to divide citizens into those with authoritarian views and those with democratic views.

The negative and positive features of the design of this model were presented one after another, but they are interdependent. Although each proposal can be implemented on its own, it is suggested that many of them can act as a supplement rather than a substitute. Moreover, the *de facto* independence of social networks in the pragmatic dimension of obtaining data from microblogging platforms finds confirmation in real situations of a political nature. It seems that the optimal solution is cooperation with political actors, which may be a necessary condition for the implementation of the concept of armoured information as an element of armoured democracy. Hence the idea that the state and private sectors can jointly develop effective mechanisms and ways to combat disinformation, which may in the long term determine the effects of electoral competition, as well as their impact on the political consciousness of users who remain the object of manipulation and verbiage. Not surprisingly, it is becoming increasingly common for state services to intervene and become more active on social media. It is highly likely that this phenomenon will intensify, as from year to year we notice the increased activity of the Kremlin in the use of multidimensional hybrid activities (informational, military, political, economic) in order to influence the results of elections in different countries.

7. Three-dimensional model of armoured information

Institutional environment (micro-scale)

As regards the desirable features of the armoured information model, it is to be assumed that the activity of social organisations and citizens interested in cooperation will be important in order to ensure the fairness of the electoral process in the coming years. In addition, the creation and expansion of so-called state and international institutional cooperation is important in such a model. It will be important to centralise the leadership structure responsible for responding to the cyber crisis situation in a given country, for the overall cyber security strategy and its coordination. Following the example of Estonia, within the framework of government administration, separate cells responsible for managing cyber crises can be created.

Education and infrastructure environment (micro-scale)

A further element of such a model will be the adoption of a comprehensive and inclusive agenda, favouring non-governmental actors, which should play an important and active role in cyber crisis situations. To this end, governments should place particular emphasis on mobilising civil society by devoting a significant part of the state budget to educating citizens about risks and promoting an understanding of the essence of information.

International environment (macro-scale)

An important element of the proposed model is also the interaction of a given democratic state with the international community. To this end, political elites need to build international cooperation in the cybersecurity sphere and even encourage citizens of other countries to become volunteers, among others, enabling them to build a digital identity under the vision: "a country without borders."

Parallel considerations relate to the development and promotion of international information security mechanisms, including in bilateral, regional and multilateral institutions between regional democratic states. This can be expressed by seeking to build relationships between government departments to strengthen links between each country's central cybersecurity

coordinating bodies and by regularly exchanging information on good practices in protecting national critical infrastructure. It will also be important for the EU to take a position on unacceptable interference in elections and disinformation and develop legislation to prevent hybrid threats.

Armoured information activities are part of a broader strategy that can achieve the following effects:

1. A new way of fighting authoritarian forces.
2. Stopping the expansion of the wave of populists and autocrats to other countries or regions in the geopolitical dimension.
3. Development of international cooperation between democratic states based on bilateral relations and at the level of collegial supranational institutions; the European region as a community of armoured democracy.
4. Integration and activity of social organizations and citizens to strengthen the sense of civic community; citizens will become better consumers/recipients of news, and awareness of democratic mechanisms will increase.
5. Strengthening the democratic society of the EU.
6. Strengthening the democratic character of elections and their procedures and the quality of democracy in the country.

8. Discussion

The following table shows the similarities and differences between armoured democracy, armoured constitutionalism, and armoured information. The most significant common element is the desire of all three concepts to preserve the *status quo* of the democratic system. If democracy is protected by the constitution and information (i.e. freedom of speech), it can be argued that armoured information is a more comprehensive and flexible concept. But if we compare the time of implementation of this action in all three concepts, as presented in the table, it becomes clear that they have a completely different goal.

Table. Main features of armoured democracy, armoured Constitution and armoured information

Concept	Armoured democracy	Armoured constitution	Armoured information
Primary objective:	preserving democracy	preserving democracy	preserving democracy
Actions in the long term:	fighting anti-democratic forces before they become too strong	preventing the government from violating the constitution	prevention of activity of anti-democratic forces in virtual space
Protecting democracy from actors:	enemies of democracy, government	governments that seek to violate the constitution or use it for their particular purposes; various actors, including the judiciary, civil society, press	enemies of democracy, foreign services, populists, state and private actors (trolls)
Methods of struggle:	prohibition of parties (and possibly other associations); restriction of freedom of speech; restriction of the right to association	difficulties in amending the constitution; strengthening the veto; introduction of a parliamentary system at the expense of the president	surveillance by security services and social organisations of profiles and accounts on social networks of undemocratic entities (deleting accounts and posts, banning); active and regular activities aimed at informing about entities (non-democratic forces), their activities and activities in the internet space; restriction of freedom of expression

Source: own study.

While armoured democracy aims to prevent anti-democratic forces from coming to power, armoured constitutionalism tries to design the constitutional order in such a way that it can withstand anti-democratic actions on the part of officials. The task of armoured information, on the other hand, is to prevent the activity of anti-democratic forces, thereby limiting the field of action and depriving them of the necessary means to realize their intentions.

It should be noted that in the literature of the subject, a lot of space has already been devoted to the discussion of possible abuses in an armoured democracy. Possible misuse of armoured information should also be considered. First, the authorities of social platforms and state services have the power to interfere with the content processed by millions of users. Secondly, such powers bring tangible benefits in terms of content security.

Thirdly, these actors have the ability to take control of a person, social groups and even states.

