

# **przeгляд bezpieczeństwa wewnętrznego**

### **Rada naukowa / Academic Editorial Board**

prof. dr hab. Brunon Hołyst, prof. dr hab. Andrzej Mania,  
prof. dr hab. Stanisław Sulowski, prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski,  
prof. dr hab. Konstanty A. Wojtaszczyk

### **Recenzenci PBW w 2022 roku / Reviewers PBW in 2022 year**

dr hab. Robert Borkowski, dr Piotr Chorbot, dr Marcin Gołaszewski, dr Krzysztof Kołtan,  
dr Rafał Leśkiewicz, dr hab. Ryszard Machnikowski, prof. dr hab. Andrzej Misiuk,  
dr Witold Ostant, dr Michał Piekarski, dr Dariusz Pożaroszczyk, dr Wojciech Szwed,  
dr Michał Wojnowski, prof. dr hab. Waldemar Zubrzycki

### **Zespół redakcyjny / Editors**

dr Patryk Dobrzycki (redaktor naczelny / Editor-in-Chief), Maria Kiszczyc (sekretarz  
Redakcji / Secretary), Aleksandra Dąbała, Aneta Olkowska, Grażyna Osuchowska  
(redakcja, korekta / Editors), Agnieszka Dębska (skład / Layout Editor)

### **Tłumaczenie / Translation**

Lidex, [www.lidex.com.pl](http://www.lidex.com.pl)

© Copyright by Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego 2022

ISSN 2080-1335  
e-ISSN 2720-0841

Numer zamknięto i oddano do druku w grudniu 2022 r.  
Printed in December 2022

Wydawnictwo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego  
Centralny Ośrodek Szkolenia i Edukacji  
im. gen. dyw. Stefana Roweckiego „Grota”  
ul. Nadwiślańczyków 2, 05-462 Wiązowna, Poland

### **Kontakt / Contact**

tel. / phone (+48) 22 58 58 613  
e-mail: [wydawnictwo@abw.gov.pl](mailto:wydawnictwo@abw.gov.pl)  
[www.abw.gov.pl/wyd/](http://www.abw.gov.pl/wyd/)

### **Druk / Print**

Biuro Logistyki Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego  
ul. Rakowiecka 2A, 00-993 Warszawa, Poland  
tel. (+48) 22 58 57 657

# **internal security review**

27 (14) 2022

Artykuły zamieszczone w czasopiśmie są recenzowane

Articles published in the journal are peer-reviewed

Artykuły zamieszczone w numerze wyrażają poglądy autorów

Articles express the views of the authors

**Deklaracja o wersji pierwotnej / Declaration of the original version**

Wersja drukowana czasopisma jest jego wersją pierwotną

The printed version of the journal is the original version

Wersja online czasopisma jest dostępna na stronie: [www.abw.gov.pl/wyd/](http://www.abw.gov.pl/wyd/)

The online version of the journal is available at: [www.abw.gov.pl/pub/](http://www.abw.gov.pl/pub/)

**Indeksacja w bazach danych / Indexing in databases**

„Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” (PBW) znajduje się w bazach: Index Copernicus Journal Master List z liczbą 100 punktów, ERIH PLUS, Central European Journal of Social Science and Humanities i Polska Bibliografia Naukowa (PBN)

“Internal Security Review” can be found in the following databases: Index Copernicus Journal Master List with 100 points, ERIH PLUS, Central European Journal for Social Science and Humanities, Polish Scientific Bibliography

PBW jest dostępny w Portalu Czasopism Naukowych Uniwersytetu Jagiellońskiego pod adresem: <https://www.ejournals.eu/PBW/>

The journal is available on the Jagiellonian University Scientific Journals Portal at: <https://www.ejournals.eu/PBW/>

Materiały do PBW należy składać przez panel redakcyjny dostępny pod adresem: <https://ojs.ejournals.eu/PBW/about/submissions>

Articles should be submitted via the editorial tab available at: <https://ojs.ejournals.eu/PBW/about/submissions>

## SPIS TREŚCI

Wstęp redaktora naczelnego	9
----------------------------	---

---

### ARTYKUŁY I ROZPRAWY

**Marek Świerczek**

Protesty powyborcze na Białorusi jako narzędzie technologii politycznych. Hipoteza robocza	13
--	----

---

**Jacek Jastrzębski, Kamil Mroczka**

Uwarunkowania, standardy i zasady współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa	43
--	----

---

**Rafał Wądołowski**

Ochrona informacji niejawnych w Bośni i Hercegowinie oraz Chorwacji. Wybrane regulacje karne i administracyjne	66
--	----

---

**Aleksander Gowin**

Querdenker. Nowy ruch społeczny objęty obserwacją przez niemieckie urzędy ochrony konstytucji w kontekście pandemii COVID-19	90
--	----

---

**Michał Widacki**

Badania poligraficzne w Rosji	120
-------------------------------	-----

---

### RECENZJE

**Iwona Ostowska**

Jan Kowalczyk, <i>Bezpieczeństwo przestrzeni współczesnych miast. Przykład Wielkiej Brytanii</i>	145
--	-----

---

**Mariusz Krzysztofiński**

Aleksandra Arkusz, *Współpraca Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim w latach 1943–1945 w świetle materiałów amerykańskiej Misji Wojskowej w Moskwie*

155

---

**Robert Borkowski**

Piotr Gałęcki, Krzysztof Eichstaedt, *Psychiatria sądowa*

162

---

## PRZEGLĄD PRAC KONKURSOWYCH

**Ernest Szymala**

W kierunku cywilizacji ekologicznej w erze Xi Jinpinga

171

---

**Sandra Woszek**

Cyberbezpieczeństwo państw w XXI wieku  
na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej

198

---

## ARTICLES IN ENGLISH

Foreword by Editor-in-Chief

221

---

**Marek Świerczek**

Post-election protests in Belarus as a tool of political technology.  
Working hypothesis

223

---

**Jacek Jastrzębski, Kamil Mrocza**

Determinants, standards and principles of cooperation  
between the Polish Financial Supervision Authority and selected  
stakeholders of the state security system

253

---

**Rafał Wądotowski**

Protection of classified information in Bosnia and Herzegovina  
and Croatia. Selected criminal and administrative regulations

276

---

**Aleksander Gowin**

Querdenker. New social movement under observation  
by German constitutional protection authorities  
in context of COVID-19 pandemic

300

---

**Michał Widacki**

Polygraph examinations in Russia

329

---

O autorach

352

---

About the authors

354

---





## Szanowni Państwo!

Trzecia dekada XXI w. jest naznaczona wieloma kryzysami, które wywołują labilność demokratycznego świata, destabilizują funkcjonowanie instytucji państwowych oraz mają negatywny wpływ na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Pandemia COVID-19 czy też inwazja Rosji na Ukrainę powodują przeobrażenia środowiska bezpieczeństwa międzynarodowego, czego jednym z następstw jest powszechna regresja poczucia bezpieczeństwa. Skala, tempo i jakość zachodzących zmian pokazują, że na początku XXI w. pojawiło się więcej zagrożeń niż szans i nadziei na przyszłość.

W rzeczywistości kształtowanej przez takie zjawiska tym większy nacisk powinno się kłaść na budowanie świadomości społecznej w zakresie bezpieczeństwa, obejmującej wiedzę teoretyczną i praktyczną. Główną rolę w tym procesie odgrywa edukacja, służąca między innymi uświadomieniu obywateli na istotę bezpieczeństwa państwa z uwzględnieniem jego aktualnych uwarunkowań. Ważne wydaje się zwłaszcza upowszechnianie informacji o różnego rodzaju zagrożeniach i formułowanie teoretycznych podstaw wyjaśniających ich genezę, jak również prognozowanie tendencji rozwoju tych zagrożeń, co może umożliwić ich minimalizowanie. W ramach takiej edukacji warto także przedstawiać zasady postępowania w sytuacjach kryzysowych, regulacje prawne i rozwiązania organizacyjno-funkcjonalne w sferze bezpieczeństwa stosowane w wymiarze krajowym i międzynarodowym, jak również sytuację wewnętrzną w innych państwach.

Od początku istnienia „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” (PBW) stara się przybliżyć problematykę bezpieczeństwa w sposób wieloaspektowy. Oddawany w Państwa ręce 27. numer czasopisma zawiera wiele interesujących publikacji, których autorzy odnieśli się do różnych obszarów bezpieczeństwa. Marek Świerczek przeanalizował przebieg protestów na Białorusi w 2020 r. oraz sformułował hipotezę o możliwym udziale rosyjskich służb specjalnych w wywołaniu

kryzysu powyborczego w celu zmniejszenia marginesu manewru politycznego dla reżimu Aleksandra Łukaszenki. Jacek Jastrzębski i Kamil Mrocza przybliżyli uwarunkowania, standardy oraz zasady współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa. Rafał Wądołowski omówił natomiast regulacje administracyjne związane z organizacją systemu ochrony informacji niejawnych w Republice Chorwacji oraz w Bośni i Hercegowinie, a także przedstawił obowiązujące w tych krajach przepisy karne dotyczące przestępstw przeciwko ochronie informacji niejawnych wraz z ich interpretacją. Celem artykułu Aleksandra Gowina było zarysowanie zjawiska społecznej radykalizacji w Niemczech w czasie pandemii COVID-19 oraz zrekonstruowanie sposobów analitycznego rozpoznania nowego fenomenu socjopolitycznego przez tamtejsze cywilne służby kontrwywiadowcze. Michał Widacki przedstawił z kolei historię i aktualny stan badań poligraficznych w Rosji, wykonywanych nie tylko przez służby w ramach rekrutacji kandydatów i ewaluacji kadr, lecz także w sektorze prywatnym.

W niniejszym numerze PBW mogą Państwo zapoznać się ponadto z trzema recenzjami. Publikację Jana Kowalczyka *Bezpieczeństwo przestrzeni współczesnych miast. Przykład Wielkiej Brytanii* zrecenzowała Iwona Osłowska, opracowanie Aleksandry Arkusz *Współpraca Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim w latach 1943–1945 w świetle materiałów amerykańskiej Misji Wojskowej w Moskwie* omówił Mariusz Krzysztofiński, a książkę *Psychiatria sądowa* Piotra Gałęckiego i Krzysztofa Eichstaedta przeanalizował Robert Borkowski. Tradycyjnie miejsce na naszych łamach znalazły także fragmenty prac magisterskich nagrodzonych w konkursie Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Zachęcając Państwa do lektury, pragnę jednocześnie złożyć podziękowania autorom, recenzentom i zespołowi redakcyjnemu za wysiłek merytoryczny oraz organizacyjny włożony w przygotowanie tego wydania PBW.

Redaktor naczelny  
dr Patryk Dobrzycki



**ARTYKUŁY  
I ROZPRAWY**



## Protesty powyborcze na Białorusi jako narzędzie technologii politycznych. Hipoteza robocza

**Abstrakt** Autor analizuje przebieg wyborów na Białorusi w 2020 r. oraz protesty społeczne wywołane fałszerstwami wyborczymi. Na podstawie anomalii zaobserwowanych w działaniach sektora siłowego Republiki Białoruś wysuwa hipotezę o możliwym udziale rosyjskich służb specjalnych w wywołaniu kryzysu powyborczego w celu zmniejszenia marginesu manewru politycznego dla reżimu Aleksandra Łukaszenki.

**Słowa kluczowe** Białoruś, protesty powyborcze, opozycja antyłukaszenkowa, KGB, FSB, GU, GRU, Federacja Rosyjska, geopolityka, technologie polityczne.

Protesty społeczne po sfałszowanych wyborach prezydenckich w 2020 r. w Republice Białoruś (RB) oraz ich skutki polityczno-militarne wywołane pełnym wsparciem białoruskiego reżimu przez Kreml<sup>1</sup> spowodowały całkowitą zmianę dotychczasowej

---

<sup>1</sup> Już 14 VIII 2020 r., podczas spotkania w Soczi prezydentów Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś, Władimir Putin wyraził pełne poparcie dla Aleksandra Łukaszenki (m.in. w postaci kredytu w wysokości 1,5 mld dolarów). W zamian otrzymał od prezydenta RB zapewnienie o pełnej lojalności wobec Moskwy. Jednak według np. Arsena Siwickiego (dyrektora mińskiego Center for Strategic and Foreign Policy Studies w Foreign Policy Research Institute) Kreml nadal sygnalizuje Zachodowi gotowość do pozbycia się Łukaszenki w zamian za zgodę na utrzymanie Białorusi w rosyjskiej strefie wpływów. Zob. B. Whitmore, *Dialog of dictators: How Putin and Lukashenka really talk to each other*, Atlantic Council, 19 V 2021 r., <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/belarusalert/dialog-of-dictators->

polityki zagranicznej prezydenta RB Aleksandra Łukaszenki, polegającej na umiejętnym balansowaniu między Federacją Rosyjską (FR) a Zachodem<sup>2</sup>. Najbardziej jaskrawym przejawem końca tego paradygmatu politycznego było pozostawienie 30 tys. żołnierzy Sił Zbrojnych FR na terytorium RB po zakończonych ćwiczeniach<sup>3</sup> oraz ich wykorzystanie w ataku na Ukrainę 24 lutego 2022 r.<sup>4</sup> Jednak jeszcze przed tym finalnym akordem zwasalizowania Białorusi przez Rosję większość zachodnich analityków skłaniała się ku tezie, że RB wskutek wydarzeń z lat 2020–2021 stała się w rzeczywistości rosyjskim buforem militarno-politycznym, mającym jedynie formalne atrybuty państwowości<sup>5</sup>. Nasuwa się więc wniosek, że społeczny bunt

- 
- how-putin-and-lukashenka-really-talk-to-each-other/ [dostęp: 12 IV 2022]. Podobne przekonanie wyraża Gustav Gressel (European Council on Foreign Relations). Zob. *Is Belarus closer to the West or to Russia?*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/belarus-european-union-russia/a-54613952> [dostęp: 8 IV 2022].
- <sup>2</sup> A. Foster, *Belarus Presidential Election: Lukashenko's Gamble and its Geopolitical Implications*, Geopolitical Monitor, 12 VIII 2020 r., <https://www.geopoliticalmonitor.com/belarus-presidential-election-lukashenkos-gamble-and-its-geopolitical-implications/> [dostęp: 10 IV 2022].
- <sup>3</sup> P. Slunkin, A. Wilson, *How to train your dictator: Putin's control over Lukashenka*, European Council on Foreign Relations, 16 III 2022 r., <https://ecfr.eu/article/how-to-train-your-dictator-putins-control-over-lukashenka/> [dostęp: 7 IV 2022]; Y. Vindman, *How to Keep Belarus Out of the War. NATO Should Put the Squeeze on Russia's Chief Accomplice*, Foreign Affairs, 31 III 2022 r., <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-03-31/how-keep-belarus-out-war> [dostęp: 9 IV 2022].
- <sup>4</sup> Niezweryfikowane informacje pochodzące z ukraińskich źródeł wskazują, że Siły Zbrojne RB uczestniczą w walkach, jednak żołnierze noszą mundury Sił Zbrojnych FR. Takie informacje pojawiały się wielokrotnie w relacjach świadków wydarzeń w Buczy. Twierdzili oni, że wśród rosyjskich żołnierzy były oddziały, w których mówiono z białoruskim akcentem. Obecnie nie ma możliwości rozstrzygnięcia, czy to prawda. Faktem jest, że Białoruś udostępnia swoje terytorium do prowadzenia działań SZ FR w Ukrainie, a 2 III 2022 r. była jednym z pięciu państw głoszących w ONZ przeciw rezolucji potępiającej FR. Zob. P. Slunkin, A. Wilson, *How to train your dictator...*
- <sup>5</sup> Warto zacytować wypowiedzi ekspertów indagowanych przed 24 II 2022 r. przez Judy Dempsey z Carnegie Europe: Jan Claas (Leibnitz Center for Contemporary History): „Łukaszenka formalnie utrzymał władzę, ale faktycznie stał się wasalem Rosji. Cicha inwazja i de facto okupacja Białorusi mogą być największym triumfem Putina w trwającym kryzysie. Daje to Rosji przewagę strategiczną od dawna pożądaną z wojskowego punktu widzenia”; Ben Hodges (Center for European Policy Analysis): „Białoruś utraciła suwerenność w dniu, w którym Aleksander Łukaszenka ogłosił, że w wyborach prezydenckich uzyskał 80-proc. poparcie, i zaczął miażdżyć protestujących wśród własnej ludności”; Dominik P. Jackowski (Stałe Przedstawicielstwo RP przy NATO): „Jednak niedawna decyzja o bezterminowym pozostawianiu po ćwiczeniach wojsk rosyjskich na Białorusi zmienia zasady gry dla NATO i sojuszników ze wschodniej flanki. Zamienia Białoruś w de facto nowy rosyjski okręg wojskowy”; Kamil Kłysiński (Ośrodek Studiów Wschodnich): „Rezultatem jest bezprecedensowy wzrost znaczenia Rosji dla Białorusi, która jest obecnie jej wyłącznym i wyraźnie dominującym sojusznikiem politycznym, gospodarczym i militarnym. Suwerenność Białorusi stała się de facto iluzoryczna”; Linas Kojala (Eastern Europe Studies Center): „Obecny reżim Aleksandra Łukaszenki trudno określić jako suwerenny ustrój”; Linas Linkevičius (były minister spraw zagranicznych i obrony Litwy): „Łukaszenka nie tylko ukradł wybory, lecz także zaczął poświęcać resztki niepodległości i suwerenności swojego kraju, aby przedłużyć swój czas

po sfałszowanych wyborach oraz ostracyzm wobec Łukaszenki ze strony Zachodu spowodowany brutalnym stłumieniem tego buntu przyniosły Rosji korzyści strategiczne. Na skutek fali protestów trwających od sierpnia 2020 r. do marca 2021 r. FR bez użycia siły zmusiła Łukaszenkę do porzucenia dotychczasowej polityki balansu między Wschodem a Zachodem i dokonania jednoznacznego geopolitycznego wyboru<sup>6</sup>. Wyrazem przyjętego stanowiska jest zgoda na stacjonowanie wojsk FR na terytorium RB<sup>7</sup> i de facto uczestnictwo w agresji na Ukrainę. Wcześniejsza polityka zagraniczna RB, pomimo prorosyjskości białoruskiego prezydenta (który w 2020 r. niespodziewanie przyjął antyrosyjską retorykę<sup>8</sup>), była niewygodna, a wręcz szkodliwa dla Rosji. Federacja Rosyjska nie mogła wymusić większej integracji Państwa Związkowego Białorusi i Rosji (ZBiR)<sup>9</sup>, a nawet przyzwolenia na utworzenie bazy Sił Zbrojnych FR na białoruskim terytorium<sup>10</sup>. Przed wyborami

---

sprawowania władzy”; Barbara von Ow-Freytag (Prague Civil Society Center): „Podczas gdy wszystkie oczy są skierowane na Ukrainę, Białoruś po cichu stała się pierwszą ofiarą projektu Władimira Putina ZSRR 2.0”; Wojciech Przybylski (Institut für die Wissenschaften vom Menschen): „Słaba suwerenność Białorusi pod rządami Aleksandra Łukaszenki zakończyła się 20 lutego, po oficjalnym zaakceptowaniu niejasnej obecności wojsk rosyjskich”; Kristi Raik (Estonian Foreign Policy Institute): „W cieniu ostatnich dramatycznych zwrotów rosyjskiej agresji na Ukrainę mniej uwagi poświęca się stopniowemu dławieniu suwerenności Białorusi, chociaż jego konsekwencje są nie mniej dramatyczne dla bezpieczeństwa Europy Wschodniej”; Gwendolyn Sasse (Carnegie Europe): „Ceną za polityczne przetrwanie Łukaszenki jest niesuwerenność Białorusi wobec Rosji”. Wszystkie wypowiedzi zostały przytoczone za: J. Dempsey, *Is Belarus's Sovereignty Over?*, Carnegie Europe, 24 II 2022 r., <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/86512> [dostęp: 6 IV 2022]. Tłumaczenia pochodzą od autora.