It is important to clearly articulate a set of assumptions that have been at the heart of any consideration so far, namely that the information to be protected serves to protect the interests not only of a powerful elite but also of the state and its social system, which should be adopted through fair and transparent procedures. It is also important that the protection of information is widely seen as right and necessary.

As indicated at the beginning of this article, there are countries that have already adopted all the features of the armoured information model proposed by the author (i.e. Estonia); others are at the stage of consideration or implementation (in particular EU countries). Systematic data on their use are already available. Since the annexation of Crimea by Russia in 2014 and the subsequent invasion of Ukraine in 2022, this process has definitely accelerated and democratic states are considering what legal, institutional or technical solutions should be put in place to safeguard the integrity of the electoral process and the quality of the democratic system. It is also important to specify (challenges) previously proposed design features for the armoured information model in the context of restrictions on freedom of speech:

1. **from a technical point of view**, it concerns the restriction of activity on social networks (e.g., through limits on followers and observations, posting, likes/follows, use of #hashtags; limits on video posts, comments and commenting, accounts, news settings; rules on live streaming; message limit);
2. **from a legal point of view**, internet companies and those involved in the social media field, in cooperation with political actors and social organisations, will be forced in countering disinformation to create a legal framework to combat hybrid threats;
3. **from a political point of view**, it will become important to find effective diplomatic means, especially among EU countries, in building a collective defence, taking into account a range of political, historical and cultural factors;
4. **from a social point of view**, public education and confidence-building in political and private institutions will be important.

Conclusions

The proposed model of the concept of armoured information is aimed at limiting damage and neutralizing the impact of anti-democratic forces. However, armoured information may differ conceptually from armoured democracy, which seeks to keep enemies of democracy out of government. At the same time, it may represent a new method of combating authoritarian internal or external forces.

This article has also attempted to present this concept as a process that can be methodically implemented and which, in order to protect the political system, will inevitably progress on a global scale. This analysis also attempts to determine the effectiveness of the proposed concept in identifying (suggesting) the essential features of such a model to make it resistant to the reliability of Information (media) in such a way that it is less susceptible to internal and external interference. Among other things, a three-dimensional model of armoured information was proposed, which would be based on three dimensions: the institutional environment, the educational-infrastructure environment and the international environment. This model assumes a comprehensive and integrated system of strategy for building armoured information in a given state.

In order to estimate the effects empirically as a unit of analysis, a period is taken in which individual leaders remain at the helm of the government without interruption. The effectiveness of many of the proposed features of such a model could not be demonstrated empirically. Of particular importance are the many factors of information resilience that have been presented and evaluated in this analysis, and all this brings us closer to a concept that is gradually becoming more important in practice.

The proposed simple empirical model may not be able to capture the complexity of constraints in the real world. Its effectiveness depends on the introduction of strategically important elements of the constitutional, technical, political and social order. Although this analysis has attempted to capture different levels of complexity by examining the effectiveness of the implementation of armoured democracy. It becomes important to further study this problem in different groups of countries. In fact, it may be necessary to analyse the actual institutions to ultimately find any effects. Therefore, future research should also address whether legal, institutional, political (international) and social practices are crucial to the implementation of the proposed model: if trust between government and citizens is sufficiently high, detailed and long, then constitutional provisions or technical aspects may be unnecessary.

References

- Bäcker, R., J. Rak (2019), *Trajektoria trwania opancerzonych demokracji* [The Trajectory of Armoured Democracies], „*Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem*” 41(3): 63–82.
- Bankier.pl (2022), *Facebook, YouTube i Google blokują rosyjskie media państwowe. Inni szykują się do blokady* [Facebook, YouTube and Google Block Russian State Media. Others Are Preparing to Block], <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Amerykanscy-giganci-technologiczni-blokuja-rosyjskie-media-panstwowe-8289327.html> (5.04.2023).
- Butcher, P. (2019), *Disinformation and Democracy: The Home Front in the Information War*, „European Policy Centre,” https://www.epc.eu/content/PDF/2019/190130_Disinformationdemocracy_PB.pdf (5.05.2023).
- Bryjka, F. (2022), *Rosyjska dezinformacja na temat ataku na Ukrainę* [Russian Disinformation on the Attack on Ukraine], Polski Instytut Spraw Międzynarodowych. Komentarz [The Polish Institute of International Affairs. Commentary], <https://pism.pl/publikacje/rosyjska-dezinformacja-na-temat-ataku-na-ukraine> (5.06.2023).
- CBC (2012), *FBI Seeks Social Media Data Mining Tool*, <http://www.cbc.ca/news/technology/story/2012/02/13/technology-fbi-social-media-app.html?cmp=rss&partner=skygrid> (5.06.2023).
- Contiades, X., A. Fotiadou (2013), *Models of Constitutional Change*, [in:] X. Contiades (ed.), *Engineering Constitutional Change: A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, (London–New York: Routledge): 417–468.
- dailyweb.pl (2022), *Twitter włącza w Europie geoblokady dla rosyjskich mediów* [Twitter Turns on Geoblocks for Russian Media in Europe], <https://dailyweb.pl/twitter-wlacza-w-europie-geoblokady-dla-rosyjskich-mediow/> (5.06.2023).
- Dziennik.pl (2021), *USA blokuje strony internetowe irańskich mediów państwowych* [US Blocks Iranian State Media Websites], <https://technologia.dziennik.pl/internet/artykuly/8195847,usa-blokada-strony-internetowe-iran.html> (7.06.2023).
- Fraszka, B. (2020), *Państwa bałtyckie a rosyjskie zagrożenie* [The Baltic States and the Russian Threat], Warsaw Institute. Raporty specjalne, <https://warsawinstitute.org/pl/panstwa-baltyckie-rosyjskie-zagrozenia-hybrydowe/> (7.06.2023).
- Kuchta-Nykiel, M. (2017), *Ograniczanie wolności internetu i social media. Co władza może zrobić, by utrudnić komunikację?* [Restricting Internet and Social Media Freedom. What Can the Authorities Do to Hinder Communication?], <https://socialpress.pl/2017/07/ograniczanie-wolnosci-internetu-i-social-media-co-wladza-moze-zrobic-by-utrudnic-komunikacje> (16.06.2023).
- Landau, D., R. Dixon (2015), *Constraining Constitutional Change*, „*Wake Forest Law Review*” 50(4): 859–890.

- Legucka, A. (2022), *Russian Disinformation: Old Tactics and New Narratives*, [in:] A. Legucka, R. Kupiecki (eds.), *Disinformation, Narratives and Memory Politics in Russia and Belarus*, (Abingdon-on-Thames–New York: Routledge). DOI: 10.4324/9781003281597-3.
- Liberini, F., M. Redoano, A. Russo, Á. Cuevas, R. Cuevas (2020), *Politics in the Facebook Era. Evidence from the 2016 US Presidential Elections*, CESifo Working Paper, (Munich: Center for Economic Studies and Ifo Institute).
- Loewenstein, K. (1937a), *Militant Democracy and Fundamental Rights*, „I. American Political Science Review” 31(3): 417–432.
- Loewenstein, K. (1937b), *Militant Democracy and Fundamental Rights*, „II. American Political Science Review” 31(4): 638–658.
- Łukasik-Turecka, A., M. Malužinas (2023), *Digital Disinformation During the 2020 Parliamentary Elections in Lithuania*, [in:] M. Musiał-Karg, Ó.G. Luengo, *Digital Communication and Populism in Times of Covid-19. Cases, Strategies, Examples*, (Cham: Springer): 75–89. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-031-33716-1_6.
- Ministerstwo Spraw Zagranicznych Republiki Litewskiej [Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania] (2022), *W Wilnie oficjalnie utworzono kohortę, która zwiększy odporność na autorytaryzm* [A Cohort Has Been Officially Formed in Vilnius to Increase Resistance to Authoritarianism], <https://urm.lt/default/pl/news/w-wilnie-oficjalnie-utworzono-kohorte-ktra-zwiekszy-odporno-na-autorytaryzm> (9.06.2023).
- Mider, W. (2008), *Partycypacja polityczna w internecie. Studium politologiczne* [Political Participation on the Internet. A Political Science Study], (Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa).
- Musiał-Karg, M., A. Łukasik-Turecka (2023), *Disinformation in the Media Space during the War in Ukraine: How did Kremlin’s Fake News Blame Ukraine, the USA and NATO for the Invasion*, [in:] M. Musiał-Karg, N. Lubik-Reczek (eds.), *The War in Ukraine. (Dis)Information-Perception-Attitudes*, (Berlin: Peter Lang): 13–38.
- Polsatnews.pl (2021), *Facebook na dwa lata zablokował konto Donalda Trumpa* [Facebook Blocked Donald Trump’s Account For Two Years], <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2021-06-05/facebook-na-dwa-lata-zablokowal-konto-donald-trump/> (6.05.2023).
- Schopflin, G. (1994), *Postcommunism: The Problems of Democratic Construction*, „Deadalus” 123(3).
- Świerczek, M. (2019), *Maki-Miraz, czyli sowiecka sztuka dezinformacji* [Maki-Miraz, or the Soviet Art of Disinformation], „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 21: 191–207.
- (U)Report (2016) of the Report 116-XX Select Committee on Intelligence United States Senate on Russian Active Measures Campaigns and Interference in the 2016 U.S. Election. Volume 2: Russia’s use of Social Media with Additional

- Views, <https://www.intelligence.senate.gov/sites/default/files/documents/ReportVolume2.pdf> (15.06.2023).
- Waters, G. (2012), *Social Media and Law Enforcement. Potential Risks*, „FBI Law Enforcement Bulletin” 11, <http://www.fbi.gov/stats-services/publications/law-enforcement-bulletin/november-2012/socialmedia-and-law-enforcement> (15.06.2023).
- Visualcapitalist (2022), Mapped: The State of Global Democracy in 2022, <https://www.visualcapitalist.com/mapped-the-state-of-global-democracy-2022/> (15.06.2023).

Sprawozdanie z IV Ogólnopolskiego Kongresu Europeistyki w Krakowie 20-22 września 2023 roku

ANETA BĄK-PITUCHA

Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: anetabak@kul.lublin.pl

W dniach 20-22 września 2023 r. odbył się IV Ogólnopolski Kongres Europeistyki w Krakowie zorganizowany przez Instytut Studiów Europejskich Uniwersytetu Jagiellońskiego oraz Polskie Towarzystwo Studiów Europejskich (PTSE). Patronat nad konferencją objął Parlament Europejski. Temat wiodący trzydniowych obrad brzmiał następująco: „Jaka Europa? Napięcia integracji europejskiej w dobie kryzysów”. Otwarcia IV Kongresu dokonał prof. dr hab. Grzegorz Ekiert z Harvard University wykładem *Koniec demokratycznej recesji?*.

W merytorycznych dyskusjach Kongresu Europeistyki udział wzięli liczni naukowcy z ogólnopolskich ośrodków, m.in. Poznania, Rzeszowa, Warszawy czy Wrocławia. Natomiast oddział lubelski reprezentowała wieloosobowa grupa badaczy zarówno z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II (KUL), jak i Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej (UMCS), z dr hab. Beatą Piskorską, prof. KUL na czele.