- <sup>6</sup> Łukaszenka powiedział o tym, chyba po raz pierwszy, podczas przemowy wygłoszonej 16 VIII 2020 r. Było to dzień po rozmowie telefonicznej z Putinem. Zob. M. Clark, *Belarus warning update: Lukashenko seems to lack strategy as peaceful protests grow*, The Institute for the Study of War, 16 VIII 2020 r., <https://www.understandingwar.org/backgrounder/belarus-warning-update-lukashenko-seems-lack-strategy-peaceful-protests-grow> [dostęp: 11 IV 2022].
- <sup>7</sup> Utworzenie baz Sił Zbrojnych FR na terytorium RB jest warunkiem całkowitego uzależnienia Białorusi od Moskwy. Por. Ф. Лукьянов, *Что надо сделать Москве, чтобы привязанность к ней Белоруссии не зависела от Лукашенко*, „Россия в глобальной политике”, 10 VIII 2021 r., <https://globalaffairs.ru/articles/chto-delat-moskve/> [dostęp: 13 IV 2022].
- <sup>8</sup> A. Foster, *Belarus Presidential Election...*
- <sup>9</sup> Potwierdzeniem niechęci Łukaszenki wobec wzmocnienia ZBiR było nie tylko nieudane spotkanie w Soczi w grudniu 2019 r., lecz także upublicznienie przez ambasadora RB w Rosji Władimira Siemaszkę informacji na temat skali żądań FR. Rosja domagała się przeniesienia niemal wszystkich uprawnień prezydenta RB na poziom związkowy. Zob. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*
- <sup>10</sup> K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow? On the Complicated Relationship between Lukashenko and the Kremlin*, The Geopolitics, 21 VIII 2021 r., <https://thegeopolitics.com/is-minsk-toying-with-moscow-on-the-complicated-relationship-between-lukashenko-and-the-kremlin/> [dostęp: 12 IV 2022]; *Is Belarus closer to the West...*; B. Zogg, *From Belarus with love: the limits of Lukashenko's dalliance with the West*, War on the Rocks, 3 IV 2019 r., <https://warontherocks.com/2019/04/from-belarus-with-love-the-limits-of-lukashenkos-dalliance-with-the-west/> [dostęp: 6 IV 2022].

w 2020 r. Łukaszenka wielokrotnie określał siebie jako obrońcę białoruskiej niezawisłości. Posunął się nawet do aresztowania 33 rosyjskich najemników (tzw. wagnerowców) i sugerowania, że planowali oni sprowokowanie zamieszek w Mińsku<sup>11</sup>. Białoruski prezydent jest dla Rosji trudnym, ale jednak znanym partnerem, w związku z czym w interesie Kremla leżało nie tyle jego obalenie, ile zmuszenie go do jednoznacznego wyboru opcji prorosyjskiej<sup>12</sup>.

W związku z powyższym pojawia się pytanie, czy Kreml jedynie wykorzystał nieoczekiwaną dynamikę protestów społecznych na Białorusi, czy też odegrał czynną rolę w tych wydarzeniach. Być może był nawet inspiratorem procesów, które doprowadziły do klęski polityki równowagi prowadzonej przez Łukaszenkę oraz utraty suwerenności przez państwo białoruskie. Autor artykułu podjął próbę przeanalizowania ciągu wydarzeń, aby ustalić, czy istnieje możliwość, że za wybuchem protestów społecznych lub za ich przebiegiem stały służby specjalne FR<sup>13</sup>.

## Sytuacja polityczna reżimu Łukaszenki

Konflikt między Łukaszenką a środowiskami opozycyjnymi (o demokratyczno-liberalnej bądź nacjonalistycznej proveniencji<sup>14</sup>) zaczął się już podczas jego pierwszej kadencji, co przejawiało się m.in. w zakazie publikacji „Пахоніі” (pol. „Pahonia”) – jednego z pierwszych niezależnych dzienników białoruskich. W latach 1999–2000 niechęć do prezydenta sprawującego władzę w coraz bardziej autorytarny sposób spowodowała silną polaryzację społeczeństwa, którego część stworzyła coś, co białoruscy filozofowie Walentin Akudowicz i Michaił Bojaryn nazwali kulturą oporu,

---

<sup>11</sup> K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow?...* Antyrosyjskość Łukaszenki przed wyborami była zaskoczeniem dla analityków, gdyż po raz pierwszy w swojej karierze oskarżył on Rosję o plany ingerencji w wybory w celu zmiany władzy. Zob. A. Shraibman, *Embattled Lukashenko Loses Friends in East and West*, Carnegie Endowment for International Peace, 6 VII 2020 r., <https://carnegiemoscov.org/commentary/82245> [dostęp: 6 IV 2022]. O tego rodzaju ingerencję Łukaszenka zaczął oskarżać Zachód dopiero po 15 VIII 2020 r., tj. po rozmowie telefonicznej z Putinem. Zob. M. Clark, *Belarus warning update...*

<sup>12</sup> K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow?...*; A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>13</sup> Białoruska propaganda zdaje się nie zauważać korzyści dla FR płynących ze społecznego buntu w 2020 r. i lansuje tezę, że głównym celem ówczesnej kolorowej rewolucji była Rosja. Por. K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow?...*

<sup>14</sup> Zgodnie z raportem Fundacji im. Friedricha Eberta w 2003 r. z 18 oficjalnie zarejestrowanych partii o profilu od narodowego do liberalnego połowa była opozycyjna wobec prezydenta. Zob. A. Feduta, O. Boguzkij, W. Martinowitsch, *Politische Parteien in Belarus als notwendiger Bestandteil der Zivilgesellschaft*, Minsk 2003, s. 19.



opartą na (...) *poczuciu solidarności, pragnieniu wolności i obecności wroga*<sup>15</sup>. Przy czym najważniejszą postacią dla tej specyficznej formacji ideowo-politycznej był Łukaszenka jako symbol jednoczący różne frakcje opozycji, często skonfliktowane ze sobą personalnie i ideowo. Prezydent nadawał się do tej roli idealnie, gdyż łączył w sobie cechy *homo sovieticus* i osobowości autorytarnej. Taki obraz przywódcy mobilizował przeciwko niemu środowiska liberalno-nacjonalistyczne, z drugiej strony jednak był atrakcyjny dla dużych grup społecznych. Zwolennikami Łukaszenki byli nie tylko uzależnieni od niego urzędnicy państwowi oraz przedstawiciele sektora siłowego, lecz także ogromny elektorat socjalny, dla którego prezydent stanowił symboliczną zaporę chroniącą przed gospodarczą zapaścią i ideowym chaosem, znanym Białorusinom z początku lat 90. XX w. Środowiska opozycyjne wobec Łukaszenki istniały głównie w dużych miastach i obejmowały te grupy społeczne, dla których państwo autorytarne, etatystyczne, rządzone zgodnie z sowieckimi wzorcami było nie do przyjęcia. Były to środowiska nacjonalistyczne, inteligencja, grupy opowiadające się za liberalizmem polityczno-gospodarczym oraz – w późniejszym okresie – młodzież podatna na zachodnie wzorce. Jednak w zsovietyzowanej Białorusi, w której silne pozostawały tradycje wiejskie, te środowiska były stosunkowo nieliczne, a przy tym skłócone ze sobą z powodów ideologicznych i ambicjonalnych, co skutkowało słabością opozycji i kolejnymi wyborami wygranymi przez Łukaszenkę<sup>16</sup>. W wyborach w 2001 r. otrzymał on 75 proc. głosów, a protesty powyborcze na większą skalę odbyły się jedynie w Mińsku. Wydaje się, że pomimo ograniczeń narzuconych przez władze (np. pozbawienie Centrum Obrony Praw Człowieka „Wiosna” akredytacji do obserwacji wyborów) nie istniała potrzeba fałszowania wyników. Elektorat Łukaszenki stanowiły bowiem wspomniane wyżej liczne grupy społeczne, którym globalizacja i zachodnie wartości kojarzyły się z zagrożeniem dotychczasowego obrazu świata<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Za: H. Wałyniec, *Stara vs. nowa: Jak zmieniała się Białoruska opozycja do 2000 do 2020 r.?*, *Outriders*, 23 III 2021 r., <https://outride.rs/pl/stara-vs-nowa-jak-zmieniała-sie-białoruska-opozycja-od-2000-do-2020-r/> [dostęp: 2 IX 2021].

<sup>16</sup> Por. A.M. Dyer, *Sytuacja białoruskiej opozycji*, *Polski Instytut Spraw Międzynarodowych*, 2 IX 2020 r., [https://pism.pl/publikacje/Sytuacja\\_białoruskiej\\_opozycji\\_](https://pism.pl/publikacje/Sytuacja_białoruskiej_opozycji_) [dostęp: 28 IX 2021]. Tę trwającą do 2019 r. słabość opozycji dostrzegła także strona rządowa. Nagłe pojawienie się nowej opozycji, wspieranej medialnie przez blogerów, było dla władz dużym zaskoczeniem. Por. «*Подавляющее меньшинство»: обратная сторона «Страны для жизни» Тихановского*», YouTube, 27 IV 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=IATYaXiUFaQ> [dostęp: 15 VIII 2021].

<sup>17</sup> Można zaryzykować stwierdzenie, że u podstaw politycznego bytu Łukaszenki (podobnie jak wielu innych liderów i organizacji politycznych) leżą społeczne obawy wywołane rozpadem tradycyjnych wartości związanych z procesami globalizacji. Z tego punktu widzenia fundamentalizm (rozumiany jako niezgoda na jakiegokolwiek zmiany światopoglądowe) obecny w niejednym tradycyjnym społeczeństwie był i pozostaje mechanizmem zapewniającym trwanie wielu struktur politycznych.

Po 2001 r. Łukaszenka prawdopodobnie uznał, że dużo większym niż ruchy demokratyczno-liberalne zagrożeniem dla jego władzy jest nacjonalizm, rozbudzony w Białorusinach dekadę wcześniej. Z tego powodu dokonał wspomnianej już ponownej sowietyzacji państwa, czego przejawem było m.in. odgórnie narzucone usuwanie z przestrzeni publicznej symboli tożsamości narodowej, jak również wprowadzenie obostrzeń dotyczących nauczania w języku białoruskim<sup>18</sup>. W 2004 r., po referendalnej zmianie konstytucji, Łukaszenka uzyskał możliwość kandydowania dowolną liczbę razy, co przekształciło białoruską demokrację w system quasi-dyktatorski, w którym urzędujący prezydent był w stanie użyć scentralizowanego aparatu władzy, aby uzyskać kolejną kadencję. W 2005 r. białoruski przywódca rozwiązał Белый легион<sup>19</sup> (pol. Biały Legion) – organizację byłych wojskowych nastawionych nacjonalistycznie i antyrosyjsko, poddał represjom uczestników mitingów organizowanych przy masowej mogile w Kuropatach, podczas których przypomniano o stalinowskich zbrodniach. Z szykanami ze strony władz spotykały się nawet alternatywne wobec rządowych zgromadzenia odbywające się z okazji Święta Niepodległości (ros. День воли) oraz marsze upamiętniające katastrofę w Czarnobyliu. To oznaczało, że władza nie zamierza tolerować jakichkolwiek oddolnych ruchów społecznych, nawet formalnie pozbawionych charakteru politycznego.

Pomarańczowa rewolucja w Ukrainie stała się inspiracją dla narodowo-liberalno-inteligenckich ruchów prodemokratycznych na Białorusi, co zaowocowało tzw. dżinsową rewolucją<sup>20</sup>. Te zdarzenia nie miały jednak potencjału wystarczającego do wymuszenia zmian politycznych. Podczas wyborów w 2006 r. opozycja dysponowała dobrze zorganizowanym zapleczem organizacyjnym zarówno w Mińsku, jak i na prowincji, ale prewencyjne aresztowania przeprowadzone przez milicję znacznie ją osłabiły. Ponadto powtórnie nie zdołała wystawić wspólnego kandydata na prezydenta. Łukaszenka oficjalnie zdobył 82,6 proc. głosów. W proteście przeciwko wynikom wyborów uczestniczyło w Mińsku 30 tys. osób<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> H. Wałyniec, *Stara vs. nowa...* Te działania nie spotkały się ze społecznym sprzeciwem, gdyż Białorusini są mocno zrusyfikowani – 70 proc. społeczeństwa używa w domu języka rosyjskiego. Zob. B. Zogg, *From Belarus with love...*

<sup>19</sup> *Biały Legion*, Magna Polonia, 22 III 2017 r., <https://www.magnapolonia.org/bialy-legion/> (tłumaczenie artykułu z portalu /naviny.by.nn.by/) [dostęp: 8 IX 2021].

<sup>20</sup> Nazwa pojawiła się po zdarzeniu, do którego doszło 16 IX 2005 r. Milicja zabrała wtedy aktywiście Mikicie Sasimowi flagę narodową, a ten jako symbol protestu wznosił swoją kurtkę dżinsową. Szerzej: *Партизанская республика. Акции протеста в Минске 19-25 марта 2006 года*, Е. Михайловская (red.), Москва 2006.

<sup>21</sup> H. Wałyniec, *Stara vs. nowa...* Por. film dokumentalny na temat tamtych wydarzeń: Ю. Хащевацький, *Плошча*, YouTube, 5 II 2011 r., [https://www.youtube.com/watch?v=\\_9gJLzclgOU](https://www.youtube.com/watch?v=_9gJLzclgOU) [dostęp: 10 IX 2021].

Te same błędy zostały powtórzone w 2010 r., kiedy to środowiskom opozycyjnym ponownie nie udało się wystawić jednego reprezentanta. Powyborczy protest przerodził się w chaotyczne próby szturmowania siedziby rządu, na co siły porządkowe zareagowały aresztowaniem 700 osób<sup>22</sup>. Łukaszenka zdobył wtedy 79,65 proc. głosów, a telewizja państwowa wyemitowała propagandowy film, który miał dowodzić istnienia planu siłowego przewrotu przygotowywanego rzekomo przez opozycję<sup>23</sup>.

Kryzys gospodarczy z 2011 r. i inflacja spowodowana przez władze<sup>24</sup> wywołały kolejne uliczne wystąpienia. Jednak i tym razem protesty wygasły. Zdaniem części komentatorów pomocny w uspokojeniu nastrojów był nie do końca wyjaśniony zamach w mińskim metrze przeprowadzony 11 kwietnia 2011 r., w którym zginęło 15 osób, a kilkaset zostało rannych<sup>25</sup>. Ostatecznie skazano za to przestępstwo dwóch robotników, ale propaganda państwowa obciążyła odpowiedzialnością opozycję, co miało mocno wpłynąć na spadek społecznego poparcia dla protestujących<sup>26</sup>.

Kryzys ekonomiczny i interwencja Rosji w Ukrainie w 2014 r. zmusiły Łukaszenkę z jednej strony do powrotu do retoryki narodowej (znalazło to odbicie we wzroście liczby białoruskojęzycznych programów emitowanych w telewizji państwowej oraz w podkreślaniu przez propagandowe mass media odrębności Białorusi od Rosji, a nawet w deklaracjach prezydenta dotyczących jego miłości do literatury i kultury narodowej)<sup>27</sup>, z drugiej zaś do skierowania się w stronę Zachodu. Na fali propagandowej odwilży mającej poprawić relacje z Zachodem w 2015 r. ogłoszono

<sup>22</sup> W filmie Jurija Haszczewackiego z 2011 r. pt. *Обыкновенные выборы* znajdują się kadry mogące stanowić dowód na to, że wspomniany szturm był dziełem milicyjnych prowokatorów, a opozycyjni liderzy nawoływali do nieulegania prowokacji. Zob. Ю. Хашчеватский, *Обыкновенные выборы*, YouTube, 6 II 2012 r., <https://www.youtube.com/watch?v=r-o-tBAA1BQ> [dostęp: 12 IX 2021]. Jednak w przedstawionej w innym filmie rządowej wersji tych wydarzeń zidentyfikowano rzekomych prowokatorów jako autentycznych działaczy opozycji i posłużono się ich pełnymi danymi. Zob. *Плошча. Железом по стеклу. Полная версия*, YouTube, 29 III 2016 r., <https://www.youtube.com/watch?v=d-PvPomK1K0M> [dostęp: 12 IX 2021]. Haszczewacki na podstawie długości i szerokości prospektu wypełnionego manifestantami oszacował ich liczbę na minimum 60 tys. Zdecydowana większość z nich nie uczestniczyła w zajściach, bez względu na to, czy miały one charakter prowokatorski czy spontaniczny.

<sup>23</sup> *Плошча. Железом по стеклу*, YouTube, 22 I 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=kifor398Ewk> [dostęp: 1 IX 2021].

<sup>24</sup> Jej źródłem było przedwyborcze podniesienie wysokości pensji i emerytur. Uzyskano to poprzez dodruk rubli, które z tego powodu zaczęły szybko tracić na wartości.

<sup>25</sup> Pierwotnie władze białoruskie informowały o 400 poszkodowanych, ostatecznie w spisach ofiar znalazły się 204 osoby. Zob. *Обновленные списки погибших и пострадавших при теракте в минском метро*, <https://www.ganc-chas.by/by/page/world/710/> [dostęp: 10 IX 2022].

<sup>26</sup> H. Wałyniec, *Stara vs. nowa...*

<sup>27</sup> Por. B. Zogg, *From Belarus with love...*; A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

amnestię dla więźniów politycznych, w tym dla byłego kandydata na prezydenta – Nikołaja Statkiewicza, który odbywał karę za rzekomą próbę przewrotu w 2010 r. Te działania doprowadziły do osłabienia starej opozycji, która – wyczuwając nastroje społeczne – w 2015 r. wybrała bojkot wyborów. Opozycyjna kandydatka Tatiana Karatkiewicz, która wyłamała się z bojkotu, była według historyka Antona Lawickiego zarówno przyczyną, jak i skutkiem zmiany na dotychczasowej scenie politycznej, gdyż (...) *jej pojawienie się i jej publiczny wizerunek demokratycznej alternatywy w pewnym stopniu zakopały „kulturę oporu”*<sup>28</sup>. Łukaszenka, korzystając z osłabienia nastrojów protestacyjnych i polaryzacji społecznej wywołanych taktyczną liberalizacją<sup>29</sup>, zdobył 83 proc. głosów. Wydawało się, że stara opozycja przegrała rywalizację o władzę na skutek sprytnego wykorzystania przez Łukaszenkę politycznego balansowania między Wschodem i Zachodem, koncesjonowanej liberalizacji<sup>30</sup> oraz unarodowienia retoryki propagandy państwowej. Przy tym białoruska gospodarka, dzięki ukrytym koncesjom z Rosji (w postaci sprzedaży nośników energii po niższych cenach<sup>31</sup>), odzyskała względną stabilność. Manifestacje w 2017 r. przeciwko planom wprowadzenia podatku od bezrobotnych udowodniły jednak, że – pomimo pozornego zniechęcenia społeczeństwa i jego zwiększonej akceptacji dla władzy – wciąż istniał spory potencjał masowego zrywu. Tym razem zapleczem protestu w coraz większym stopniu stawała się młodzież jako grupa najbardziej otwarta na wpływy Zachodu.

### Wpływ internetu na społeczeństwo białoruskie jako przyczyna zmiany postaw

Propaganda rządowa – z powodu systemu państwowego kumoterstwa zarządzana przez ludzi niekompetentnych i niechętnych zmianom – nie dostrzegała możliwości internetu. Przestrzeń informacyjna kształtowana przez Łukaszenkowskich propagandystów była oparta niemal w całości na telewizji państwowej, centralnych i lokalnych gazetach oraz na postsowieckich wzorcach, z wyraźną tendencją do kultywowania „ludowości” (w realiach postsowieckiego, pozbawionego cech narodowych reżimu była to jedynie ludowość na pokaz). Potencjał informacyjno-propagandowy sieci nie został doceniony ani w zakresie kształtowania przekazu, ani

<sup>28</sup> Za: H. Wałyniec, *Stara vs. nowa...*

<sup>29</sup> B. Zogg, *From Belarus with love...*

<sup>30</sup> W 2015 r. do parlamentu po raz pierwszy od dekady weszli przedstawiciele opozycji.

<sup>31</sup> B. Zogg, *From Belarus with love...*

przeciwdziałania opozycyjnej propagandzie<sup>32</sup>. Tę szansę skutecznie wykorzystała opozycja, która postawiła na stworzenie alternatywnych, a przy tym relatywnie tanih źródeł informacji, bazujących na kanałach Telegramu i YouTube'a. Pojawiło się wielu niezależnych blogerów<sup>33</sup>, którzy – dzięki nowym technikom przekazu, nowoczesnemu językowi i sposobowi prowadzenia narracji – lepiej trafiali do młodego pokolenia niż siermiężna propaganda państwowa. Dużą popularnością cieszyły się zwłaszcza dwa kanały – Страна для жизни (pol. Kraj dla życia), utworzony w 2019 r. przez blogera Siergieja Cichanouskiego, oraz Nexta, założony w 2018 r. przez innego blogera Stepana Putiłę<sup>34</sup>. Tej działalności towarzyszyła zwiększona aktywność zagranicznych ośrodków informacyjnych, w tym stacji telewizyjnej Biełsat<sup>35</sup> nadającej z terytorium RP, rosyjskiej stacji telewizyjnej Дождь (pol. Deszcz), a także stacji radiowych: Радио Свобода (pol. Radio Wolna Europa) i Эхо Москвы (pol. Echo Moskwy). Ta ofensywa w sieci, wobec której ośrodki państwowe w dużym stopniu pozostawały bezradne, przyniosła wyraźną mobilizację opozycyjnego elektoratu. Przejawem tego były kolejki do punktów zbierania podpisów dla kandydatów na prezydenta, co zaskoczyło władze.

<sup>32</sup> Por. opinię blogera Romana Protasiewicza o absolutnej dominacji mediów opozycyjnych w sieci: «Погряз в политике вместо того, чтобы заниматься журналистикой»: Протасевич дал интервью RT, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=n-HqMwE9Wcg> [dostęp: 12 IX 2021].

<sup>33</sup> Między innymi: Siergiej Cichanouski, Nastia Rogatko, Anton Motolko, Artiom Szrajzman, Sasza Asterman, Roman Protasiewicz. Zdaniem propagandy państwowej ci ludzie byli finansowani z zagranicy (zarówno z Zachodu, jak i z FR), ale również przez opozycję wewnętrzną. Przykładowo Cichanouski miał otrzymać 400 tys. dolarów od Belgazprombanku, tj. od bankiera Wiktora Babariki. Por. Как нагнеталась ситуация в Беларуси перед выборами? Фильм первый. Заговор, YouTube, 4 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=MRsYuRGyV94> [dostęp: 10 IX 2021].

<sup>34</sup> Wsparcie polityczne dla Putiły w postaci wywiadu udzielonego mu przez premiera RP zostało zinterpretowane przez Białoruś jako dowód na aktywny udział RP w białoruskich protestach. Por. Протасевич и революция: почему Запад защищает террориста и как Польша лжет Минску. Понятная политика, YouTube, 7 VI 2021 r., [https://www.youtube.com/watch?v=wC0WKh\]\\_fiE](https://www.youtube.com/watch?v=wC0WKh]_fiE) [dostęp: 20 IX 2021]. Co ciekawe, białoruska propaganda nie może się zdecydować, czy za ingerowanie w sytuację na Białorusi za pomocą kanału Nexta odpowiada polski rząd czy opozycja w Rosji, gdyż oskarża o finansowanie Putiły także przedsiębiorcę Michaiła Chodorkowskiego. Por. Кто и зачем давит на Беларусь? Технологии, инструменты, заказчики. Понятная политика, YouTube, 31 VIII 2020 r., [https://www.youtube.com/watch?v=hQCNqKfg\\_vU](https://www.youtube.com/watch?v=hQCNqKfg_vU) [dostęp: 18 IX 2021].

<sup>35</sup> Bielsat jest traktowany przez rząd Białorusi jako stacja propagandowa, wykorzystywana przez RP (przy finansowym wsparciu USA, Szwecji, Kanady, Norwegii, Holandii, Litwy i Anglii) do działalności wywrotowej w RB. Por. Вся правда о Белсат: кем финансируется, как врет в эфире, цензура и оскорбления. Понятная политика, YouTube, 7 XII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=SF6LhNt2SzM> [dostęp: 20 IX 2021].

## Nowa opozycja jako czynnik polityczny

Oprócz zmiany jakościowej w możliwościach kształtowania przestrzeni informacyjnej pojawił się kolejny czynnik w postaci włączenia się do gry o władzę nowych aktorów: wspomnianego już Cichanouskiego, bankiera Wiktora Babariki oraz menadżera w obszarze IT Walerija Cepkały, którzy politycznie i medialnie wyparli starą opozycję. Ci ludzie, uznawani za kandydatów Moskwy<sup>36</sup>, zorientowani na nowoczesne technologie i pieniądze, w przeciwieństwie do starej opozycji nie odstraszała młodzieży anachronicznym przekazem i kultywowaniem ludowo-sowieckich wzorców. Posługiwali się za to nowoczesnymi sposobami komunikacji i marketingiem politycznym, przy czym wykorzystywali zjawisko multiplikacji przekazów głównych kanałów opozycyjnych przez blogerów o mniejszych zasięgach, którzy docierali z treściami do lokalnych audytoriów. Dzięki temu w społeczeństwie została ponownie wzniecona wiara w możliwość politycznej zmiany, udało się również w dużym stopniu odbudować wspomnianą wcześniej kulturę oporu. Najlepszym tego przykładem była zainicjowana przez Cichanouskiego masowa akcja pod hasłem „Стоп таракан” (pol. „Stop karaluchowi”) przeprowadzona w mediach i na ulicach miast, której chwytliwemu hasłu towarzyszył wymowny symbol w postaci kaptura do rozgniecenia insekta symbolizującego Łukaszenkę<sup>37</sup>. W dodatku kanał Nexta opublikował w sieci dwa profesjonalnie zrealizowane (przy użyciu dużych zasobów informacyjno-finansowych) filmy<sup>38</sup>, które powtarzały skuteczną medialną taktykę rosyjskiego blogera Aleksieja Nawalnego. Ukazano w nich Łukaszenkę w wyjątkowo niekorzystnym świetle – nie jako polityka, a skorumpowanego aparatczyka, trzymającego ster władzy za pomocą nieuczciwych metod. Także film dokumentalny przygotowany przez „Deutsche Welle” i wyemitowany w 2019 r., zawierający zeznania członka Łukaszenkowskiego komanda odpowiedzialnego za zabójstwa polityczne z lat 1999–2000<sup>39</sup>, przyczynił się do odbudowania klimatu społecznego sprzeciwu i rosnącej społecznej delegitymizacji systemu władzy.

<sup>36</sup> K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow?...*; A. Shraibman, *Embattled Lukashenko Loses Friends...* Ocena Cepkały i Babariki jako kandydatów promowanych przez Kreml nie była jedynie zabiegiem socjotechnicznym Łukaszenki, gdyż wiele ich publicznych wypowiedzi świadczyło o prorosyjskości, chociaż Babariko lekko dystansował się wobec strategii Moskwy. Zob. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>37</sup> Por. *Белорусы выходят с тапками по всей стране. Свергнем таракана*, YouTube, 12 VI 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=NW0bH02mSyI> [dostęp: 7 IX 2021].

<sup>38</sup> *Лукашенко. Уголовные материалы*, YouTube, 25 X 2019 r., <https://www.youtube.com/watch?v=6IL6rMikkJg> [dostęp: 11 IX 2021]; „*Золотое дно*” *Лукашенко от Nexta*, YouTube, 8 III 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=km-gl2bjrBQ> [dostęp: 11 IX 2021].

<sup>39</sup> *Эксклюзив DW: Убийства противников Лукашенко в Беларуси - исповедь соучастника*, YouTube, 16 XII 2019 r., <https://www.youtube.com/watch?v=cmE0uM3WuQ4> [dostęp: 11 IX 2021].

Podsumowując powyższe, należy zauważyć, że reżim Łukaszenki miał do czynienia z kilkoma czynnikami ryzyka:

- zdeterminowaną, lecz relatywnie niewielką opozycją wewnętrzną, która w ciągu 26 lat nie zdołała jednak realnie zagrozić pozycji prezydenta, a w nowych wyborach została odsunięta przez quasi-polityków wywodzących się ze sfer biznesu i prawdopodobnie powiązanych z Moskwą;
- elektoratem negatywnym (głównie wielkomiejskim), dla którego autorytarne rządy oznaczały dalsze kosztowne systemy gospodarczo-polityczne.

Ponadto Łukaszenka i jego nomenklatura reprezentowana przez urzędników w źle skrojonych garniturach oraz przez oddanych mu przedstawicieli sektora siłowego, jak również tworzona przez nich partyzancko-martyrologiczna propaganda wzorowana na tej prowadzonej w ZSRS<sup>40</sup> nie były już w stanie dotrzeć do ludzi wychowanych na kulturze popularnej opartej na tej istniejącej na Zachodzie. Dla wielkomiejskiej młodzieży i młodej inteligencji zachodnie wzorce stały się bowiem nie kontrkulturą (jak to się działo w późnym ZSRS), ale obowiązującą kulturą. W związku z tym świat wyobrażeń i kanonów lansowanych przez Łukaszenkę i jego popleczników był postrzegany jako przejaw anachronicznej, zdegenerowanej subkultury i traktowany pogardliwie.

## Synergia czynników impulsem do zmiany politycznej

Na opisane wyżej czynniki o charakterze społeczno-politycznym nakładały się dwa dodatkowe – w postaci słabości gospodarczej kraju, która nawet przy relatywnie niewielkim wahnięciu koniunktury mogła przekształcić się w kryzys<sup>41</sup>, oraz sprzecznych wpływów (jawnych i niejawnych) FR i Zachodu. Polityka balansu między Rosją a Zachodem, uprawiana z powodzeniem przez Łukaszenkę przynajmniej od 2014 r.<sup>42</sup>, przekonała bowiem część zachodnich polityków, że możliwe jest „wyjęcie” Białorusi z rosyjskiej strefy wpływów, tak jak to się stało z Ukrainą i Gruzją<sup>43</sup>. Nietrudno było przewidzieć,

<sup>40</sup> Por. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>41</sup> Tylko między styczniem i lutym 2020 r. PKB Białorusi – w związku z wahaniami cen ropy na rynkach światowych – zmniejszył się o 0,6 proc. Zob. A. Foster, *Belarus Presidential Election...* Dużą rolę odegrało ograniczenie eksportu do FR. Można wysunąć hipotezę, że FR, zwiększając cenę ropy dla BR, na długo przed wyborami zmierzała do osłabienia pozycji Łukaszenki przez zmniejszenie PKB, a więc i obniżenie poziomu życia Białorusinów. Por. M. Clark, *Belarus warning update...*

<sup>42</sup> P. Slunkin, A. Wilson, *How to train your dictator...*; B. Zogg, *From Belarus with love...*

<sup>43</sup> Por. B. Zogg, *From Belarus with love...* Było to logicznym skutkiem zmiany stosunku Łukaszenki do Moskwy po 2014 r. i jego zaskakująco wojowniczej retoryki, obejmującej oskarżenie FR o łamanie prawa międzynarodowego. Jednym z najjaskrawszych przejawów takiej polityki była wizyta

że w sytuacji, gdy krajem rządził od ćwierć wieku autorytarny i trudno sterowalny człowiek, sposobem na realizację geopolitycznych interesów Rosji i Zachodu może być albo zmuszenie Łukaszenki do jednoznacznego wyboru opcji (np. w postaci zakończenia procesu tworzenia ZBiR), albo wymiana władzy na układ realizujący linię polityczną pożądaną przez aktorów zewnętrznych. O ile możliwość pozbawienia Łukaszenki alternatywy mieli głównie Rosjanie, o tyle opcja wymiany władzy na nowy układ była w zasięgu obu graczy geopolitycznych, tj. zarówno FR, jak i Zachodu.

Procesami gospodarczymi – z punktu widzenia technologii politycznych i służb specjalnych – sterować się nie da, ale historia nowożytna dowiodła, że sprawne służby specjalne i rozbudowany aparat propagandowy są w stanie (przynajmniej do pewnego stopnia) wpływać na dynamikę procesów społecznych. Zwłaszcza jeśli kluczem do nich jest zorganizowana opozycja, którą można poddać agenturalnej kontroli. Trudno sterować masowym i niezorganizowanym buntem społecznym wywołanym np. ostrym kryzysem, ale jeżeli jest on elementem gry politycznej prowadzonej przez zhierarchizowane i oparte na podziale ról organizacje, to służby specjalne mają spore możliwości wpływu na intensywność tego buntu i kierunki jego rozwoju. Na Białorusi, w związku z występowaniem synergii czynników społecznych, gospodarczych i politycznych, istniał potencjał zmiany władzy poprzez odpowiedni wpływ na społeczeństwo – zarówno za pomocą jawnej propagandy, jak i agenturalnego oddziaływania na struktury opozycyjne.

## Hipoteza robocza

Na podstawie tego, co zostało opisane powyżej, można wysunąć hipotezę roboczą, u której podstaw leży wspomniana już dynamika zmian społecznych na Białorusi. We wcześniejszych epizodach walki o władzę głównymi oponentami Łukaszenki były bowiem, jak wspomniano, inteligencja oraz nieliczne grupy o liberalno-demokratycznej proweniencji, z silnie zaznaczonym wątkiem nacjonalistycznym, pozostające jednak w strefie rosyjskich wpływów kulturowych. W okresie poprzedzającym bunt społeczny z lat 2020–2021 potencjalnym motorem zmian stała się natomiast białoruska młodzież miejska. Przy czym młodzi Białorusini – jak większość mieszkańców kulturowych peryferii<sup>44</sup> – są na ogół bezkrytycznym odbiorcą

---

amerykańskiego polityka Mike'a Pompeo w Mińsku w 2020 r., w czasie której padło zapewnienie, że USA są gotowe pokryć zapotrzebowanie energetyczne Białorusi. Zob. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>44</sup> Zgodnie z teorią postkolonialną opartą na podziale: metropolie (gospodarczo-polityczno-kulturowe) i uzależnione od nich peryferia. To pojęcie ma więc znaczenie politologiczno-kulturoznawcze, a nie pejoratywne.



zachodniej kultury popularnej, głównie w amerykańskim wydaniu. To sprawia, że Zachód dysponuje bardzo dużymi, miękkimi możliwościami wpływu na sytuację w kulturowych prowincjach, w tym na Białorusi. Wraz z muzyką, modą, amerykani- zacją obyczajów i młodzieżowego slangu są bowiem budowane pozytywne postawy wobec wzorców polityczno-społecznych płynących z Zachodu, który w świadomości odbiorców jawi się jako nośnik istotnych i pożądanых wartości<sup>45</sup>. A młodzież – z racji wieku, braku kotwic społecznych w postaci posad i własnych rodzin oraz dużej mobilności – jest tradycyjnie głównym uczestnikiem masowych wystąpień.

Jeżeli rosyjscy analitycy uznali, że jedynym wyzwalaczem politycznych zmian na Białorusi w sytuacji systemowej słabości starej opozycji jest kulturowo zwesternizowana młodzież, to racjonalnym wyjściem z politycznego pata wywołanego białoruską polityką balansu byłoby wykorzystanie społecznego zrywu, aby zmu- sić Łukaszenkę do trwałego przyjęcia wschodniego kursu<sup>46</sup>. Nie wolno było przy tym dopuścić, by uliczni rewolucjoniści przejęli władzę. Nie ulegało bowiem wą- pliwości, że po obaleniu Łukaszenki białoruska młodzież może (choćby w dłuż- szej perspektywie) ułatwić prozachodnim politykom dojście do władzy. Tak więc rozwiązaniem z zakresu technologii politycznych mogło być posłużenie się zwe- sternizowaną młodzieżą i mieszkańcami dużych miast w celu wymuszenia ta- kich działań białoruskich władz, które doprowadziłyby do zdecydowanej reak- cji Zachodu. Dla rosyjskich planistów było (i jest) to łatwe zadanie w sytuacji, gdy zachodni politycy publicznie deklarują wspólnotę wartości jako podstawę

<sup>45</sup> Taki proces zaszedł w PRL, gdzie wyobrażony Zachód (któremu, bez oparcia się na doświadczeniu, przypisywano takie cechy, jak: bycie cywilizowanym, pełnym poszanowania wolności i prawa, nowo- czesnym i bogatym) był przeciwstawiany wyobrażonemu Wschodowi (czyli Rosji, która była trakto- wana z pogardą jako kraj prymitywny, cywilizacyjnie i kulturowo zapóźniony). Te dwa społeczne wy- obrażenia powodowały zaskakującą sytuację: Polacy byli politycznymi peryferiami Rosji, a jednocze- śnie kultywowali przekonanie, że stoją od niej wyżej cywilizacyjnie (z racji wiary w większą bliskość kulturową z Zachodem). Sprzyjało to społecznej delegitymizacji komunistycznej władzy (odrzućanej jako ucieleśnienie wschodniej barbarii) i zmitologizowanemu postrzeganiu Zachodu (zetknięcie z re- aliami zachodniego życia w wielu krajach byłego obozu socjalistycznego wywołało zjawisko myślo- wego chaosu). W Ukrainie ten sam proces społecznego budowania zmitologizowanych wyobrażeń na temat Zachodu stał się przyczyną upadku prezydenta Wiktora Janukowycza. Utracił on władzę wskutek przekonania Ukraińców, że jest on jedyną przeszkodą blokującą natychmiastowe wejście do Unii Europejskiej i NATO, co zostało wykorzystane przez ówczesną opozycję.