Dnia 20 września 2023 r. odbyły się pierwsze panele dyskusyjne, w tym jednemu z nich *Nowe formy wyzwań i zagrożeń na zewnętrznej granicy wschodniej Unii Europejskiej* przewodniczyli dr Agnieszka Zaręba (KUL) i dr hab. Maciej Cesarz, prof. UW. Pierwszy referat *Fragmentaryzacja nowych form zagrożeń na wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej* wygłosiła dr Anna Szachoń-Pszenny. Druga prezentacja *Wiza cyfrowa i poprawa bezpieczeństwa strefy Schengen* została przygotowana przez dr hab. Anastazję Gajdę. W toku wywodu obie prelegentki przedstawiły wnioski wypływające z wieloletnich badań. Stwierdzono, iż w związku ze skomplikowaną sytuacją na wschodniej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej (UE), jaka aktualnie ma miejsce, dochodzi do fragmentaryzacji nowych form zagrożeń. Natomiast odmiennie wygląda sytuacja związana z kryzysem uchodźczym

wywołanym wojną w Ukrainie oraz jej wielowymiarowymi następstwami, jak również kwestia instrumentalizacji migrantów na granicy z Białorusią i na granicy z obwodem królewieckim. W tym wymiarze wschodnia granica zewnętrzna UE i strefy Schengen na odcinkach granicznych polsko-ukraińskim, polsko-białoruskim i polsko-rosyjskim jest po pierwsze dynamiczna, po drugie, bardzo zróżnicowana, co prowadzi do jej fragmentaryzacji w kontekście aktualnych zagrożeń.

Trzeci referat *Zagrożenia hybrydowe na granicy z obwodem królewieckim* przedstawiła dr Aneta Bąk-Pitucha, w którym podkreśliła, iż od kilku miesięcy obserwuje się wzmożone działania hybrydowe Rosji prowadzone z obwodu królewieckiego wobec Polski i Litwy. Wspomniane prowokacje (kwiecień-maj 2023 r.) kształtowały postrzeganie bezpieczeństwa obu państw. Obecnie w nowej sytuacji geopolitycznej związanej z wojną rosyjsko-ukraińską oraz kontynuacją instrumentalizacji migrantów ze strony władz białoruskich (tzw. nowy szlak migracyjny – wschodnia granica lądowa i „rozporządzenie w sprawie instrumentalizacji”) militaryzacja obwodu królewieckiego jest postrzegana inaczej, gdyż mogą pojawić się różne zagrożenia dla Polski i Litwy. Dynamika geopolityczna oraz złożoność zagrożeń i wyzwań związanych z bezpieczeństwem wywołały publiczną i naukową dyskusję na temat roli obwodu królewieckiego. Wyniki badań wskazują na rosnącą agresywność nie tylko rosyjskiego, ale i białoruskiego autorytarneho reżimu, eskalującą instrumentalizację migrantów oraz wykorzystywanie przepływu migracyjnego jako narzędzia strategii politycznej mającej na celu destabilizację obszaru UE.

Ostatni referat *Instrumentalizacja migracji jako nowe zagrożenie dla bezpieczeństwa i zarządzania granicami zewnętrznymi UE* wygłosił dr hab. M. Cesarz, prof. UW. Temat stanowił rozszerzenie tematyki instrumentalizacji poruszanej przez przedmówczynię. Reforma strefy Schengen miała stanowić odpowiedź UE na próby destabilizacji wywołanej kwestią migracyjną. Obecne badania dotyczą rozwoju i ewolucji zintegrowanego zarządzania granicami UE w kontekście kryzysów granicznych w Europie. Tylko w ostatniej dekadzie UE doświadczyła poważnych wyzwań związanych z masowym napływem obywateli państw trzecich przez granice zewnętrzne.

Drugiego dnia Kongresu Europeistyki w panelu dyskusyjnym *Unia Europejska wobec wyzwań bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego*, któremu przewodniczyła dr hab. B. Piskorska, prof. KUL, wzięli udział następujący prelegenci: dr Andrzej Dumala (UMCS), dr A. Bąk-Pitucha (KUL), dr A. Szachon-Pszenny (KUL), dr A. Zaręba (KUL) oraz dr hab. B. Piskorska, prof. KUL.

Z pierwszym referatem *Autonomia strategiczna UE w dziedzinie dostaw surowców mineralnych – potrzeby i dostosowania instytucjonalne* wystąpił dr A. Dumała. Pod wpływem skutków pandemii COVID-19, kryzysu migracyjnego oraz doświadczeń konfliktu rosyjsko-ukraińskiego UE przyjęła wiele aktów prawnych, które mają na celu ograniczyć wpływy rosyjsko-chińskie, a w zamian stworzyć nowe instrumenty obrony i ułatwić modernizację kluczowych sektorów przemysłowych. Unia Europejska dąży do samodzielności w sektorach strategicznych, co stanowi także o jej polityce bezpieczeństwa.