<sup>46</sup> Rosyjska myśl polityczno-wojskowa już od dawna koncentruje się na próbach hybrydowego połącze- nia siły kinetycznej (tj. działań stricte wojennych) z miękką siłą (tj. głównie manipulacją przestrzenią informacyjną przeciwnika) w celu uzyskania konkretnych celów politycznych. Posługując się typo- wą techniką analityczną przewidywania prawdopodobnego kierunku rozumowania przeciwnika, należy założyć, że rosyjscy planiści są w stanie racjonalnie ocenić sytuację oraz wypracować ade- kwatne do niej metody i formy działania. Por. А.А. Бартош, «Серые зоны» как ключевой элемент современного операционного пространства гибридной войны, „Военная Мысль” 2021, nr 2.

polityki, przesuwając tę dziedzinę życia społecznego z obszaru racjonalizmu w obszar emocji i moralnych ocen<sup>47</sup>. Prawa człowieka, demokracja, rządy prawa, poszanowanie mniejszości i wolności obywatelskich są niewątpliwie niezbywalnie związane z zachodnią kulturą polityczną, ale jednocześnie pozwalają stosunkowo łatwo manipulować zachodnimi politykami. Muszą oni reagować (przynajmniej na poziomie deklaracyjnym) zgodnie z prezentowanym publicznie katalogiem wartości, by nie utracić twarzy<sup>48</sup> i wiarygodności politycznej. Upraszczając, można stwierdzić, że służby specjalne FR dysponowały możliwościami sprowokowania biegu wypadków dogodnego dla Rosji. W sytuacji odbudowania kultury społecznego oporu można było bez większych trudności wywołać masowe protesty prozachodnich środowisk na Białorusi. Te zaś – z racji licznego udziału młodzieży wśród manifestantów – z łatwością dało się przekształcić w walki uliczne z siłami porządkowymi, które w obliczu masowości zrywu musiały zareagować w brutalny sposób<sup>49</sup>. Jednocześnie, wskutek agenturalnych wpływów w zorganizowanej opozycji, można było kanalizować te wystąpienia, by nie przekształciły się w powstanie ludowe. Następnie wystarczyło poczekać na spodziewaną reakcję Zachodu w postaci potępienia białoruskich władz i wprowadzenia sankcji, które bez pomocy ze strony Rosji wyniszczyłyby zapóźnioną gospodarkę RB. Po osiągnięciu zakładanego celu (tj. wywołania antagonizmów między Zachodem i Łukaszenką) można było zmusić białoruskie władze do wyrażenia zgody na koncesje polityczno-gospodarcze oczekiwane przez Rosję, czyli do trwałego porzucenia przez Łukaszenkę polityki balansu między Rosją i Zachodem<sup>50</sup>. I dopiero wtedy należało spacyfikować nastroje protestacyjne za pomocą środków karno-administracyjnych, propagandowych oraz deceptacyjno-prowokatorskich. Przy takiej strategii najbardziej ekonomicznym rozwiązaniem byłoby wykorzystanie energii masowych wystąpień do osiągnięcia celów geopolitycznych i dopiero późniejsze stłumienie protestów. Jeżeli FR rzeczywiście realizowała taki plan, to było to makiawelicznie inteligentne. Działania prodemokratycznych organizacji wspieranych przez Zachód mogły bowiem zostać

<sup>47</sup> Taka postawa była źródłem maskowanej niechęci Zachodu do powrotu w 2020 r. do polityki sankcyjnej wobec FR, która w 2016 r. uległa zmianie. Zachód musiał bowiem występować w obronie demokracji i praw obywatelskich, mimo że w ten sposób zwiększał uzależnienie Białorusi od Rosji. Por. A. Shraibman, *Embattled Lukashenko Loses Friends...*

<sup>48</sup> W sensie Goffmanowskim – rozumianej jako utrwalony, publiczny wizerunek przypisany zarówno konkretnej jednostce, jak i odgrywanej przez nią roli.

<sup>49</sup> Wbrew tworzonemu w zachodnich mediach wrażeniu pokojowego charakteru protestów ich przebieg w początkowej fazie miał charakter masowych walk z OMON i milicją.

<sup>50</sup> Por. В. Кравченко, *Россия «мягко» аннексировала Беларусь: что это означает для Украины*, ZN,UA, 10 IX 2021 r., <https://zn.ua/international/rossija-mjahko-anneksirovala-belarus-chto-eto-oznachaet-dlja-ukrainy.html> [dostęp: 17 IX 2021].

wykorzystane do wymuszenia na białoruskich władzach odrzucenia prozachodniej polityki. W ten niezamierzony sposób Zachód dostarczyłby Rosji narzędzie służące do wywierania wpływu na Łukaszenkę.

## Rola sektora siłowego

Z dotychczasowego toku rozumowania wynika, że kluczem do opisanych strategii jest białoruski KGB<sup>51</sup> (czy też szeroko rozumiany sektor siłowy). Jego działania powinny najpierw doprowadzić do wewnętrznego kryzysu politycznego, skutkującego załamaniem relacji białoruskich władz z Zachodem, a następnie do jego sprawnego wygaszenia, aby nie doszło do rozlania się buntowniczych nastrojów na całą Białoruś i dalej na FR.

Białoruski sektor siłowy, a zwłaszcza wojskowy wywiad GRU<sup>52</sup> oraz wywiad i kontrwywiad KGB, z analitycznego punktu widzenia muszą być traktowane jako delegatury ich rosyjskich odpowiedników, tj. odpowiednio GU<sup>53</sup> i FSB<sup>54</sup> (zwłaszcza 5. Służby FSB<sup>55</sup> – jednostki odpowiedzialnej za pracę rozpoznawczą poza granicami FR). Wynika to zarówno ze związków formalnych w ramach ZBiR, jak i z trwającej od dekad bliskiej współpracy operacyjnej, w której białoruski KGB odgrywa rolę pomocniczą wobec służb rosyjskich. Duże znaczenie mają także wysoki stopień powiązań rodzinno-towarzyskich oraz wiara w geopolityczną nieuchronność związków z Rosją, która jest powszechna wśród białoruskiej kadry oficerskiej. Biorąc pod uwagę codzienną, rutynową współpracę służb wojskowych i cywilnych służb specjalnych RB i FR, powiązania nieformalno-rodzinne, wspólne, sowieckie tradycje oraz istotność Białorusi dla bezpieczeństwa zachodniej flanki Rosji, należy się spodziewać bardzo wysokiego poziomu zinfiltrowania białoruskich służb. Można przy tym założyć, że infiltracja GRU i KGB przez Rosjan może się odbywać według wzorców przeciwczonych w PRL, tj. lokować się w szarej strefie między relacjami przyjacielsko-rodzinno-biznesowymi a formalną współpracą. Dodatkowym

---

<sup>51</sup> Ros. Комитет государственной безопасности Республики Беларусь, pol. Komitet Bezpieczeństwa Państwowego Republiki Białoruś.

<sup>52</sup> Ros. Главное разведывательное управление Генерального штаба Вооружённых сил Республики Беларусь, pol. Główny Zarząd Wywiadowczy Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Republiki Białoruś.

<sup>53</sup> Dawne GRU, obecnie Главное управление Генерального штаба Вооружённых сил Российской Федерации, pol. Główny Zarząd Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej.

<sup>54</sup> Ros. Федеральная служба безопасности Российской Федерации, pol. Federalna Służba Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej.

<sup>55</sup> Ros. Служба оперативной информации и международных связей ФСБ, pol. Służba Informacji Operacyjnej i Stosunków Międzynarodowych FSB.

czynnikiem wzmacniającym (podobnie jak w przypadku Ludowego Wojska Polskiego i Służby Bezpieczeństwa PRL) jest brak penalizacji działań podejmowanych na rzecz rosyjskich służb<sup>56</sup> oraz świadomość przedstawicieli białoruskich struktur siłowych dotycząca braku alternatyw. Zdają sobie oni sprawę, jak ważna dla militarnego bezpieczeństwa FR jest Białoruś.

Chociaż to tylko hipoteza robocza, to całokształt działań białoruskiego sektora siłowego (zwłaszcza KGB) podejmowanych w trakcie politycznych turbulencji może wskazywać na to, że zaostrzenie powyborczego konfliktu społecznego mogło być wywołane celowo<sup>57</sup>.

## Działania sektora siłowego wobec opozycji

Z analizy działań sektora siłowego RB wynika niezbicie, że dysponował on dobrym rozpoznaniem agenturalnym w środowiskach opozycyjnych. Działania operacyjno-rozpoznawcze leżały u podstaw decyzji karno-administracyjnych zmierzających do zwiększenia kontroli nad opozycją:

- 15 maja 2020 r. Centralna Komisja Wyborcza odmówiła Cichanouskiemu rejestracji jego kandydatury, a 29 maja 2020 r. milicja – posługując się prowokacją – aresztowała go<sup>58</sup>;
- 11 lipca 2020 r. przeprowadzono przeszukania w siedzibie Belgazprombanku<sup>59</sup>, w ramach śledztwa dotyczącego prania pieniędzy, korupcji i przestępstw karno-skarbowych<sup>60</sup>. Niedługo potem zatrzymano Babarikę pod

<sup>56</sup> Co więcej, ścisłe związki oficerów z rosyjskimi służbami odgrywają istotną rolę w ich awansach służbowych.

<sup>57</sup> Informacje dotyczące koordynacji protestów i wezwania do nich były szeroko rozpowszechniane w internecie (zostało to później wykorzystane przez białoruskie władze w oskarżeniach Zachodu o prowokację), który został wyłączony jedynie na krótko. Dzięki temu możliwe było stałe mobilizowanie protestujących. Por. „2020”. *Фильм 2-й „Блицкриг. День выборов”*. *Голосование перешло в беспорядки*, YouTube, 5 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=04f0lj5Dlyk> [dostęp: 15 IX 2021]; M. Clark, *Belarus warning update...* Tezy ośrodków państwowych były w tym wypadku potwierdzane przez różnych blogerów, którzy przechwalali się skutecznością w aktywizowaniu tłumów.

<sup>58</sup> Н. Бутович, *Светлана Тихановская о задержании мужа на пикете в Гродно: «Пикет носил законный и мирный характер. Имеет место провокация». Возможная кандидатка в президенты заступилась за главу своей инициативной группы, „Комсомольская Правда”*, 30 V 2020 r., <https://www.kp.by/online/news/3891128/> [dostęp: 12 IX 2021]. Zob. wideozapis zatrzymanie potwierdzający, że było to skutkiem prowokacji: *Задержание Тихановского в Гродно*, YouTube, 29 V 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=IFITZFAif-8> [dostęp: 11 IX 2021].

<sup>59</sup> W całości kontrolowany kapitałowo przez Gazprom.

<sup>60</sup> A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

zarzutem malwersacji. Towarzyszył temu czarny PR w prasie<sup>61</sup>. W tym samym czasie w sieci pojawił się film ukazujący mężczyznę podobnego do Cepkały w trakcie seksu z dwiema prostytutkami<sup>62</sup>;

- 14 lipca 2020 r. Centralna Komisja Wyborcza odmówiła rejestracji kandydatur Babariki i Cepkały.

Dnia 16 lipca 2020 r. sztaby wyborcze Cepkały i Babariki zjednoczyły się ze sztabem wyborczym Swiatłany Cichanouskiej, której kandydatura została wysunięta przez opozycję po odmowie rejestracji kandydatury jej męża. Nie jest jasne, dlaczego postawiono na osobę nieprzygotowaną merytorycznie do pełnienia funkcji politycznych<sup>63</sup>. Można było bowiem wytypować kogoś spośród byłych więźniów politycznych, cieszących się popularnością w kręgach opozycyjnych. Białoruscy politolodzy zakładają, że władze pozwoliły Cichanouskiej na udział w wyborach, gdyż wierzyły, że patriarchalno-postwiejskie społeczeństwo białoruskie nie zaakceptuje kobiety w roli prezydenta. Podobne tezy wygłaszał Łukaszenka<sup>64</sup>. Jednak to wyjaśnienie stoi w sprzeczności z kilkoma faktami:

- władze rzekomo nie traktowały Cichanouskiej jako realnego zagrożenia, ale podjęły przygotowania do masowych fałszerstw wyborczych, które stały się przyczyną wybuchu zamieszek w noc powyborczą;

<sup>61</sup> Por. Ю. Терех, *О яблонях и яблоках*, „Беларусь сегодня”, 23 IV 2020 r. Tierieh m.in. zasugerował, że kampania wyborcza Babariki była finansowana z zagranicznych funduszy. W kolejnych publikacjach przeszedł do szczegółów i stwierdził, że za Babariką miały stać rosyjski Gazprom i FSB. Oskarżenia wobec Gazpromu obecne w białoruskiej prasie i wystąpieniach Łukaszenki wyraźnie irytowały Kreml. W jego imieniu rzecznik prasowy prezydenta FR Dmitrij Pieskow domagał się dowodów, a nie kalumnii. Por. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>62</sup> *Схемы Бабарико и девушки Цепкало. Компромат*, YouTube, 9 VII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=y4rGxWGyBo> [dostęp: 5 VII 2021].

<sup>63</sup> Wpadki Cichanouskiej podczas wystąpień publicznych są ulubionym tematem państwowych propagandystów. Przykładem może być jej wypowiedź na temat 900 tys. dolarów znalezionych w mieszkaniu matki Siergieja Cichanouskiego. Próbując przekonać opinię publiczną, że pieniądze zostały podrzycone przez KGB (choć władze wyemitowały nagranie jej rozmowy z teściową, w czasie której ta ostatnia otwarcie mówiła, że pieniądze należą do Siergieja), stwierdziła, że (...) „gdybyśmy mieli takie pieniądze, (...) to Siergiej na pewno by nie walczył o jakieś tam prawa prostego ludu”. Zob. *ЭКСКЛЮЗИВ!!! Телефонный разговор Тихановской и матери Сергея. Свекровь знала про 900 тысяч долларов*, YouTube, 28 IV 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=rDEMTJ9AKFo> [dostęp: 16 IX 2021].

<sup>64</sup> *Александр Лукашенко: В Беларуси Конституция не под женщину. Я убежден Президентом будет мужик*, YouTube, 30 V 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=HR6BWBa2wL8> [dostęp: 10 IX 2021].

- w dzień wyborów w dużych miastach zgromadzono siły bezpieczeństwa w celu tłumienia rozruchów<sup>65</sup>, a zatem przewidywano protesty uliczne na dużą skalę;
- 5 sierpnia KGB zarejestrował operacyjnie – co ma kluczowe znaczenie dla niniejszej analizy – spotkanie Cichanouskiej z jej współpracownikami, w czasie którego otwarcie omawiano plan siłowego przejścia władzy<sup>66</sup>. Zgodnie z § 357 p. 1 Kodeksu karnego RB samo planowanie przejścia władzy w drodze pozakonstytucyjnej jest przestępstwem ściganym z urzędu i zagrożonym karą od 8 do 12 lat pozbawienia wolności<sup>67</sup>. Pomimo uzyskania dowodu na popełnienie przestępstwa, nie zatrzymano Cichanouskiej przed wyborami. Po wybuchu masowych protestów nakłoniono ją (w niejasny sposób) do wyjazdu z Białorusi, chociaż musiano zdawać sobie sprawę z tego, że doprowadzi to do utworzenia opozycyjnego ośrodka władzy na emigracji, wykorzystującego Cichanouską jako postać symbolicznego prezydenta na uchodźstwie;
- brutalne interwencje służb bezpieczeństwa nastąpiły już w noc po wyborach. Jak już wcześniej wspomniano, z materiałów filmowych zamieszczonych na YouTubie wynika, że w momencie ogłoszenia wyników były przygotowane znaczne siły milicji i OMON. Jednak ze stopniem przygotowania sił bezpieczeństwa nie współgrało niepoważne zachowanie Łukaszenki<sup>68</sup>. Jego irracjonalnych reakcji nie można tłumaczyć realnym zagrożeniem, gdyż – pomimo ogromnej skali społecznego oporu – wydarzenia ani razu nie weszły w gorącą fazę konfrontacji z władzą w postaci prób zdobycia broni lub przejścia centrów decyzyjnych. Jest to analitycznie istotne,

<sup>65</sup> Пор. 6 дней протестов за 6 минут. Как развивались события в Белоруссии, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=QHoaoIW7RGU> [dostęp: 19 IX 2021].

<sup>66</sup> Встреча Светланы Тихановской с доверенными лицами, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=x01MTapIMlg> [dostęp: 8 IX 2021].

<sup>67</sup> Уголовный Кодекс Республики Беларусь. Статья 357. Заговор или иные действия, совершенные с целью захвата государственной власти: „1. Заговор или иные действия, совершенные с целью захвата или удержания государственной власти неконституционным путем, – наказываются лишением свободы на срок от восьми до двенадцати лет”, [https://kodeksy-by.com/ugolovnyj\\_kodeks\\_rb/357.htm](https://kodeksy-by.com/ugolovnyj_kodeks_rb/357.htm) [dostęp: 14 IV 2022].

<sup>68</sup> Białoruski prezydent latał helikopterem, aby obejrzeć skalę manifestacji, wykrzykiwał do omonowców, że są ślicznymi chłopakami, jak również pojawił się publicznie z kałasznikowem w ręku, osłaniany przez piętnastoletniego syna Kołę udającego komandosa. Zob. Лукашенко: Вы красавцы! Мы с ними разберёмся! Рабочий день Президента, YouTube, 23 VIII 2020 r., [https://www.youtube.com/watch?v=\\_ZPYb3pbYHA](https://www.youtube.com/watch?v=_ZPYb3pbYHA) [dostęp: 7 IX 2021]; Лукашенко с автоматом и его сына в бронжилете сделали мемом, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=1zkrjp4aBE4> [dostęp: 7 IX 2021]. Por. M. Clark, Belarus warning update...

gdyż – wbrew propagandzie opozycji utrzymującej, że protesty miały charakter wyłącznie pokojowy<sup>69</sup> – istnieją liczne materiały filmowe ukazujące brutalne starcia między omonowcami a manifestantami w pierwszych dniach protestów<sup>70</sup>.

Przy tak dużej liczbie manifestantów (23 sierpnia 2020 r. w Mińsku było ich między 100 tys. a 230 tys.<sup>71</sup>) siłowe przejście władzy było możliwe. Na początku zrywu społecznego doszło do walk ulicznych, w których manifestanci byli stroną atakującą, a mimo to opozycja ani razu nie podjęła zdecydowanych działań. Duża mobilizacja emocjonalna protestującego tłumu, która zgodnie z regułami psychologii powinna przekształcić się w zbiorową agresję, nigdzie nie doprowadziła do sytuacji realnie zagrażających władzy<sup>72</sup>. A przecież z zapisu rozmów prowadzonych podczas wspomnianego już spotkania sztabu Cichanouskiej wynika, że istniały plany zajęcia budynków rządowych.

Po zduszeniu masowych protestów władze rozpoczęły represje karno-administracyjne. W ten sposób zmusiły opozycjonistów do ucieczki z kraju, jakkolwiek musiały zdawać sobie sprawę, że spowoduje to utworzenie zagranicznych centrów opozycyjnych, w dalszej perspektywie groźnych dla reżimu<sup>73</sup>. Towarzyszyła temu ofensywa informacyjna, która – w przeciwieństwie do propagandy sprzed protestów – była realizowana w sposób profesjonalny przez młodych i cynicznych, ale skutecznych propagandystów, potrafiących dopasować przekaz do konkretnych

<sup>69</sup> „Na Białorusi demonstracja zatrzymuje się na czerwonym świetle, na jezdni – zajmuje tylko jej połowę. Na zdjęciach z protestów widać, że ludzie wchodzą na ławki, ale zdejmują wcześniej buty. Po zakończeniu manifestacji Białorusini zbierają śmieci”. Zob. *Z przerwą na czerwone światło, czyli jak protestują Białorusini*, Polsat News, 16 VIII 2020 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-08-16/z-przerwa-na-czerwone-swiatlo-czyli-jak-protestuja-bialorusini/> [dostęp: 11 IX 2021].

<sup>70</sup> *Por. О протестах в Беларуси, неудавшейся революции, силовиках и радикалах. Противостояние. Фильм АТН*, YouTube, 23 III 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=KfqQZ9PR7Cg> [dostęp: 15 VIII 2021].

<sup>71</sup> *Dziesiątki tysięcy ludzi na proteście w centrum Mińska*, Bankier, 24 VIII 2020 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bialorus-Wielki-protest-w-centrum-Minska-7948615.html> [dostęp: 11 IX 2021]; M. Clark, *Belarus warning update...*

<sup>72</sup> Dla porównania: w 2014 r. Ługańsk został zajęty przez prorosyjskie bojówki, mimo że – nawet po zajęciu siedziby SBU i administracji regionu – buntownicy dysponowali początkowo maksimum 500 osobami gotowymi do zajęcia miejsc na tzw. blok-postach (improwowanych punktach kontroli wjazdu na dane terytorium).

<sup>73</sup> Dla porównania: sowieckie służby specjalne przez całe dwudziestolecie międzywojenne musiały zwalczać emigracyjne centra opozycyjne, które były wykorzystywane przez zachodnie służby specjalne, stając się poważnym zagrożeniem dla komunistycznej władzy.

audytoriów i skutecznie zinfiltrować przestrzeń informacyjną zarówno w mediach tradycyjnych, jak i w internecie<sup>74</sup>.