Drugi referat *Grupa Wyszehradzka wobec wyzwań i zagrożeń XXI wieku* zaprezentowały dr A. Bąk-Pitucha i dr A. Szachon-Pszenny. Od 2015 r. polityka migracyjna UE stała się elementem, który na nowo połączył i zaktywizował państwa Grupy Wyszehradzkiej. Ich celem stało się przeciwdziałanie decyzjom Rady UE w sprawie obowiązkowej relokacji uchodźców (wynikającym z zasady solidarności obowiązującej w ramach państw członkowskich UE). Państwa Grupy Wyszehradzkiej od samego początku z ostrożnością podchodziły do obowiązkowego przyjmowania uchodźców na swoim terytorium. Wśród czynników osłabiających współpracę „Wyszehradzkiej czwórki” w ostatnich latach na plan pierwszy wysunęła się polityka rosyjska wobec Ukrainy oraz podejmowane przez Rosję działania, które negatywnie wpłynęły na jedność współpracy Grupy Wyszehradzkiej. Wojna w Ukrainie uwydatniła wyraźne różnice między państwami Grupy Wyszehradzkiej w podejściu do oceny sytuacji oraz roli Rosji w konflikcie zbrojnym, a także w postrzeganiu reakcji członków UE wobec wschodniego mocarstwa. Obecnie obserwuje się spadek dynamiki współpracy państw Grupy Wyszehradzkiej.

Trzeci referat *Dezinformacja jako czynnik dezintegracji bezpieczeństwa UE* przedstawiła dr A. Zaręba. Niewątpliwie zjawisko dezinformacji charakteryzuje się wieloaspektowością i jest jednym z narzędzi prowadzenia walki informacyjnej. Ataki hybrydowe nasiliły się po wybuchu wojny rosyjsko-ukraińskiej. Przybrały one cechy globalnych zagrożeń, co oznacza powstanie nowych linii konfliktu – ponad tradycyjnymi podziałami i granicami państwowymi.

Z ostatnim referatem *Transformacja dyplomacji UE w kontekście wojny Rosji z Ukrainą* wystąpiła dr hab. B. Piskorska, prof. KUL. Unia Europejska mierzy się z ogromną skalą kryzysów, co jest przyczynkiem do wielopoziomowych zmian jej polityki. Również wzrost zagrożeń asymetrycznych, w tym przede wszystkim konfliktów regionalnych (np. wojna w Ukrainie), migracji ludności, proliferacji broni masowego rażenia, powoduje konieczność stworzenia zintegrowanego działania, także w dziedzinie dyplomacji UE.

Dnia 21 września 2023 r. odbyły się także wybory członków PTSE. Ostatecznie wyłoniono kandydatury do nowego Zarządu PTSE i po głosowaniach wybrano jego skład. Delegaci na Walny Zjazd PTSE powołali prezesa PTSE, którym został prof. dr hab. Zbigniew Czachór. W składzie Zarządu Głównego PTSE znaleźli się: dr hab. Elżbieta Szczot, prof. KUL – wiceprezes; dr hab. Krzysztof Koźbiał, prof. UJ – wiceprezes; dr hab. Piotr Tosiek – wiceprezes; dr Mariusz Brzostek – członek Zarządu; dr Arkadiusz Machniak – członek Zarządu; dr Tomasz Marcinkowski – sekretarz; dr Filip Tereszkiwicz – sekretarz; dr Piotr Burgoński – skarbnik. Natomiast w Radzie Naukowej PTSE zasiedli: dr hab. Beata Przybylska-Maszner, prof. UAM – przewodnicząca; dr hab. Tomasz Kubin, prof. UŚ – sekretarz; dr hab. Katarzyna Dośpiał-Borysiak, prof. UŁ; prof. dr hab. Ireneusz Paweł Karolewski; dr hab. Dariusz Niedźwiecki, prof. UJ; dr hab. B. Piskorska, prof. KUL; prof. dr hab. Andrzej Podraza; prof. dr hab. Janusz Ruszkowski; prof. dr hab. Radosław Zenderowski. W skład Głównej Komisji Rewizyjnej weszli: dr Jacek Jaśkiewicz – przewodniczący; dr hab. Magdalena Góra, prof. UJ – zastępca; dr hab. Marta Jas-Koziarkiewicz; dr A. Dumala; dr A. Zaręba. Główny Sąd Koleżeński reprezentują: dr Arkadiusz Jan Sójka – przewodniczący; dr Edyta Krzysztofik – zastępca; dr Agnieszka Parol; dr A. Szachon-Pszenny, dr hab. Monika Trojanowska-Strzęboszewska, prof. UKSW; dr hab. Cezary Trosiak, prof. UAM; dr hab. Paweł Turczyński, prof. UW; mgr Justyna Wiśniewska-Grzelak; dr hab. Marek Żurek, prof. US. Podczas uroczystej kolacji ogłoszono również organizatora kolejnego V Kongresu, którym będzie oddział poznański PTSE.

Refleksje płynące z trzydniowych obrad IV Kongresu Europeistyki są perspektywiczne. Niewątpliwie ostatnie lata charakteryzowały się zmianą paradygmatu bezpieczeństwa w wymiarze globalnym. Szczególnie dotyczy to UE graniczącej z państwem trzecim, w którym toczy się regularna wojna. Analizując wystąpienia i dyskusje panelowe, można wysunąć następujące wnioski, tj. należy wymienić trendy, które będą wpływały na funkcjonowanie granic wewnętrznych i zewnętrznych UE. Wśród nich wyróżnia się: trendy demograficzne, trendy klimatyczne, występowanie nierówności rozwojowych, nowe technologie oraz dominujący paradygmat bezpieczeństwa. Powyższe zjawiska będą kształtowały granice wewnętrzne i zewnętrzne UE, przez co mogą wpływać na przepisy prawne UE. Przyszłość Europy Środkowo-Wschodniej będzie kluczowa w tych rozgrywkach i następujących przemianach. Stanie się to racją stanu dla państw tej części Europy – regionu, który posiada potencjał ekonomiczny, demograficzny i społeczno-kulturowy.

**Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej
„Historyczno-prawny i polityczno-gospodarczy wymiar
wojny w Ukrainie”
19–20 października 2023 roku**

ANNA SZACHOŃ-PSZENNY

Dr, Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II
e-mail: szanna@kul.pl

W dniach 19–20 października 2023 r. w Zamościu miała miejsce Międzynarodowa Konferencja Naukowa „Historyczno-prawny i polityczno-gospodarczy wymiar wojny w Ukrainie”. Konferencja została zorganizowana przez Stowarzyszenie Samorządów Euroregion Rostocze we współpracy z Akademią Zamojską. Odbyła się ona przy dofinansowaniu z Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej w ramach programu „Dyplomacja Publiczna 2023”.

Celem konferencji było spotkanie i wymiana refleksji naukowych środowisk akademickich, przedstawicieli jednostek samorządu terytorialnego, organizacji pozarządowych z Polski i Ukrainy związanych z wojną w Ukrainie. Referaty i dyskusje w ramach bloku historyczno-prawnego oraz polityczno-gospodarczego dotyczyły kwestii odnoszących się do relacji rosyjsko-polsko-ukraińskich oraz państw trzecich, w tym zagadnień wyznaniowych, regulacji prawnych odnośnie do zbrodni wojennych, inicjatyw współpracy transgranicznych, regulacji Unii Europejskiej (UE), prowadzenia wojny hybrydowej, ochrony granic państwowych czy wpływu tych wydarzeń na środowiska naukowe.

Otwarcia konferencji dokonali dr hab. Ryszard Skrzyniarz, prof. Akademii Zamojskiej oraz Wojciech Żukowski, Prezes Zarządu Euroregionu Rostocze. Nawiązano do wybuchu II wojny światowej z polskiej perspektywy i porównano z konfliktem zbrojnym w Ukrainie. Wojnę w Ukrainie szczególnie przeżywają przedstawiciele społeczności przygranicznych, którzy uważają, że nie może być ona traktowana jako element stały i należy ją jak najszybciej zakończyć. Powitania gości dokonał także przedstawiciel strony ukraińskiej Oleg Volski, Prezes Stowarzyszenia Samorządów „Euroregion

Roztocze Ukraina”, który przyjechał bezpośrednio z frontu i z tej perspektywy mówił o doświadczeniu wojny w Ukrainie. Podkreślił, że jest bardzo ważne, aby w tym czasie być razem. Ponadto wyraził podziękowanie za pomoc Polski dla Ukrainy.

Pierwszego dnia konferencji odbył się blok historyczno-prawny, którego moderatorem był Jarosław Joniec, Dyrektor Biura Euroregionu Roztocze Polska. Prelegentami byli: dr hab. Artur Górak, prof. UKSW z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, dr hab. Marek Bielecki, prof. ASzWoj z Akademii Sztuki Wojennej, Daniel Mielnik z Akademii Zamojskiej, dr hab. Jerzy Nikolajew, prof. UR z Uniwersytetu Rzeszowskiego oraz dr Anna Szachon-Pszenny i dr Agnieszka Zaręba z Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II.

Pierwszy prelegent dr hab. A. Górak, prof. UKSW wystąpił z referatem *Historia XXI wieku w propagandzie rosyjskiej wymierzonej w Ukrainę i jej stosunki z Polską*, w którym podkreślał, iż skuteczna propaganda to taka, która nie jest identyfikowana jako propaganda. Rosyjska propaganda nie tworzy nowych narracji, ale wykorzystuje istniejące, posługuje się zwłaszcza mitem, że Ukraina musi się wyzwolić z polskiej niewoli. Uwydatnia się przy tym, iż kozactwo jest wyższą klasą ukraińską, co pokazuje, że należy wybrać służbę Rosji. Propaganda jest w dużej mierze ukierunkowana na dezintegrację granic Ukrainy oraz jej integralność terytorialną. Wskazuje na nacjonalizm ukraiński, który jest określany jako wewnętrznie sprzeczny, krzywdzący społeczeństwo. Ponadto należy wskazać na przekaz, który tłumaczy, iż oficjalnym powodem napaści Rosji na Ukrainę był nacjonalizm ukraiński, a Rosja stawia się jako obrońca Ukrainy przed złymi rządami.

Dwa referaty w panelu dotyczyły aspektów wyznaniowych. Były to wystąpienia dr. hab. M. Bieleckiego, prof. ASzWoj – *Ewolucja statusu prawnego nieruchomości należących do Kościoła bizantyjsko-ukraińskiego w Polsce w XX i XXI wieku*, oraz dr. hab. J. Nikolajewa, prof. UR, który swój referat poświęcił stanowisku Wszzechukraińskiej Rady Kościołów i Organizacji Religijnych po wybuchu wojny w Ukrainie. Wyjaśniono, że Kościół obrządku bizantyjsko-ukraińskiego jest popularnie określany jako Kościół Greckokatolicki i składa się głównie z ludności ukraińskiej, jednocześnie będąc częścią Kościoła katolickiego.