Ostatnim elementem, łączącym w sobie walkę informacyjną z realizacją celów politycznych, były operacje prowokatorsko-decepcyjne zrealizowane między jesienią 2020 r. a wiosną 2021 r. Największymi i najbardziej znaczącymi okazały się gry agenturalne oznaczone kryptonimami „Tiszina” i „Mankurty”.

## Nietypowe działania sektora siłowego

Jak już wspomniano, 5 sierpnia 2020 r. KGB zdobył dokumentację operacyjną dotyczącą popełnienia przez Cichanouską i jej sztab poważnego przestępstwa w postaci planu siłowego przejścia budynków rządowych. Zgodnie z białoruskim prawem można było (a wręcz należało) dokonać prewencyjnych aresztowań, a następnie za-inscenizować procesy, w których zostałyby wykorzystane nagrania operacyjne oraz zeznania zatrzymanych, kompromitujące opozycję jako puczystów. Dlaczego więc sektor siłowy nie zareagował i dopuszczono Cichanouską do wyborów? Nastroje społeczne były przecież widoczne nie tylko dla analityków. Nawet jeśli popularyzowane przez opozycję wyniki sondaży wskazujących na trzyprocentowe poparcie dla Łukaszenki były nieprawdziwe<sup>75</sup>, to masowe uczestnictwo ludności (przynajmniej w dużych miastach) w opozycyjnych wiecach, pojawienie się w sieci wielu opozycyjnych kanałów blogerskich o tematyce politycznej i ogromna liczba ich abonentów, jak również aktywizacja ośrodków informacyjnych działających z zagranicy (Bielsat, Nexta, Radio Swoboda) ewidentnie wskazywały na nastroje antyreżimowe dużo silniejsze niż w poprzednich latach. Aresztowanie sztabu Cichanouskiej połączone z nagonką medialną, w której wykorzystano by zdobyte operacyjnie nagrania, mogło powstrzymać (lub przynajmniej znacznie osłabić) wybuch społecznego niezadowolenia. Dopuszczono jednak do wyborów, a następnie – z powodu dużej nieudolności fałszerstw<sup>76</sup> (rozpowszechnianie ich w sieci nie zostało trwale

<sup>74</sup> M.in.: Grigorij Azarionok (program „Паноптикум”, pol. „Panoptikon”), Igor Tur (programy „Бюджет дополнено”, pol. „Będzie uzupełnione”; „Антифейк”, pol. „Antyfejk”), Siergiej Gusaczenko (program „Понятная политика», pol. „Zrozumiała polityka”).

<sup>75</sup> Na Białorusi brakuje obiektywnych badań opinii publicznej. Zarówno badania rządowe, jak i sondaże zamawiane przez opozycję przeczą podstawowej metodologii nauk społecznych, a przy tym są wykorzystywane do bieżącej walki politycznej. W sytuacji fałszowania wyborów nie ma zatem możliwości metodologicznie poprawnej oceny rozkładu sympatii politycznych.

<sup>76</sup> Spis naruszeń i prób fałszerstw wyborczych publikowała w trybie online platforma Zubr, zajmująca się monitorowaniem procesów głosowania na Białorusi. Zob. <https://zubr.in/> [dostęp: 12 IX 2022].



zablokowane<sup>77</sup>) – szybko radykalizowano nastroje społeczne. Skończyło się to ulicznymi wystąpieniami, najgroźniejszymi dla władzy w całej dotychczasowej historii Białorusi. Dalsze działania władz wobec Cichanouskiej również były nielogiczne. Zamiast uspokajania nastrojów w celu bezpiecznego zarządzania kryzysem, zrobiono wszystko, by jeszcze bardziej zantagonizować społeczeństwo i jednocześnie uczynić z Cichanouskiej symbol społecznego oporu<sup>78</sup>.

Nie podjęto również zabiegów socjotechnicznych w postaci np. powtórnego liczenia głosów (co było bez znaczenia w sytuacji, gdy władze w pełni kontrolowały Centralną Komisję Wyborczą i jej aparat terenowy) oraz taktycznej liberalizacji, połączonej z intensyfikacją rządowej propagandy<sup>79</sup> i działań prewencyjnych aparatu przymusu. Wybrano wariant siłowy, który próbowano nieudolnie maskować zabiegami politycznego PR<sup>80</sup>. Aparat przymusu działał bardzo brutalnie, a informacje o torturowaniu zatrzymanych pogłębiały polaryzację społeczną<sup>81</sup> i skutecznie robiły

<sup>77</sup> Por. np. *Кто и как украл у беларусов выбор. Фальсификации как причина санкций*, YouTube, 14 VII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=MZuAFOBOoO0>; *Фальсификация выборов в Беларуси*, YouTube, 11 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=-yO4xyW1tM>; *Как фальсифицируют выборы в Беларуси*, YouTube, 7 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=xPEBakCIU5s>; *Доказательство фальсификации на Президентских выборах в Беларуси (2020)*, YouTube, 11 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=YPbADBmSTLM>; *Фальсификация президентских выборов в Беларуси 2020 снятая на камеру Отказ подписать протокол выборов*, YouTube, 18 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=DcYToPFI9dI>; *Фальсификация выборов президента республики Беларусь 09.08.2020*, YouTube, 28 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=eMgSoWqcNyw>; *Фальсификация выборов в Беларуси!*, YouTube, 19 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=GkR1CaasrNE>; *Беларусь. Как принуждают к фальсификации выборов*, YouTube, 12 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=uBm0Gi81IfU> [dostęp do wszystkich materiałów podanych w tym przypisie: 17 IX 2021].

<sup>78</sup> Por. *Светлана Тихановская - символ нерешимости беларусов. Про интервью с Гордоном*, YouTube, 24 II 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=ad68W4CK3OU> [dostęp: 16 IX 2021]; *Тихановская: «Я не стала лидером, но я стала символом»*, YouTube, 4 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=vp9X22Irbaw> [dostęp: 16 IX 2021].

<sup>79</sup> W skuteczny sposób potrafiła ona oddziaływać na nastroje, głównie za sprawą łączenia informacji operacyjnych KGB z nowoczesnymi technikami medialnymi. Przykładem może być film kompromitujący Cichanouskiego, w którym wskazano na czerpanie przez niego ogromnych korzyści z działalności opozycyjnej oraz zwrócono uwagę na liczny udział kryminalistów w jego sztabie wyborczym (20 proc. z 252 działaczy miało być karanych na podstawie paragrafów kk). Zob. *«Страна для жести»: о «банде» Тихановского и подготовке террора в Беларуси*, YouTube, 21 VII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=n8mt5I9EBMY> [dostęp: 1 IX 2021].

<sup>80</sup> O niskim poziomie programów propagandowych emitowanych w białoruskiej telewizji świadczy m.in. filmik, w którym zatrzymani w areszcie „Okrestino” chórem zapewniali do kamery, że nikt ich nie bił.

<sup>81</sup> W tym kontekście ciekawe są informacje na temat udziału rosyjskich „ekspertów” w systemowych stosowaniu tortur w RB. Por. *Российский спецназ учил пытать беларусов*, YouTube, 22 X 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=UZMPPAZLxvg> [dostęp: 25 X 2021].

z Łukaszenki politycznego pariasa w oczach Zachodu<sup>82</sup>. Ponadto po wybraniu przez władze wariantu siłowego z niezrozumiałych powodów zmuszono Cichanouską do emigracji, zamiast ją zaaresztować pod zarzutem planowania siłowego przewrotu (na co władze miały dowody)<sup>83</sup>. Trudno było bowiem nie przewidzieć, że – w sytuacji nieuznania wyniku wyborów przez Zachód – spowoduje to powstanie emigracyjnego ośrodka władzy<sup>84</sup> wspieranego przez państwa zachodnie, który stanie się punktem odniesienia dla wcześniej zantagonizowanych odłamów emigracyjnej i krajowej opozycji, a przy tym wygodnym środkiem nacisku na Łukaszenkę<sup>85</sup>.

Można byłoby zrozumieć te działania przy założeniu systemowej nieudolności białoruskich służb i administracji. Procesy zachodzące w strukturach państwowych RB – w postaci selekcji negatywnej, lokowania w nich krewnych polityków i ich znajomych, których się awansuje, pomijając doświadczonych oficerów, rozrostu postsowieckiej biurokracji i korupcji (obejmującej zarówno usługi dla konkretnych polityków, jak i korupcję w milicji i administracji) oraz kryminalizacji służb (np. udział w przemyśle na dużą skalę) – mogłyby wyjaśniać nonsensowność decyzji o zastosowaniu rozwiązań siłowych. Jednak sprawność operacyjno-taktyczna

<sup>82</sup> Por. G. Faulconbridge, *Britain says jailing of Belarus protest leaders shows Lukashenko's pariah status*, Reuters, 6 IX 2021 r., <https://www.reuters.com/world/britain-says-jailing-belarus-protest-leaders-shows-lukashenkos-pariah-status-2021-09-06/> [dostęp: 12 IX 2021].

<sup>83</sup> Przewodniczący KGB Iwan Tertel uprzedzał Cichanouską, że KGB ma kompromitujące ją materiały, i twierdził, że poinformowano ją o obecności agentów obcych służb specjalnych wśród jej najbliższych współpracowników. Zob. *Председатель КГБ Тертель рассказал про план западных кураторов в отношении Тихановской*, YouTube, 2 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=hUHIUckiRx0> [dostęp: 1 VIII 2022]. Pomimo że Cichanouska – zgodnie z przewidywaniami – stała się ośrodkiem krystalizacji opozycji, KGB żadnych nieznanych wcześniej kompromitujących materiałów na jej temat nie opublikował. Deklaracje Tertela dotyczące identyfikacji obcej agentury w otoczeniu Cichanouskiej wzmacniają tezę o nielogiczności działań białoruskich władz.

<sup>84</sup> Por. wywiad z ministrem spraw zagranicznych Litwy: *Почему Литва помогла Тихановской и считает Лукашенко экс-президентом? Глава МИД Литвы*, YouTube, 2 IX 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=ubLQf4q6KBU> [dostęp: 14 IX 2021].

<sup>85</sup> Przyjmowanie jej jako legalnego prezydenta przez przywódców państw europejskich, a nawet USA jest poważnym problemem dla delegitymizowanego w ten sposób reżimu, zwłaszcza że każde takie spotkanie jest szeroko nagłaśniane. Por. *Тихановская в Норвегии. Yara. Встреча с диаспорой. Дневник Президента*, YouTube, 15 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=V8Rm66ijuN4> [dostęp: 15 IX 2021]; *Президент США Джо Байден впервые встретился с Тихановской в Белом доме. Что они обсуждали?*, YouTube, 29 VII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=6J1UFDuaGgM> [dostęp: 16 IX 2021]; *Встреча Тихановской с президентом Словакии*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=XmD4jWyxwCw> [dostęp: 16 IX 2021]; *Тихановская встретилась с Байденом. Встреча с главами миссий ЕС в ООН. Дневник Президента*, YouTube, 28 VII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=P9VNaAnBZP4> [dostęp: 16 IX 2021]; *Ужывую. Пресс-конференция Светланы Тихановской и президента Эстонии Керсти Кальюлайд. 31.05.21*, YouTube, [https://www.youtube.com/watch?v=lGREF\\_5XN2g](https://www.youtube.com/watch?v=lGREF_5XN2g) [dostęp: 16 IX 2021].

podczas akcji prowokatorsko-decepcyjnych zrealizowanych w tym czasie przez KGB oraz podczas kampanii będącej ich kontynuacją w mediach przeczy tezie o systemowej niesprawności białoruskich służb specjalnych. Organizacja zdolna do realizacji tak złożonych operacji, opartych na wielowątkowych i wielopoziomowych grach agenturalnych, a następnie do ich wykorzystania w niezwykle sprawnej ofensywie informacyjnej, nie może być dysfunkcyjna. Albo mamy więc do czynienia z przemyślaną taktyką sprawnej służby, albo opisane operacje zostały w rzeczywistości zrealizowane nie przez KGB, a przez FSB<sup>86</sup>. W obu wypadkach możemy uznać za pewne, że służyło to interesom FR, czyli zmuszeniu Łukaszenki do trwałego porzucenia polityki balansu na rzecz de facto inkorporacji Białorusi przez Rosję.

## Zakończenie

Jeżeli hipoteza przedstawiona w artykule jest poprawna, to polityka Zachodu okazała się kontrproduktywna. Wsparcie finansowo-organizacyjne i polityczne środowisk opozycyjnych na Białorusi, mające doprowadzić do odsunięcia prezydenta RB od władzy, w rzeczywistości zmusiło Łukaszenkę do porzucenia polityki równowagi i wejścia w rosyjską strefę wpływów w przekonaniu, że Zachód wszelkimi metodami zmierza do jego usunięcia<sup>87</sup>. Niewykluczone, że z pomocą służb specjalnych (jak w klasycznych, czekistowskich operacjach z lat 20. XX w.) Rosjanie za pieniądze Zachodu chronili własne interesy geostrategiczne.

Jeżeli była to złożona operacja FSB, to należy się liczyć z napływem do Europy dużej liczby rosyjskich i białoruskich agentów, którzy będą lokowani w centrach emigracyjnych, korzystając z legendy opozycjonistów dającej dostęp do zachodnich polityków i służb specjalnych<sup>88</sup>. Można przy tym założyć, że będzie to (a raczej już jest)

<sup>86</sup> Pogłoski o silnej infiltracji białoruskiej opozycji przez FSB są często powtarzane zarówno na Białorusi, jak i we wrogich Łukaszence mediach zachodnich. Por. *ФСБ в рядах белорусской оппозиции. Тимановская на белорусском ТВ. УТРО*, YouTube, 4 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=XMHwNAlcXC4> [dostęp: 20 IX 2021].

<sup>87</sup> Por. *Раскроем тайну «черных пауков»! Персонал, секретные части, спецзадания, НАТО, США. Понятная политика*, YouTube, 21 I 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=q2-Hhs-yAqo> [dostęp: 12 VII 2021]; *Зачем Дуда вмешивается в дела Беларуси? Новые сливы с e-mail Михала Дворчика. «Будет дополнено»*, YouTube, 9 VII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=tgNN8uqfNYg> [dostęp: 18 VIII 2021].

<sup>88</sup> Jest coraz więcej sygnałów wskazujących na to, że proces lokowania agentów w opozycyjnej emigracji już trwa. Niewykluczone, że KGB (a więc i FSB) już dysponuje w pełni rozbudowanymi siatkami we wszystkich poważniejszych formacjach emigracyjnych. Por. *Bellingcat tipped about FSB agents among Belarusian opposition in Kyiv*, Ukrinform, 3 VIII 2021 r., <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3291472-bellingcat-tipped-about-fsb-agents-among-belarusian-opposition-in-kyiv.html> [dostęp:

zarówno agentura KGB budowana w strukturach opozycyjnych od niemal ćwierćwiecza, jak i „uciekierzy” z Białorusi oraz podwójni agenci, podsuwani zachodnim służbom i emigracyjnej opozycji jako skłonni do porzucenia zniechęconego reżimu<sup>89</sup>. Możemy zatem mieć do czynienia z powtórką sytuacji z dwudziestolecia międzywojennego, kiedy to biała emigracja została przez sowieckie służby specjalne agenturalnie przekształcona w kanał służący zarówno do dezinformowania Zachodu, jak i do infiltracji zachodnich służb specjalnych i środowisk polityczno-gospodarczych współpracujących z emigrantami<sup>90</sup>. Wsparcie Zachodu dla białoruskich opozycyjnych centrów emigracyjnych daje bowiem rosyjskim planistom pole do rozgrywania gier decepcyjnych na poziomie zarówno operacyjno-taktycznym, jak i strategicznym. Należy podkreślić, że nawet jeśli jest to hipoteza robocza, to zagrożenie jest realne, a Zachód musi zdawać sobie z niego sprawę.

## Bibliografia

Feduta A., Boguzkij O., Martinowitsch W., *Politische Parteien in Belarus als notwendiger Bestandteil der Zivilgesellschaft*, Minsk 2003.

## Literatura rosyjska

Бартош А.А., «Серые зоны» как ключевой элемент современного операционного пространства гибридной войны, „Военная Мысль” 2021, nr 2.

*Партизанская республика. Акции протеста в Минске 19-25 марта 2006 года*, Е. Михайловская (red.), Москва 2006.

---

21 IX 2021]; *Belarus Watch Briefing. Issue #11*, Ukraine World, 31 VIII 2021 r., <https://ukraineworld.org/articles/russian-aggression/issue-11> [dostęp: 21 IX 2021].

<sup>89</sup> Ta wersja została wykorzystana w operacjach opisanych w niniejszym artykule, jednak nie wyczerpuje ona możliwości operacyjnych w tym zakresie.

<sup>90</sup> To zjawisko może już zachodzić w Ukrainie. Po zamordowaniu w Kijowie aktywisty Białoruskiego Domu wyszło między innymi na jaw, że Siergiej Korotkih ps. „Bocman” (neonazista, komendant oddziału zwiadowczego batalionu „Azow”, kierował ochroną infrastruktury strategicznej w ramach Państwowej Służby Ochrony), będący protegowanym ukraińskiego polityka Arsena Awakowa, jest nieomal jawnie oskarżany o bycie agentem FSB. Emigracyjni opozycjoniści sądzą, że istnieją ścisłe związki między ukraińskim SBU a KGB, co miałyby tłumaczyć blokowanie prób wyjaśnienia zabójstwa dziennikarza Pawła Szeremeta. Por. *ФСБ в рядах белорусской оппозиции...*; А. Приценко, *Украинские связи Боевой организации русских националистов: контакты и контексты в домайданной и постмайданной Украине*, <https://www1.ku.de/ZIMOS/forum/docs/forumruss25/11GrytsenkoBORN%20neu%20L.pdf> [dostęp: 21 IX 2021].

Терех Ю., *О яблонях и яблоках*, „Беларусь сегодня”, 23 IV 2020 r.

### Źródła internetowe

*Belarus Watch Briefing. Issue #11*, Ukraine World, 31 VIII 2021 r., <https://ukraineworld.org/articles/russian-aggression/issue-11> [dostęp: 21 IX 2021].

*Bellingcat tipped about FSB agents among Belarusian opposition in Kyiv*, Ukrinform, 3 VIII 2021 r., <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3291472-bellingcat-tipped-about-fsb-agents-among-belarusian-opposition-in-kyiv.html> [dostęp: 21 IX 2021].

*Biały Legion*, Magna Polonia, 22 III 2017 r., <https://www.magnapolonia.org/bialy-legion/> (tłumaczenie art. z portalu /naviny.by.nn.by/) [dostęp: 8 IX 2021].

Clark M., *Belarus warning update: Lukashenko seems to lack strategy as peaceful protests grow*, The Institute for the Study of War, 16 VIII 2020 r., <https://www.understandingwar.org/backgrounder/belarus-warning-update-lukashenko-seems-lack-strategy-peaceful-protests-grow> [dostęp: 11 IV 2022].

Dempsey J., *Is Belarus's Sovereignty Over?*, Carnegie Europe, 24 II 2022 r., <https://carnegieeuropa.eu/strategieurope/86512> [dostęp: 6 IV 2022].

Dyner A.M., *Sytuacja białoruskiej opozycji*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2 IX 2020 r., [https://pism.pl/publikacje/Sytuacja\\_bialoruskiej\\_opozycji\\_](https://pism.pl/publikacje/Sytuacja_bialoruskiej_opozycji_) [dostęp: 2 IX 2021].

*Dziesiątki tysięcy ludzi na proteście w centrum Mińska*, Bankier, 24 VIII 2020 r., <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bialorus-Wielki-protest-w-centrum-Minska-7948615.html> [dostęp: 11 IX 2021].