Daniel Mielnik z Akademii Zamojskiej omówił zbrojną napaść Federacji Rosyjskiej na Ukrainę z perspektywy międzynarodowego prawa karnego. Wojna uwypukliła także wiele problemów prawa międzynarodowego. Ani Ukraina, ani Rosja nie są stronami Rzymskiego Statutu Międzynarodowego

Trybunału Karnego, można jednak skorzystać z jurysdykcji tej instytucji, co Ukraina zrobiła w 2014 r. bezterminowo dla całego swojego terytorium w odniesieniu do zbrodni ludobójstwa i zbrodni przeciwko ludzkości. Jednak procedura postawienia w stan oskarżenia Władimira Putina będzie długotrwała. Podobnie wygląda sprawa ze zbrodniami wojennymi, gdyż oba państwa, jak zostało już powiedziane, nie są stronami Statutu, ale Międzynarodowy Trybunał Karny podejmuje wiele wysiłków ukarania za sprawstwo najpoważniejszych zbrodni. Ponadto w myśl roboczego dokumentu Rady UE z dnia 3 października 2023 r. powinien być *ad hoc* utworzony międzynarodowy Specjalny Trybunał ds. Zbrodni Agresji przeciwko Ukrainie, co pozwoliłoby na uniknięcie problemów z jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego i doprowadziłoby do ukarania rosyjskich zbrodni wojennych.

Ostatni referat *Instrumentalizacja migrantów jako forma destabilizacji bezpieczeństwa na wschodniej granicy zewnętrznej UE w kontekście wojny w Ukrainie* został zaprezentowany przez dr A. Szachon-Pszenny i dr A. Zarębę. Prelegentki zwróciły uwagę, że w wyniku działań na wschodniej granicy zewnętrznej UE z Białorusią wprowadzono do prawa unijnego termin instrumentalizacji migrantów. Kategoria ta odnosi się do sytuacji, gdy państwo trzecie wywołuje nieuregulowane przepływy migracyjne do UE, aktywnie zachęcając do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne. Działania takie wskazują jednoznacznie, że państwo trzecie dąży do zdestabilizowania UE. Instrumentalizacja migrantów wiąże się wieloaspektowo z wybuchem wojny w Ukrainie, przygotowaniem rosyjskimi do niej w odniesieniu do celów i metod, gdyż bez wątplenia jednym z dążeń rosyjskiej agresji na Ukrainę jest również destabilizacja bezpieczeństwa UE, co dodatkowo stanowi element wojny hybrydowej prowadzonej przez Rosję i zależną od niej Białoruś. Instrumentalizacja migrantów i ukraiński kryzys uchodźczy wymagają ponownego przemyślenia unijnej polityki migracyjnej. Szeroko zakrojone działania „pre-instrumentalizacyjne migrantów” na wschodniej granicy zewnętrznej UE w kontekście politycznym stanowiły przygotowanie nie tylko do kryzysu migracyjnego w 2021 r. na granicy z Białorusią, ale także do pełnoskalowej wojny w Ukrainie w 2022 r.

Drugi blok pierwszego dnia konferencji dotyczył kwestii polityczno-gospodarczych. Rozpoczął go referat „*Elite Refugees”? Self-Identification and Practices of Professional self-Mobilisation of Academic Migrants* doc. Viktorii Ivashchenko i doc. Yulii Kiselyovej, przedstawicielek Charkowskiego Uniwersytetu Narodowego im. Wasyla Karazina. Aktualnie statystyki

wskazują na 6,2 mln uchodźców z Ukrainy. W ciągu ostatnich dwóch lat ok. 30-40% wróciło do Ukrainy. Uchodźca jest identyfikowany jako osoba, która wyjechała z Ukrainy. Warto zaznaczyć, że uchodźcy z Ukrainy posiadają dodatkowe przywileje, m.in. uchodźcy-naukowcy są objęci systemem różnego rodzaju stypendiów w państwach UE i w pewien sposób stanowią oni reprezentację społeczności ukraińskiej – podkreślają profesjonalizm i aktywność elity intelektualnej Ukrainy.

Kolejny prelegent dr gen. bryg. Andrzej Knap z Akademii Zamojskiej przedstawiał referat *Wojna rosyjsko-ukraińska i jej militarne uwarunkowania*. Działania rosyjskie w Ukrainie zmieniły paradygmat konfliktu zbrojnego. Wojna łączy różne środki walki – obok militarnych są działania hybrydowe, w tym polityczne, gospodarcze, oraz zakrojona na szeroką skalę propaganda. Od początku istnienia konfliktu hybrydowego w Ukrainie używano różnych środków przygotowujących do wojny militarnej. W lutym 2022 r. przeprowadzono typowe działania zbrojne na trzech kierunkach operacyjnych z masowym użyciem broni, a agresja zbrojna na Ukrainę 24 lutego 2022 r. stanowi kontynuację działań hybrydowych rozpoczętych w 2014 r. Kolejnym determinantem wojny nowej generacji było wykorzystanie m.in. dronów, a z drugiej strony starego sprzętu. Wiele aspektów tego złożonego procesu wskazuje na wielowymiarowość trwającego konfliktu.

Przedostatni referat *Granica Rzeczypospolitej Polskiej i Ukrainy w obliczu wojny na Ukrainie. Analiza porównawcza skali ruchu granicznego i uwarunkowań przekraczania granicy* został wygłoszony przez dr. płk. Ryszarda Suduła z Akademii Zamojskiej. Granica przez przekraczających ją ludzi często jest utożsamiana z czymś, co przysparza kłopotów, ale jednocześnie stanowi ona element zabezpieczający państwo. Na skutek wojny w Ukrainie wprowadzono zmiany w procedurach odpraw granicznych, a równoległe zmienił się status prawny obywateli Ukrainy, którzy wjechali do UE po 24 lutego 2022 r. W 1991 r. na granicach Polski z Ukrainą były tylko 4 przejścia graniczne, aktualnie jest ich 14, co stanowi następstwo przystąpienia Polski do UE, a następnie strefy Schengen. Od 24 lutego 2022 r. wprowadzono możliwość pieszego przekraczania granicy na wszystkich przejściach i wjazdu do Polski mimo niespełnienia niektórych warunków przekraczania granicy.