Faulconbridge G., *Britain says jailing of Belarus protest leaders shows Lukashenko's pariah status*, Reuters, 6 IX 2021 r., <https://www.reuters.com/world/britain-says-jailing-belarus-protest-leaders-shows-lukashenkos-pariah-status-2021-09-06/> [dostęp: 12 IX 2021].

Foster A., *Belarus Presidential Election: Lukashenko's Gamble and its Geopolitical Implications*, Geopolitical Monitor, 12 VIII 2020 r., <https://www.geopoliticalmonitor.com/belarus-presidential-election-lukashenkos-gamble-and-its-geopolitical-implications/> [dostęp: 10 IV 2022].

*Is Belarus closer to the West or to Russia?*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/belarus-european-union-russia/a-54613952> [dostęp: 8 IV 2022].

Kirillova K., *Is Minsk Toying With Moscow? On the Complicated Relationship between Lukashenko and the Kremlin*, The Geopolitics, 21 VIII 2021 r., <https://thegeopolitics.com/is-minsk-toying-with-moscow-on-the-complicated-relationship-between-lukashenko-and-the-kremlin/> [dostęp: 12 IV 2022].

Shraibman A., *Embattled Lukashenko Loses Friends in East and West*, Carnegie Endowment for International Peace, 6 VII 2020 r., <https://carnegiemoscow.org/commentary/82245> [dostęp: 6 IV 2022].

Slunkin P., Wilson A., *How to train your dictator: Putin's control over Lukashenka*, European Council on Foreign Relations, 16 III 2022 r., <https://ecfr.eu/article/how-to-train-your-dictator-putins-control-over-lukashenka/> [dostęp: 7 IV 2022].

Wałyniec H., *Stara vs. nowa: Jak zmieniała się białoruska opozycja od 2000 do 2020 r.?*, Outriders, 23 III 2021 r., <https://outride.rs/pl/stara-vs-nowa-jak-zmieniala-sie-bialoruska-opozycja-od-2000-do-2020-r/> [dostęp: 2 IX 2021].

Whitmore B., *Dialog of dictators: How Putin and Lukashenka really talk to each other*, Atlantic Council, 19 V 2021 r., <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/belarusalert/dialog-of-dictators-how-putin-and-lukashenka-really-talk-to-each-other/> [dostęp: 12 IV 2022].

*Z przerwą na czerwone światło, czyli jak protestują Białorusini*, Polsat News, 16 VIII 2020 r., <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-08-16/z-przerwa-na-czerwone-swiatlo-czyli-jak-protestuja-bialorusini/> [dostęp: 11 IX 2021].

Zogg A., *From Belarus with love: the limits of Lukashenko's dalliance with the West*, War on the Rocks, 3 IV 2019 r., <https://warontherocks.com/2019/04/from-belarus-with-love-the-limits-of-lukashenkos-dalliance-with-the-west/> [dostęp: 6 IV 2022].

Vindman Y., *How to Keep Belarus Out of the War. NATO Should Put the Squeeze on Russia's Chief Accomplice*, Foreign Affairs, 31 III 2022 r., <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-03-31/how-keep-belarus-out-war> [dostęp: 9 IV 2022].

### **Białoruskie, rosyjskie i ukraińskie źródła internetowe**

*6 дней протестов за 6 минут. Как развивались события в Белоруссии*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=QHoaOIW7RGU> [dostęp: 19 IX 2021].

«2020». *Фильм 2-й «Блицкриг. День выборов». Голосование перешло в беспорядки*, YouTube, 5 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=04f0lj5Dlyk> [dostęp: 15 IX 2021].

*Александр Лукашенко: В Беларуси Конституция не под женщиной. Я убежден Президентом будет мужик*, YouTube, 30 V 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=HR6BwAB2wL8> [dostęp: 10 IX 2021].

*Беларусь. Как принуждают к фальсификации выборов*, YouTube, 12 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=uBm0Gi81IfU> [dostęp: 17 IX 2021].

*Белорусы выходят с тапками по всей стране. Свергнем таракана*, YouTube, 12 VI 2020 г., <https://www.youtube.com/watch?v=NW0bH02mSyI> [dostęp: 7 IX 2021].

Бутович Н., *Светлана Тихановская о задержании мужа на пикете в Гродно: «Пикет носил законный и мирный характер. Имеет место провокация». Возможная кандидатка в президенты заступилась за главу своей инициативной группы*, „Комсомольская Правда”, 30 V 2020 г., <https://www.kp.by/online/news/3891128/> [dostęp: 12 IX 2021].

*Встреча Светланы Тихановской с доверенными лицами*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=x01MTapIMLg> [dostęp: 8 IX 2021].

*Встреча Тихановской с президентом Словакии*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=XmD4jWухwCw> [dostęp: 16 IX 2021].

*Вся правда о Белсат: кем финансируется, как врет в эфире, цензура и оскорбления. Понятная политика*, YouTube, 7 XII 2020 г., <https://www.youtube.com/watch?v=SF6L-hNt2SzM> [dostęp: 20 IX 2021].

Гриценко А., *Украинские связи Боевой организации русских националистов: контакты и контексты в домайданной и постмайданной Украине*, <https://www1.ku.de/ZIMOS/forum/docs/forumruss25/11GrytsenkoBORN%20neu%20L.pdf> [dostęp: 21 IX 2021].

*Доказательство фальсификации на Президентских выборах в Беларуси (2020)*, YouTube, 11 VIII 2020 г., <https://www.youtube.com/watch?v=YPbADBmSTLM> [dostęp: 17 IX 2021].

*Эксклюзив DW: Убийства противников Лукашенко в Беларуси - исповедь соучастника*, YouTube, 16 XII 2019 г., <https://www.youtube.com/watch?v=cmE0uM3WuQ4> [dostęp: 11 IX 2021].

*ЭКСКЛЮЗИВ!!! Телефонный разговор Тихановской и матери Сергея. Свекровь знала про 900 тысяч долларов*, YouTube, 28 IV 2021 г., <https://www.youtube.com/watch?v=rDEMtJ9AKFo> [dostęp: 16 IX 2021].

*Задержание Тихановского в Гродно*, YouTube, 29 V 2020 г., <https://www.youtube.com/watch?v=IFITZFAif-8> [dostęp: 11 IX 2021].

*Зачем Дуда вмешивается в дела Беларуси? Новые сливы с e-mail Михала Дворчика. «Будет дополнено»*, YouTube, 9 VII 2021 г., <https://www.youtube.com/watch?v=tgNN8uqfNYg> [dostęp: 18 VIII 2021].

*„Золотое дно” Лукашенко от Nexta*, YouTube, 8 III 2021 г., <https://www.youtube.com/watch?v=km-gl2bjrBQ> [dostęp: 11 IX 2021].

*Как нагнеталась ситуация в Беларуси перед выборами? Фильм первый. Заговор*, YouTube, 4 VIII 2021 г., <https://www.youtube.com/watch?v=MRsYuRGyV94> [dostęp: 10 IX 2021].

*Как фальсифицируют выборы в Беларуси*, YouTube, 7 VIII 2020 г., <https://www.youtube.com/watch?v=xPEBakCIU5s> [dostęp: 17 IX 2021].

Кравченко В., *Россия «мягко» аннексировала Беларусь: что это означает для Украины*, ZN,UA, 10 IX 2021 г., <https://zn.ua/international/rossija-mjahko-anneksirovala-belarus-chto-eto-oznaczaet-dlja-ukrainy.html> [dostęp: 17 IX 2021].

*Кто и зачем давит на Беларусь? Технологии, инструменты, заказчики. Понятная политика*, YouTube, 31 VIII 2020 г., [https://www.youtube.com/watch?v=hQCNqKfg\\_vU](https://www.youtube.com/watch?v=hQCNqKfg_vU) [dostęp: 18 IX 2021].

*Кто и как украл у белорусов выбор. Фальсификации как причина санкций*, YouTube, 14 VII 2021 г., <https://www.youtube.com/watch?v=MZuAfOBOoO0> [dostęp: 17 IX 2021].

*Лукашенко: Вы красавцы! Мы с ними разберёмся! Рабочий день Президента*, YouTube, 23 VII 2020 г., [https://www.youtube.com/watch?v=\\_ZPYb3pbYHA](https://www.youtube.com/watch?v=_ZPYb3pbYHA) [dostęp: 7 IX 2021].

*Лукашенко с автоматом и его сына в бронезилете сделали мемом*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=1zkrjp4aBE4> [dostęp: 7 IX 2021].

*Лукашенко. Уголовные материалы*, YouTube, 25 X 2019 г., <https://www.youtube.com/watch?v=6IL6rMikkJg> [dostęp: 11 IX 2021].

Лукьянов Ф., *Что надо сделать Москве, чтобы привязанность к ней Белоруссии не зависела от Лукашенко*, „Россия в глобальной политике”, 10 VIII 2021 г., <https://globalaffairs.ru/articles/chto-delat-moskve/> [dostęp: 13 IV 2022].

*Обновленные списки погибших и пострадавших при теракте в минском метро*, <https://www.ganc-chas.by/by/page/world/710/> [dostęp: 10 IX 2022].

*О протестах в Беларуси, неудавшейся революции, силовиках и радикалах. Противостояние. Фильм АТН*, YouTube, 23 III 2021 г., <https://www.youtube.com/watch?v=KfqQZ9PR7Cg> [dostęp: 15 VIII 2021].

*Плошча. Железом по стеклу*, YouTube, 22 I 2021 г., <https://www.youtube.com/watch?v=kifor398Ewk> [dostęp: 1 IX 2021].

*Плошча. Железом по стеклу. Полная версия*, YouTube, 29 III 2016 г., <https://www.youtube.com/watch?v=dPvpOmK1K0M> [dostęp: 12 IX 2021].



*«Погряз в политике вместо того, чтобы заниматься журналистикой»: Протасевич дал интервью RT, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=n-HqMwE9Wcg> [dostęp: 12 IX 2021].*

*«Поддавляющее меньшинство»: обратная сторона «Страны для жизни» Тихановского, YouTube, 27 IV 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=IATYaXiUFaQ> [dostęp: 15 VIII 2021].*

*Почему Литва помогла Тихановской и считает Лукашенко экс-президентом? Глава МИД Литвы, YouTube, 2 IX 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=ubLQf4q6KBU> [dostęp: 14 IX 2021].*

*Председатель КГБ Тертель рассказал про план западных кураторов в отношении Тихановской, YouTube, 2 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=hUHIUckiRx0> [dostęp: 1 VIII 2022].*

*Президент США Джо Байден впервые встретился с Тихановской в Белом доме. Что они обсуждали?, YouTube, 29 VII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=6J1UFDuaGgM> [dostęp: 16 IX 2021].*

*Протасевич и революция: почему Запад защищает террориста и как Польша лжет Минску. Понятная политика, YouTube, 7 VI 2021 r., [https://www.youtube.com/watch?v=wC0WKHj\\_fiE](https://www.youtube.com/watch?v=wC0WKHj_fiE) [dostęp: 20 IX 2021].*

*Раскроем тайну «черных пауков»! Персонал, секретные части, спецзадания, НАТО, США. Понятная политика, YouTube, 21 I 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=q2-Nhs-yAqo> [dostęp: 12 VII 2021].*

*Российский спецназ учил пытать белорусов, YouTube, 22 X 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=UZMPPAzLxvg> [dostęp: 25 X 2021].*

*Светлана Тихановская - символ нерешимости белорусов. Про интервью с Гордоном, YouTube, 24 II 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=ad68W4CK3OU> [dostęp: 16 IX 2021].*

*«Страна для жести»: о «банде» Тихановского и подготовке террора в Беларуси, YouTube, 21 VII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=n8mt5I9EBMY> [dostęp: 1 IX 2021].*

*Схемы Бабарико и девушки Цепкало. Компромат, YouTube, 9 VII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=y4rGxWGuyBo> [dostęp: 5 VII 2021].*

*Тихановская: «Я не стала лидером, но я стала символом», YouTube, 4 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=vp9X22Irabw> [dostęp: 16 IX 2021].*

*Тихановская в Норвегии. Yara. Встреча с диаспорой. Дневник Президента*, YouTube, 15 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=V8Rm66ijuN4> [dostęp: 15 IX 2021].

*Тихановская встретила с Байденом. Встреча с главами миссий ЕС в ООН. Дневник Президента*, YouTube, 28 VII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=P9VNaAnBZP4> [dostęp: 16 IX 2021].

*Уголовный Кодекс Республики Беларусь, Статья 357. Заговор или иные действия, совершенные с целью захвата государственной власти*, [https://kodeksy-by.com/ugolovnyj\\_kodeks\\_rb/357.htm](https://kodeksy-by.com/ugolovnyj_kodeks_rb/357.htm) [dostęp: 14 IV 2022].

*Ужывую. Пресс-конференция Светланы Тихановской и президента Эстонии Керсти Кальюлайд. 31.05.21*, YouTube, [https://www.youtube.com/watch?v=IGREF\\_5XN2g](https://www.youtube.com/watch?v=IGREF_5XN2g) [dostęp: 16 IX 2021].

*Фальсификация выборов в Беларуси!*, YouTube, 19 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=GkR1CaasrnE> [dostęp: 17 IX 2021].

*Фальсификация выборов в Беларуси*, YouTube, 11 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=-yO40xyW1tM> [dostęp: 17 IX 2021].

*Фальсификация выборов президента республики Беларусь 09.08.2020*, YouTube, 28 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=eMgSoWqcNyw> [dostęp: 17 IX 2021].

*Фальсификация президентских выборов в Беларуси 2020 снятая на камеру Отказ подписать протокол выборов*, YouTube, 18 VIII 2020 r., <https://www.youtube.com/watch?v=DcYToPFI9dI> [dostęp: 17 IX 2021].

*ФСБ в рядах белорусской оппозиции. Тимановская на белорусском ТВ. УТРО. 04.08.21*, YouTube, 4 VIII 2021 r., <https://www.youtube.com/watch?v=XMHwNAIcXC4> [dostęp: 20 IX 2021].

*Хашевацький Ю., Плошча*, YouTube, 5 II 2011 r., [https://www.youtube.com/watch?v=\\_9gJLzclgOU](https://www.youtube.com/watch?v=_9gJLzclgOU) [dostęp: 10 IX 2021].

*Хашевацький Ю., Обыкновенные выборы*, YouTube, 6 II 2012 r., <https://www.youtube.com/watch?v=r-o-tBAA1BQ> [dostęp: 12 IX 2021].

JACEK JASTRZĘBSKI

KAMIL MROCZKA

---

ORCID: 0000-0001-8219-5208

ORCID: 0000-0003-3809-3479

DOI: 10.4467/20801335PBW.22.048.16939

---

## **Uwarunkowania, standardy i zasady współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa**

### **Abstrakt**

Celem artykułu jest zanalizowanie uwarunkowań, standardów i zasad współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa. Jest to szczególnie istotne w kontekście dynamicznego rozwoju rynku finansowego, wyzwań płynących z informatyzacji tego rynku w dobie pandemii oraz sytuacji geopolitycznej związanej z wojną w Ukrainie. Autorzy przyjęli hipotezę, że skuteczność współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa zależy z jednej strony od właściwych podstaw prawnych, a z drugiej od czynników miękkich, takich jak wzajemne zaufanie, wspólnota celów oraz kompetencje pracowników i funkcjonariuszy instytucji publicznych. Artykuł ma charakter przeglądowy z komponentem teoretyczno-empirycznym. Dokonano w nim analizy dorobku doktryny i aktów prawnych oraz przeanalizowano zgromadzony materiał empiryczny. Na potrzeby prowadzonych rozważań wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę materiałów źródłowych Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego oraz Komisji Nadzoru Finansowego.

### **Słowa kluczowe**

Komisja Nadzoru Finansowego, nadzór finansowy, bezpieczeństwo państwa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Policja, Krajowa Administracja Skarbowa, Narodowy Bank Polski.

Współczesny rynek finansowy cechują z jednej strony wysoki poziom skomplikowania pod względem oferowanych produktów, duża liczba podmiotów na nim funkcjonujących (zarówno nadzorowanych, jak i nienadzorowanych) oraz sieciowe powiązania wielu interesariuszy, z drugiej – niski poziom wiedzy ekonomicznej polskiego społeczeństwa. Czynnikiem wpływającym na kondycję współczesnego rynku finansowego jest również wysoki poziom rozwoju cyfrowego i innowacyjności. Produkty i usługi finansowe są oferowane przez różnego rodzaju podmioty, co powoduje, że ich jakość bywa różna. Na rynku finansowym funkcjonują podmioty profesjonalne świadczące usługi na wysokim poziomie jakościowym i pomnażające korzyści dla klientów. Należy jednak pamiętać, że są na nim obecne również podmioty prowadzące działalność nakierowaną wyłącznie na maksymalizację własnych zysków bez dbałości o legalność działania, które nie zachowują odpowiednich standardów w kształtowaniu relacji z klientami. Można wręcz stwierdzić, że celem ich funkcjonowania jest oszukiwanie klientów, a więc działalność przestępcza.

Problem nieuczciwości niektórych podmiotów finansowych jest obecny praktycznie na każdym rynku finansowym, w tym na rynkach wysoko rozwiniętych. Wynika to w dużej mierze zarówno z poziomu wiedzy ekonomicznej społeczeństwa, które nie zawsze nadąża za rozwojem rynku finansowego, jak i z chęci podmiotów do maksymalizacji stopy zwrotu z inwestycji. Uczestnicy rynku finansowego, mamieni obietnicami wysokiej stopy zwrotu z kapitału, często inwestują oszczędności całego życia w produkty i usługi obarczone wysokim ryzykiem, a do tego wątpliwe z prawnego punktu widzenia. Można wymienić wiele przykładów takich sytuacji, jednak nie to stanowi główny cel tego artykułu. Autorzy skupili się w nim przede wszystkim na próbie przedstawienia uwarunkowań, standardów i mechanizmów współpracy Komisji Nadzoru Finansowego (KNF), a także Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (UKNF) z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa. Przyjęcie takiego celu jest uzasadnione z kilku powodów.

Po pierwsze, jak już wspomniano, dzisiejszy rynek finansowy cechuje wysoki poziom usieciowienia. Produkty i usługi świadczone na rynku finansowym są oferowane przez tysiące różnego rodzaju podmiotów, często także w kooperacji z więcej niż jednym podmiotem (jeden podmiot może być twórcą produktu, drugi jego dystrybutorem lub innego rodzaju pośrednikiem). Wiele tych podmiotów jest nadzorowanych przez KNF lub inne instytucje władzy publicznej, jednak spory ich odsetek nie podlega żadnej kontroli organów publicznych. Można wręcz stwierdzić, że część podmiotów działa w „szarej strefie”, nieobjętej wyspecjalizowanymi regulacjami ani nadzorem.

Po drugie, w nowoczesnych państwach nadzór nad rynkiem finansowym, w ramach systemu instytucjonalnego, sprawuje wiele podmiotów. Tak jest również w Polsce, gdzie oprócz wielu obszarów nadzorczych znajdujących się w kompetencji

KNF, za niektóre aspekty nadzoru odpowiadają m.in.: Narodowy Bank Polski (NBP), Ministerstwo Finansów, w tym Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) i Krajowa Administracja Skarbowa (KAS), a także Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK), Rzecznik Finansowy, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW), Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA) oraz Policja.

Po trzecie, rynek usług finansowych świadczonych w Polsce ma charakter transgraniczny, z uwagi na korzyści płynące z integracji europejskiej, a także ze względu na zmiany w nawykach i oczekiwaniach klientów rezygnujących stopniowo z bezpośrednich kontaktów z pracownikami instytucji finansowych, np. w ich oddziałach lub w innych placówkach, na co dodatkowy wpływ miała pandemia koronawirusa. Coraz więcej produktów i usług oferują podmioty, których siedziby są ulokowane w innych państwach. Nadzór nad tymi podmiotami sprawują zazwyczaj organy państwa macierzystego danego podmiotu, a nie państwa przyjmującego. Z tego powodu mandat polskiego organu nadzoru jest często ograniczony. Organ nadzorujący może nie mieć podstaw prawnych do pozyskiwania i analizowania niezbędnych danych. Działalność zagranicznych podmiotów może jednak stwarzać ryzyko dla bezpieczeństwa systemu ekonomicznego państwa polskiego. Zagadnienie to nabiera szczególnego znaczenia w kontekście kolejnych sankcji zastosowanych przez instytucje UE wobec podmiotów powiązanych kapitałowo lub osobowo z Federacją Rosyjską.

Wymienione wyzwania powodują, że niezbędne jest ustanowienie i wdrożenie skutecznych i efektywnych mechanizmów współpracy KNF z innymi, wspomnianymi wcześniej, instytucjami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa polskiego. Analiza tego zagadnienia stanowi główny problem badawczy niniejszego artykułu. Hipotezą przyjętą w prowadzonych rozważaniach jest twierdzenie, że skuteczność współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa zależy z jednej strony od wdrożenia właściwych podstaw prawnych oraz odpowiedniej ich operacjonalizacji (np. przyjęcia porozumień określających zasady współpracy międzyinstytucjonalnej), z drugiej – od czynników miękkich, takich jak wzajemne zaufanie, wspólnota celów oraz odpowiednie kompetencje pracowników instytucji publicznych i funkcjonariuszy. Hipoteza będzie weryfikowana przy wykorzystaniu następujących pytań badawczych: jaką rolę w systemie bezpieczeństwa państwa odgrywa KNF? Jakie są zadania i cele tej instytucji? Jaki jest zakres odpowiedzialności KNF za poszczególne obszary rynku finansowego? Czy w prawodawstwie ustanowiono odpowiednie podstawy prawne dające możliwość współpracy z innymi podmiotami i organami władzy publicznej odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa? Jaka jest praktyczna skuteczność tych mechanizmów? Jakie są bariery utrudniające współpracę? Czy, w ujęciu systemowym, wypracowano standardy tej współpracy? Jakie są główne wyzwania w związku z postępującą informatyzacją

produktów i usług oferowanych przez podmioty rynku finansowego? Jakie rekomendacje można sformułować na podstawie dotychczasowych doświadczeń?

Artykuł ma charakter przeglądowy. Autorzy dokonali analizy zarówno dorobku prawnego doktryny, jak i materiału empirycznego zgromadzonego w procesie badawczym, zwłaszcza porozumień zawartych w ramach przepisów ustanawiających ogólne podstawy współpracy międzyinstytucjonalnej, w tym wymiany informacji. Na potrzeby prowadzonych rozważań wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz analizę materiałów źródłowych KNF oraz UKNF. Nie bez znaczenia pozostają bezpośrednie doświadczenia autorów zdobyte podczas pracy zawodowej w nadzorze finansowym, w tym w ramach współpracy UKNF z innymi instytucjami państwa.

## Komisja Nadzoru Finansowego w systemie bezpieczeństwa państwa

Organizację i zasady funkcjonowania KNF i UKNF, a także zakres i cel sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym zdefiniowano w *Ustawie z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym* (dalej: u.n.r.f.)<sup>1</sup>. Literatura dotycząca kompetencji i zadań tego organu jest obszerna, wobec czego rozważania autorów zostaną ograniczone do najistotniejszych zagadnień.

Zgodnie z intencją ustawodawcy zdefiniowaną w art. 2 u.n.r.f. nadzór nad rynkiem finansowym ma na celu zapewnienie prawidłowego funkcjonowania tego rynku, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do rynku finansowego, a także ochronę interesów uczestników tego rynku również dzięki rzetelnej informacji dotyczącej jego funkcjonowania. Osiągnięcie tych celów jest możliwe dzięki realizacji zadań określonych w ustawodawstwie szczególnym<sup>2</sup>. W doktrynie słusznie się podkreśla, że:

---

<sup>1</sup> Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 660, ze zm.

<sup>2</sup> Przywołany przepis wskazuje m.in. na: *Ustawę z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe* (t.j. DzU z 2021 r. poz. 2439, ze zm.), *Ustawę z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym* (t.j. DzU z 2019 r. poz. 207), *Ustawę z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego* (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1413), *Ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 837, ze zm.), *Ustawę z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 924, ze zm.) oraz *Ustawę z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych* (t.j. DzU z 2021 r. poz. 1907, ze zm.).

(...) cele nadzoru finansowego to podstawowe wartości, do których ochrony organ nadzoru powinien zmierzać, natomiast (...) wymienione cele mają charakter ciągły, oznacza to, że nawet jeśli w ocenie KNF rynek działa prawidłowo, organ ten nie może zaprzestać swojej działalności i dążenia do stałego urzeczywistniania się wymienionych celów. Każde pojedyncze działanie podejmowane przez KNF ma prowadzić do urzeczywistnienia wartości wymienionych w art. 2 (ustawy z 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym – dop. aut.) i do realizacji tamże określonych celów. Cała działalność KNF ma zatem charakter celowy<sup>3</sup>.

Problematyce związanej z organizacją nadzoru nad rynkiem finansowym poświęcono rozdział 2 analizowanej ustawy. W art. 3 u.n.r.f. zapisano, że UKNF (...) jest państwową osobą prawną, której zadaniem jest zapewnienie obsługi KNF i Przewodniczącego KNF. Zgodnie z ustawą organami UKNF są: KNF, właściwa w sprawach nadzoru nad rynkiem finansowym, oraz Przewodniczący KNF, który kieruje działalnością UKNF i reprezentuje ten urząd na zewnątrz. Dodatkowo Przewodniczący KNF kieruje pracami Komisji i reprezentuje ją na zewnątrz. Zgodnie z intencją ustawodawcy nadzór nad UKNF sprawuje Prezes Rady Ministrów. Zdaniem Pawła Wajdy kształt i charakter przepisów definiujących (...) kompetencje Prezesa Rady Ministrów w zakresie wykonywania nadzoru nad działalnością KNF wskazuje, iż intencją ustawodawcy było ograniczenie wpływu, jaki Prezes Rady Ministrów może wywierać na KNF, do stosowania wyłącznie niewładczych form działania<sup>4</sup>. Jest to zasadny pogląd, jeśli uwzględni się pozostałe przepisy ustawy, gwarantujące m.in. kadencyjność Przewodniczącemu KNF. W praktyce nadzór premiera ma wymiar organizacyjny i finansowy, a nie merytoryczny.

W skład KNF wchodzi: przewodniczący, trzech zastępców przewodniczącego i dziewięciu członków. Członkami KNF – zgodnie z brzmieniem art. 5 ust. 2 u.n.r.f. – są: minister właściwy do spraw instytucji finansowych albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw gospodarki albo jego przedstawiciel, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego albo jego przedstawiciel, Prezes Narodowego Banku Polskiego albo delegowany przez niego członek Zarządu Narodowego Banku Polskiego, przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów, przedstawiciel Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, przedstawiciel Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz przedstawiciel ministra-członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania

<sup>3</sup> P. Wajda, *Charakter prawny wpisu na listę ostrzeżeń publicznych KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 6, s. 78–89.

<sup>4</sup> P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 136–146.

działalności służb specjalnych, a jeżeli nie został wyznaczony – przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów<sup>5</sup>. Zgodnie z intencją ustawodawcy w posiedzeniach KNF mogą również uczestniczyć, z głosem doradczym, wskazani przez KNF przedstawiciele izb gospodarczych zrzeszających banki.

Zadania KNF stypizowano w art. 4 u.n.r.f. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu należy do nich: 1) sprawowanie nadzoru nad rynkiem finansowym; 2) podejmowanie działań służących prawidłowemu funkcjonowaniu rynku finansowego; 3) podejmowanie działań mających na celu rozwój rynku finansowego i jego konkurencyjności; 4) podejmowanie działań mających na celu wspieranie rozwoju innowacyjności rynku finansowego; 5) podejmowanie działań edukacyjnych i informacyjnych dotyczących funkcjonowania rynku finansowego, jego zagrożeń oraz podmiotów na nim obecnych w celu ochrony uzasadnionych interesów uczestników rynku finansowego, zwłaszcza przez nieodpłatne publikowanie – w formie i czasie określonym przez KNF – ostrzeżeń i komunikatów w publicznym radiu i telewizji w rozumieniu przepisów *Ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji*<sup>6</sup>; 6) udział w przygotowywaniu projektów aktów prawnych w zakresie nadzoru nad rynkiem finansowym; 7) stwarzanie możliwości polubownego i pojednawczego rozstrzygania sporów między uczestnikami rynku finansowego, szczególnie sporów wynikających ze stosunków umownych pomiędzy podmiotami podlegającymi nadzorowi KNF a odbiorcami usług świadczonych przez te podmioty; 8) współpraca z Polską Agencją Nadzoru Audytowego oraz 9) wykonywanie innych zadań określonych ustawami.

Przywołany powyżej katalog zadań (mający charakter otwarty) pozwala wyodrębnić następujące funkcje KNF: licencyjną, regulacyjną, kontrolno-nadzorczą, informacyjną oraz policyjną (nakładanie kar i weryfikacja wymogów formalnych osób ubiegających się o wpis do rejestrów)<sup>7</sup>.

Sferę działania KNF w ujęciu materialnym zdefiniowano w art. 11 ust. 1 u.n.r.f. W myśl tego przepisu KNF (...) *w zakresie swojej właściwości podejmuje uchwały, w tym wydaje decyzje administracyjne i postanowienia, określone w przepisach odrębnych*. Sprawy związane z charakterem podejmowanych uchwał budzą wątpliwości, jednak omówienie tego zagadnienia wykracza poza ramy niniejszego opracowania<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Przedstawiciele Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz ministra-członka Rady Ministrów właściwego do spraw koordynowania działalności służb specjalnych uczestniczą w posiedzeniach KNF wyłącznie z głosem doradczym.

<sup>6</sup> Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 1722.

<sup>7</sup> A. Szelałowska, *Opinia prawna dotycząca planowanych zmian w nadzorze nad rynkiem finansowym w Polsce*, druk sejmowy nr 2812, Sejm VIII kadencji, Warszawa, 17 września 2018 r.

<sup>8</sup> T. Czech uważa, że uchwały KNF, które „(...) ustalają normy o charakterze abstrakcyjno-generalnym, nie są aktami prawa powszechnie obowiązującego”. Zdaniem tego autora przepisy materialne, które



## Obowiązki informacyjne Przewodniczącego KNF wobec Prezesa Rady Ministrów

Analizując zagadnienia związane z wymianą informacji dotyczących bezpieczeństwa rynku finansowego, nie sposób pominąć tematyki współpracy, zwłaszcza przekazywania informacji na linii KNF–Prezes Rady Ministrów. *Ustawą z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku*<sup>9</sup> wprowadzono do u.n.r.f. art. 17aa. Zgodnie z tym przepisem Przewodniczący KNF ma obowiązek poinformowania Prezesa Rady Ministrów o zidentyfikowaniu ryzyka systemowego w systemie finansowym lub jego otoczeniu, w rozumieniu *Ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*<sup>10</sup> oraz o każdym zdarzeniu, które może zagrozić bezpieczeństwu lub skutkuje zagrożeniem bezpieczeństwa rynku finansowego, w tym zagrożeniu lub naruszeniu interesów znacznej liczby inwestorów indywidualnych w rozumieniu *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP)*<sup>11</sup>, a także działaniach podjętych przez KNF w związku z takim ryzykiem lub zdarzeniem.

Wprowadzenie tego obowiązkowego mechanizmu miało na celu zwiększenie odporności systemu bezpieczeństwa państwa. Opiera się on na założeniu, że narzędzia, kompetencje i możliwości oddziaływania Prezesa Rady Ministrów na poszczególne instytucje wykonujące zadania związane z bezpieczeństwem państwa są zdecydowanie większe niż kompetencje Przewodniczącego KNF. Ustawodawca, wprowadzając analizowany przepis, zobowiązał w praktyce Przewodniczącego KNF i podległy mu aparat urzędniczy do dokonywania bieżących analiz związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego. Takie podejście ma pozwolić na identyfikację i minimalizowanie różnego rodzaju ryzyka systemowego na możliwie wczesnym etapie, tak aby uniknąć negatywnych konsekwencji dla rynku i jego interesariuszy.

---

nadają KNF „(...) kompetencję normotwórczą do wydawania uchwał o charakterze abstrakcyjno-generalnym, są sprzeczne z art. 93 ust. 1 Konstytucji RP”. Zob. T. Czech, *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 7–8, s. 70–82. Por. w tej kwestii także P. Wajda, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń i reasekuracji – soft law w wersji hard?*, w: *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016, s. 165–179.

<sup>9</sup> DzU z 2018 r. poz. 2243, ze zm.

<sup>10</sup> Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 963, ze zm.

<sup>11</sup> Dz. Urz. UE L 352/1 z 9 XII 2014 r.

Wydaje się, że ta konstrukcja sprawdza się w praktyce, ponieważ w ciągu ostatnich kilku lat wiele razy informowano Prezesa Rady Ministrów o zidentyfikowanych obszarach ryzyka systemowego. Brak ich materializacji świadczy o skuteczności podjętych działań.

Należy również podkreślić, że w art. 16a u.n.r.f. ustawodawca ustanowił mechanizm udostępniania przez Przewodniczącego KNF i jego zastępców Prezesowi Rady Ministrów, na jego żądanie, informacji uzyskanych w związku z ich uczestnictwem w pracach KNF, w tym chronionych na podstawie odrębnych ustaw. Żądanie, tak samo jak odpowiedź na nie, ma co do zasady formę pisemną. W przypadku przekazania informacji w innej formie Przewodniczący KNF sporządza notatkę, której kopię niezwłocznie przekazuje Prezesowi Rady Ministrów.

Mechanizm dotyczący obowiązku przekazywania Prezesowi Rady Ministrów informacji należy postrzegać jako uzupełnienie mechanizmów zwiększających odporność systemu bezpieczeństwa. Prezes Rady Ministrów ma bez wątpienia szerszy ogląd potencjalnych obszarów ryzyka związanych z funkcjonowaniem rynku finansowego i jego bezpieczeństwem. Praktyka funkcjonowania centrum rządowego wskazuje jednoznacznie, że do premiera praktycznie każdego dnia wpływają informacje i sygnały związane z różnymi obszarami funkcjonowania państwa. Część z nich swoim zakresem obejmuje funkcjonowanie rynku finansowego. Analiza tych informacji i sygnałów może powodować, że niezbędne będzie zasięgnięcie opinii Przewodniczącego KNF. Niewykluczona jest również konieczność zażądania konkretnych dokumentów i informacji. W tym celu ustawodawca wprowadził wspomniany mechanizm.

### **Uwarunkowania prawne współpracy Komisji Nadzoru Finansowego z wybranymi podmiotami systemu bezpieczeństwa państwa**

Najważniejsze mechanizmy i rozwiązania dotyczące prowadzonych w niniejszym artykule rozważań przyjęto w art. 17 i art. 17ca u.n.r.f. Zgodnie w pierwszym z powołanych przepisów w ust. 1 KNF i NBP przekazują sobie dokumenty i informacje, w tym chronione, na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do wykonywania ich ustawowych zadań. Możliwość przekazywania dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji zadań dotyczy również Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego, Rzecznika Finansowego oraz ministra właściwego do spraw instytucji finansowych. Określenie zasad współpracy i przekazywania dokumentów i informacji między tymi podmiotami następuje w drodze zawarcia porozumienia oraz odpowiednich umów.

W doktrynie podkreśla się, że regulacje zawarte w art. 17 u.n.r.f. wprowadzono do ustawy

(...) w następstwie uwzględnienia uwag zgłoszonych przez Europejski Bank Centralny (EBC) do projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym. Europejski Bank Centralny w opinii z 9 marca 2006 r. (CON/2006/15) stwierdził, iż Bazylejskie Zasady Kluczowe dla Skutecznego Nadzoru Bankowego kładą nacisk na zapewnienie systemu współpracy i wymiany potrzebnych informacji zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym między poszczególnymi organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo i prawidłowe funkcjonowanie systemu finansowego. Europejski Bank Centralny zauważył, że KNF i NBP powinny ściśle współpracować we wszystkich obszarach wspólnego zainteresowania, w celu należytego wykonywania powierzonych im funkcji. Ta zasada współpracy, zdaniem EBC, powinna znaleźć odzwierciedlenie w ogólnym przepisie ustanawiającym obowiązek współpracy pomiędzy wskazanymi organami, przy czym realizacja takiego postanowienia powinna obejmować opracowanie skutecznych, odpowiadających potrzebom praktyki umów o współpracy oraz o wymianie informacji między NBP a KNF<sup>12</sup>.

Przywołany przepis wyznacza ustawowe ramy współpracy KNF z innymi podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo ekonomiczne państwa. Jego wprowadzenie ma zabezpieczyć interesy państwa w ujęciu systemowym. Trzeba bowiem pamiętać, że zakres odpowiedzialności i cel funkcjonowania każdej instytucji jest różny. Wspólna pozostaje jednak odpowiedzialność za budowanie odporności państwa i jego instytucji.

Mechanizmy współpracy i przekazywania informacji szefom służb i organom urzędów centralnych ustawodawca zdefiniował w art. 17ca u.n.r.f. Przepis ten w ust. 1 stanowi, że:

Przewodniczący Komisji przekazuje Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefowi Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnemu Inspektorowi Informacji Finansowej, Komendantowi Głównemu Policji oraz Prezesowi Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów dokumenty i informacje, w tym chronione na podstawie odrębnych ustaw, w zakresie niezbędnym do realizacji ustawowych zadań Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Krajowej Administracji Skarbowej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Policji oraz Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

<sup>12</sup> L. Góral, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LexisNexis 2013, komentarz do art. 17 u.n.r.f., <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-nadzorze-nad-rynkiem-finansowym-komentarz-587478653> [dostęp: 12 IX 2022].

W ust. 2 przywołanego przepisu ustawodawca zobowiązał szefów ABW, CBA, KAS oraz GIIF, Komendanta Głównego Policji i prezesa UOKiK do przekazywania Przewodniczącemu KNF dokumentów i informacji – w tym tych chronionych na podstawie odrębnych przepisów – w zakresie niezbędnym do realizacji zadań KNF. W ust. 2a 17ca u.n.r.f., dodanym w 2021 r., sprecyzowano, że informacje przekazywane przez Szefa ABW zgodnie z ust. 2 tego artykułu nie obejmują informacji, o których mowa w art. 39 ust. 3 *Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*<sup>13</sup>.

Dla klarowności wyводу niezbędne jest sygnalne przywołanie zakresu przedmiotowego i podmiotowego art. 39 ustawy o ABW oraz AW. Zgodnie z brzmieniem ust. 1 tego przepisu szefowie Agencji, każdy w zakresie swojego działania, mogą zezwalać funkcjonariuszom i pracownikom Agencji oraz byłym funkcjonariuszom i pracownikom, po ustaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy w Agencji, a także osobom udzielającym im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, na przekazywanie informacji niejawniej określonej osobie lub instytucji. W ust. 3 tego artykułu sprecyzowano, że omówione powyżej zezwolenie nie może dotyczyć udzielenia informacji o: 1) osobie, jeżeli zostały one uzyskane w wyniku prowadzonych przez Agencje albo inne organy, służby lub instytucje państwowe czynności operacyjno-rozpoznawczych; 2) szczegółowych formach i zasadach przeprowadzania czynności oraz o środkach i metodach stosowanych w związku z ich prowadzeniem; 3) osobie udzielającej pomocy Agencji oraz 4) osobie udzielającej pomocy Urzędowi Ochrony Państwa w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych.