Na konferencji zostały zaprezentowane także referaty prezentujące wojnę w Ukrainie w szerszych wymiarach, jak np. referat dr. hab. Marcina Szewczaka, prof. KUL, prezentujący Inicjatywę Trójmorza rozpoczętą w 2015 r. i szczególnie znaną z Via Carpatia, która logistycznie ma wzmocnić państwa regionu. Działania 3SI skupiają się również na otwarciu na

państwa kandydujące do UE, zwłaszcza na Ukrainę i Mołdawię, a wyraża się to głównie we współpracy na poziomie samorządowym. Ostatnia prelegentka prof. Olha Demianchuk z Uniwersytetu Narodowego „Akademia Ostrogska” wskazała na ekonomiczny wymiar wojny w Ukrainie i przedstawiła wydatki, jakie do tej pory znacznie obciążąły budżet ukraiński. Zwróciła także uwagę na wsparcie finansowe UE i państw członkowskich, które wydatnie wspomogły Ukrainę w obronie przed ciągle kontynuowaną agresją rosyjską.

Drugi dzień konferencji odbył się pod hasłem „Polska solidarna”. Rozpoczął się wystąpieniem W. Żukowskiego, który wyjaśnił, w jaki sposób wybuch wojny w Ukrainie zdeterminował kształt Euroregionu Roztocze i jakie formy pomocy z tego poziomu, ale też poziomu samorządów zostały udzielone na granicy polsko-ukraińskiej. Szczegółowe aspekty pomocy Polski dla walczącej Ukrainy zostały zaprezentowane w reportażu TVP3 – *Lublin Euroregion Roztocze. Pomoc dla Ukrainy*. W ramach panelu swoje wystąpienie miał także Tomasz Orłowski, Zastępca Dyrektora Departamentu Wschodniego Ministerstwa Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej. Prelegent w swoim referacie *Ukraina na drodze do UE: szanse i wyzwania dla Polski* podkreślił, iż Polska stała się adwokatem Ukrainy na drodze integracji z UE i stale podejmuje działania wśród państw UE na rzecz wsparcia walczącej Ukrainy. Ponadto Polska realizuje liczne kampanie dyplomatyczne wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz krajów bałtyckich na rzecz włączenia Ukrainy do UE i NATO, co zabezpiecza państwa bezpośrednio graniczące z Ukrainą przed imperialistycznymi planami Rosji. Kwestia wieloaspektowej pomocy Ukrainie była kontynuowana w panelu i szczegółowo przedstawiona także przez stronę ukraińską reprezentowaną m.in. przez Krystynę Zamułę, Przewodniczącą Rejonowej Administracji Lwowskiej, czy Ewę Piwko-Witkowską z Lokalnej Grupy Działania „Roztocze Tomaszowskie”. Istotną konkluzją prowadzonych rozmów było stwierdzenie O. Volskiego, że Ukraina w sensie psychologicznym i mentalnym już jest w UE.

Konferencja zakończyła się dyskusją i podsumowaniem oraz potwierdzeniem kontynuowania pogłębionej współpracy, a także deklaracjami poparcia dla integracji Ukrainy z UE. Bez wątplenia podjęta tematyka ze względu na swoją aktualność będzie podejmowana na kolejnych konferencjach naukowych.

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Introduction	7

ARTYKUŁY

Arkadiusz DOMAGAŁA, Formy przemocy seksualnej w orzecznictwie międzynarodowych trybunałów karnych <i>ad hoc</i>	9
Arkadiusz DOMAGAŁA, Forms of Sexual Violence in the Jurisprudence of <i>Ad Hoc</i> International Criminal Tribunals	27
Anna MORACZEWSKA, Transnarodowy rynek pomocy – pragmatyczny altruizm organizacji pozarządowych (NGOs)	47
Anna MORACZEWSKA, The Transnational Advocacy Market – Pragmatic Altruism of Non-governmental Organisations (NGOs)	63
Anna SZACHOŃ-PSZENNY, Alicja ZYGUŁA, Polska wobec fali migracyjnej z południa w 2023 roku – stanowisko względem nowego paktu migracyjnego Unii Europejskiej z uwzględnieniem przywrócenia kontroli granicznej ze Słowacją	77
Anna SZACHOŃ-PSZENNY, Alicja ZYGUŁA, Poland in the Face of the Migration Wave from the South in 2023 – Position Towards the New EU Migration Pact, Including the Reintroduction of Border Control with Slovakia	101
Martinas MALUŽINAS, Informacja opancerzona jako obiecująca koncepcja ograniczająca dezinformację – nowy element demokracji opancerzonej?	127
Martinas MALUŽINAS, Armoured Information as a Promising Concept to Reduce Disinformation – a New Element of Armoured Democracy?	149

SPRAWOZDANIA

Sprawozdanie z IV Ogólnopolskiego Kongresu Europeistyki w Krakowie, 20–22 września 2023 roku (<i>Aneta Bąk-Pitucha</i>)	171
Sprawozdanie z Międzynarodowej Konferencji Naukowej „Historyczno-prawny i polityczno-gospodarczy wymiar wojny w Ukrainie”, 19–20 października 2023 roku (<i>Anna Szachoń-Pszenny</i>)	175