W piśmiennictwie trafnie podkreślono, że w ramach zarządzania informacjami gromadzonymi przez ABW i AW szefowie tych instytucji pełnią funkcję swoich „strażników tych informacji”<sup>14</sup>. Należy zgodzić się w tym miejscu z poglądem Martina Bożka, który uważa, że (...) *decyzje w sprawie udostępniania pewnej szczególnej kategorii informacji niejawnym podmiotom zewnętrznym szef ABW podejmuje całkowicie autonomicznie oraz że (...) pewne szczególne informacje niejawne w ogóle nie mogą być przekazywane poza struktury ABW, co czyni szefa ABW ich jedynym depozytariuszem*<sup>15</sup>.

Takiego mechanizmu nie wprowadzono w u.n.r.f. w przypadku CBA. Jednak w art. 28 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*<sup>16</sup> ustawodawca przewidział możliwość udzielenia (z pewnymi wyjątkami)

<sup>13</sup> Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 557, ze zm.

<sup>14</sup> M. Bożek, *Status prawnoustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych*, „Przeгляд Sejmowy” 2014, nr 3, s. 97.

<sup>15</sup> Tamże.

<sup>16</sup> Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 1900.

funkcjonariuszom i pracownikom CBA oraz byłym funkcjonariuszom i pracownikom, po ustaniu stosunku służbowego lub stosunku pracy w CBA, a także osobom udzielającym im pomocy w wykonywaniu czynności operacyjno-rozpoznawczych, zezwolenia na przekazanie informacji niejawnej określonej osobie lub instytucji<sup>17</sup>.

### Analiza materiału źródłowego (umowy i porozumienia)

Jak już wspomniano, w u.n.r.f wskazuje się, że zasady współpracy i przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy wymienionymi instytucjami publicznymi są określane w porozumieniach i umowach zawieranych przez KNF. Analiza wybranych umów i porozumień stanowi zasadniczy cel niniejszej części artykułu. Autorzy dokonali oceny następujących dokumentów:

- 1) umowy z 14 grudnia 2007 r. w sprawie określenia zasad współpracy oraz wymiany informacji pomiędzy Narodowym Bankiem Polskim a Komisją Nadzoru Finansowego<sup>18</sup>;
- 2) porozumienia z 4 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowych zasad współpracy Ministra Finansów z Komisją Nadzoru Finansowego w zakresie wykonywania przez Komisję Nadzoru Finansowego niektórych zadań właściwego organu w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 236/2012;
- 3) porozumienia zawartego 16 sierpnia 2019 r. pomiędzy Szefem Krajowej Administracji Skarbowej i Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji;
- 4) porozumienia z 10 grudnia 2020 r. w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego a Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego;
- 5) porozumienia z 6 sierpnia 2020 r. w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Szefem Centralnego Biura Antykorupcyjnego a Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego;
- 6) porozumienia z 22 stycznia 2020 r. w sprawie zasad współpracy oraz przekazywania dokumentów i informacji pomiędzy Komendantem Głównym Policji a Przewodniczącym Komisji Nadzoru Finansowego.

---

<sup>17</sup> Zob. szerzej: S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, komentarz do art. 28 ustawy o CBA, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-centralnym-biurze-antykorupcyjnym-komentarz-587334449> [dostęp: 12 IX 2022].

<sup>18</sup> Umowa zmieniona aneksem nr 1 z 26 stycznia 2011 r., aneksem nr 2 z 16 listopada 2015 r., aneksem nr 3 z 7 kwietnia 2017 r. oraz aneksem nr 4 z 31 lipca 2020 r.

Najbardziej rozbudowanym dokumentem jest umowa pomiędzy NBP a KNF. Narodowy Bank Polski jest instytucją umocowaną w *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*<sup>19</sup> i zgodnie z brzmieniem art. 227 ustawy zasadniczej jest to centralny bank państwa, któremu przysługuje wyłączne prawo emisji pieniądza oraz ustalania i realizowania polityki pieniężnej. NBP odpowiada za wartość polskiego pieniądza. Organizację i zasady działania Narodowego Banku Polskiego oraz szczegółowe zasady powoływania i odwoływania jego organów określa *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim*<sup>20</sup>. W doktrynie precyzuje się, że NBP jest

(...) instytucją państwową, posiadającą osobowość prawną, niepodlegającą jednak wpisowi do rejestru przedsiębiorstw państwowych. Obszarem działania NBP jest terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a siedzibą – miasto stołeczne Warszawa. Kapitał NBP w całości należy do państwa. Bank centralny ma kluczowe znaczenie dla realizacji polityki pieniężnej kraju i stabilności sektora bankowego. NBP prowadzi odrębną gospodarkę finansową, a zysk z jego działalności odprowadzany jest do budżetu państwa<sup>21</sup>.

Rację ma również Rafał Sura, który wskazuje za innymi przedstawicielami doktryny, że pozycja ustrojowa i mandat NBP sprawiają, że nie mieści się on w klasycznej strukturze trójpodziału władz, jednak dysponuje dwojakiego rodzaju osobowością prawną, tj. publicznoprawną i prywatnoprawną, a co najistotniejsze – jest obdarzony przymiotem niezależności<sup>22</sup>. Szczegółowa analiza pozycji i kompetencji NBP wykracza poza przyjęte w artykule zamierzenia badawcze, dlatego też przywołano wyłącznie najważniejsze informacje dotyczące tej instytucji. Bez wątpienia jest to podstawowy podmiot systemu bezpieczeństwa państwa w wymiarze ekonomicznym.

W preambule do umowy z 14 grudnia 2007 r. podkreślono, że Prezes NBP i Przewodniczący KNF zawarli umowę (...) *wyrażając tym samym wolę harmonijnej współpracy i wzajemnego przekazywania informacji w zakresie niezbędnym do wykonywania ustawowo określonych zadań* obu instytucji. W § 1 ust. 2 omawianej umowy doprecyzowano, że NBP i KNF przekazują sobie posiadane informacje, w tym

<sup>19</sup> DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.

<sup>20</sup> Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 492, ze zm.

<sup>21</sup> P. Dziekański, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 124.

<sup>22</sup> R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4, s. 108; R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 122 i nast.

dane, opinie i analizy w zakresie niezbędnym do wykonywania powierzonych zadań ustawą. W § 8 umowy zdefiniowano zasady przekazywania informacji (...) *na żądanie w celu realizacji ustawowych zadań Narodowego Banku Polskiego związanych z udzielaniem kredytów bankom i Krajowej Kasie Oszczędnościowo-Kredytowej.*

W części określającej zasady i tryb przekazywania informacji przewiduje się jego cztery podstawowe tryby: 1) cyklicznie; 2) na wniosek; 3) z własnej inicjatywy; 4) na żądanie. Wymiana informacji pocztą elektroniczną między NBP a KNF następuje po zastosowaniu kryptograficznych metod ochrony informacji. Przepis ten ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa dostarczania informacji, co z pewnością należy uznać za właściwy kierunek.

Informacje przekazywane cyklicznie zdefiniowano w załącznikach do umowy. Dotyczą one m.in. danych o: uczestnikach systemów rozliczeń i rozrachunku papierów wartościowych, podmiotach prowadzących działalność maklerską i bankach powierniczych; funduszach emerytalnych i towarzystwach emerytalnych, zakładach ubezpieczeń, a także dane niezbędne do oceny sytuacji finansowej banków i ryzyka sektora bankowego oraz dane o sektorze bankowym z systemów nadzorczo-informacyjnych KNF.

Przekazywanie informacji na wniosek którejkolwiek ze stron umowy (lub upoważnionych przedstawicieli) może odbywać się w dowolnym czasie. Wniosek powinien zawierać wskazanie: rodzaju i zakresu informacji, terminu i sposobu ich dostarczania oraz celu przekazania. Wniosek może zostać złożony w formie elektronicznej. Strony umowy mają prawo do odmowy udzielenia informacji w przypadku, gdy nie spełnia on wymogów formalnych i nie został uzupełniony oraz gdy informacje, o które się wnioskuje, nie znajdują się w posiadaniu udzielającego informacji. Obowiązkiem stron umowy jest poinformowanie wnioskodawcy o przyczynach odmowy udzielenia informacji. W sytuacji, w której informacje przekazane przez stronę umowy okażą się niesatysfakcjonujące dla wnioskodawcy, ma on prawo do zwrócenia się z wnioskiem o udzielenie dodatkowych informacji. W takim wniosku powinien być sprecyzowany ich zakres i rodzaj oraz termin ich udostępnienia.

Kolejny tryb zakłada możliwość przekazywania informacji między instytucjami z własnej inicjatywy. W § 7 umowy ustalono, że jeżeli w toku wykonywania ustawowych zadań strona umowy uzyska informacje, które uzna za niezbędne dla drugiej strony umowy do prawidłowego wykonywania jej zadań, to powinna te informacje przekazać z własnej inicjatywy. O zastosowaniu tego trybu decydują odpowiednio Przewodniczący KNF i Prezes NBP.

Najbardziej rozbudowana sekcja umowy dotyczy przekazywania informacji na żądanie NBP. W ust. 1 § 8 umowy wskazano, że dostarczanie informacji następuje na pisemne żądanie Prezesa NBP lub upoważnionych przez niego przedstawicieli. Upoważnienie musi być udzielone w formie pisemnej i przekazane do KNF

do wiadomości. Tym samym z tego szczególnego uprawnienia nie może skorzystać każdy z pracowników NBP. Warunkiem koniecznym jest posiadanie odpowiedniego upoważnienia.

Sporządzana przez KNF informacja dotycząca banków powinna zawierać odpowiednio do treści żądania: 1) opinię KNF dotyczącą zdolności banku do spłaty środków pozyskanych z NBP wraz z odsetkami; 2) informację KNF na temat znaczenia banku w systemie bankowym; 3) informacje szacunkowe na temat kształtowania się sytuacji płynnościowej banku w najbliższych dniach (te informacje powinny obejmować również przewidywane kwoty/salda zapadalności należności i wymagalności zobowiązań banku na rynku międzybankowym; 4) informacje na temat właściciela strategicznego oraz podjętych i zamierzonych przez niego działań, a także przewidywanych skutków tych działań; 5) informację o udziale aktywów banku w aktywach grupy kapitałowej; 6) informację na temat strategii dotyczącej finansowania banku w ramach grupy oraz finansowania zewnętrznego, w tym dostępnych linii kredytowych oraz gwarancji uzyskanych od inwestora strategicznego oraz innych instytucji; 7) kserokopie dokumentów potwierdzających posiadane przez bank deklaracje dotyczące wsparcia płynności ze strony podmiotu dominującego, w tym zakres ewentualnej pomocy płynnościowej i okres objęty deklaracją; 8) szacunkowe dane na temat skutków upadłości banku i ocenę kosztów upadłości banku dla systemu bankowego, w tym wpływ upadłości banku na bieżące wyniki finansowe banków; 9) ocenę portfela kredytowego banku, przede wszystkim wierzycelności stanowiących zabezpieczenie kredytu udzielanego przez NBP; 10) informacje o podstawowych liniach biznesowych banku; 11) wskazanie rynków, na których bank jest aktywny (walutowy, swapowy, repo, inne); 12) informację o pełnieniu przez bank funkcji depozytariusza; 13) informację, czy bank jest aktywny w rozliczeniach transakcji giełdowych; 14) listę kontaktową do kierownictwa banku (członków zarządu, osób odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe, osób odpowiedzialnych za zarządzanie płynnością, zabezpieczeniami); 15) listę kontaktową do nadzorca konsolidującego (w przypadku grupy bankowej); 16) kopie pism zawierających omówienie wyników inspekcji z zaleceniami nadzorczymi kierowanymi do banków systemowo ważnych; 17) raport wskaźników ekonomiczno-finansowych za ostatnie pięć kwartałów; 18) raport wskaźników ekonomiczno-finansowych za ostatnie pięć miesięcy; 19) inne informacje, które zostały objęte żądaniem NBP, z uwagi na specyfikę sytuacji.

Przesłanie powyższych informacji następuje niezwłocznie pocztą elektroniczną. W celu bezpiecznej wymiany utworzono dedykowane skrzynki mailowe, które mają zapewnić sprawność wymiany informacji.

Po przeanalizowaniu treści umowy między KNF a NBP można wyciągnąć wnioski, że ma ona charakter kompleksowy i pozwala na sprawną realizację zadań



przez obie instytucje. Umowa w części dotyczącej wniosku przez Prezesa NBP o dane związane z bankami i spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi ma charakter asymetryczny, definiuje bowiem obowiązki wyłącznie jednej ze stron umowy. Zapewne wynika to z pozycji ustrojowej NBP, który jest umocowany konstytucyjnie i ma szeroki mandat ustawowy.

Porozumienia między KNF a ABW, CBA i Policją są w dużej mierze podobnie skonstruowane, wobec czego zostaną przeanalizowane łącznie. Każde z porozumień określa zasady współpracy pomiędzy KNF a wymienionymi instytucjami, mechanizmy i zasady przekazywania informacji i dokumentów w zakresie niezbędnym do realizacji zadań każdej z instytucji.

Wszystkie porozumienia z wymienionymi instytucjami zawarto w 2020 r. Wskazano w nich jednoznacznie, że informacje, dane i dokumenty zgromadzone w związku z realizacją porozumienia mogą być wykorzystywane wyłącznie w celu realizacji ustawowych zadań każdej z tych instytucji, tj. ABW, CBA i Policji. Podkreślono również, że uzyskane informacje i dane nie mogą być przekazywane podmiotom trzecim bez uzyskania zgody dysponenta informacji lub dokumentu. W przypadku porozumienia między KNF a ABW wprowadzono dodatkowe obostrzenie. Zakłada ono, że przekazywanie przez Szefa ABW dokumentów i informacji będzie następowało wyłącznie w formie przetworzonej, uniemożliwiającej ujawnienie informacji o środkach, formach i metodach realizacji zadań ABW, zgromadzonych informacjach oraz własnych obiektach i danych identyfikujących funkcjonariuszy ABW.

W analizowanych porozumieniach – niezależnie od realizacji wzajemnych obowiązków informacyjnych, o których mowa w art. 17ca u.n.r.f. – przewiduje się mechanizmy szerszej współpracy mającej na celu m.in.: 1) ujawnianie, zwalczanie naruszeń prawa pozostającym w związku z prowadzeniem działalności na rynku finansowym oraz zapobieganie im; 2) współdziałanie w zakresie wydawania przez KNF rekomendacji i wytycznych odnoszących się do spraw pozostających w zainteresowaniu ABW; 3) wymianę doświadczeń w zakresie szkoleń podmiotów rynku finansowego dotyczących przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu i proliferacji; 4) identyfikowanie i rozpoznawanie oraz zwalczanie zagrożeń wynikających z przestępstw na rynku finansowym; 5) udzielanie pomocy technicznej i analitycznej; 6) doskonalenie metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych; 7) organizowanie wspólnych konferencji, spotkań oraz szkoleń.

Porozumienie zawarte przez Przewodniczącego KNF i Szefa KAS w 2019 r. wpisuje się w rozwiązanie przewidziane w art. 17ca ust. 3 u.n.r.f. Określa ono zasady współpracy i wymiany informacji. Definiuje ono jednak odmiennie mechanizmy oceny, czy dane informacje i dokumenty są niezbędne do realizacji ustawowych zadań obu instytucji. W § 3 porozumienia z 16 sierpnia 2019 r. zapisano jednoznacznie, że dokumenty i informacje przekazywane z inicjatywy własnej Przewodniczącego

KNF są uznawane za niezbędne do realizacji ustawowych zadań KAS, jeśli zostały pozyskane w toku sprawowanego nadzoru oraz odnoszą się do zidentyfikowanych i udokumentowanych przez UKNF stanów faktycznych. Takim stanem faktycznym była działalność danego podmiotu nadzorowanego przez KNF nosząca znamiona angażowania się w operacje gospodarcze, w przypadku których stwierdzono prawdopodobieństwo naruszenia przepisów prawa będących we właściwości KAS, a jednocześnie zgodnie z wiedzą Przewodniczącego KNF te dokumenty i informacje nie znajdują się lub mogą nie znajdować się w posiadaniu KAS.

W ust. 2 przywołanego przepisu jest mowa o tym, że nie uznaje się za niezbędne przekazanie z inicjatywy Przewodniczącego KNF informacji i dokumentów innych niż określone w ust. 1, zwłaszcza danych statystycznych na temat charakterystyk podmiotów nadzorowanych, które mogą być przydatne w czynnościach analitycznych natury ogólnej, chyba że niezbędność tych dokumentów i informacji do wykonywania ustawowych zadań KAS została wyraźnie stwierdzona przez Szefa KAS. W takich sytuacjach przekazuje on Przewodniczącemu KNF pismo określające zakres dokumentów i informacji wraz z uzasadnieniem. Na jego podstawie Przewodniczący KNF może uznać zasadność przekazania Szefowi KAS tych dokumentów i informacji.

Praktycznie identyczne zapisy działają w przypadku relacji Szefa KAS z Przewodniczącym KNF. Różnica dotyczy podmiotu. W przypadku KNF jest mowa o podmiotach nadzorowanych, a w przypadku KAS o podatnikach.

Zgodnie z wolą stron analizowanego porozumienia przekazywanie dokumentów i informacji utrwalonych na materialnych nośnikach, w tym dokumentów i informacji w postaci elektronicznej, następuje za pośrednictwem pracowników lub funkcjonariuszy KAS albo pracowników UKNF. Przewidziano również możliwość wymiany informacji, danych i dokumentów z wykorzystaniem poczty elektronicznej, przy czym zastrzeżono, że warunkiem *sine qua non* jest zastosowanie uzgodnionych technik kryptograficznych. Uwzględniając dynamikę zmian zachodzących w otoczeniu, w porozumieniu zawarto również możliwość dokonywania dodatkowych ustaleń co do formy i trybu przekazywania dokumentów i informacji.

Nie ulega wątpliwości, że obie instytucje dysponują informacjami i danymi wrażliwymi oraz dokumentami zawierającymi różnego rodzaju tajemnice, jednak szczegółowe analizowanie tego zagadnienia nie było celem autorów. Należy jednak podkreślić, że każda ze stron omawianego porozumienia jest zobowiązana do ochrony informacji chronionych na podstawie odrębnych ustaw i ponosi odpowiedzialność za ich ujawnienie osobom nieuprawnionym. W treści porozumienia wskazano jednoznacznie, że dokumenty i informacje zgromadzone na podstawie porozumienia nie mogą być przekazywane podmiotom trzecim bez uzyskania uprzedniej zgody ich dysponenta. Wyjątkiem jest sytuacja, w której żądanie

przekazania danych, informacji lub dokumentów wynika wprost z bezwzględnie obowiązujących przepisów prawa.

Współpraca KNF z KAS obejmuje również inne typy aktywności. Porozumienie przewiduje m.in.: 1) koordynację działań, w przypadku gdy dotyczą one osób, podmiotów lub obiektów objętych jednoczesnymi działaniami KAS oraz KNF; 2) organizowanie wspólnych konferencji, seminariów, warsztatów oraz szkoleń pracowników i funkcjonariuszy KAS oraz pracowników UKNF, wymianę materiałów szkoleniowych, a także, w miarę potrzeb i możliwości, wzajemne udostępnianie baz szkoleniowych oraz specjalistycznych pomieszczeń dydaktycznych; 3) współpracę w zakresie doskonalenia metodyki wykonywania zadań i czynności służbowych, w tym wymianę opracowań koncepcyjnych, analiz i prognoz; 4) zapewnienie ochrony technicznej pomieszczeń będących w dyspozycji UKNF, polegającej na przeprowadzeniu przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej sprawdzenia antypodłuchowego we wskazanych pomieszczeniach.

W porozumieniu między KAS a KNF zakłada się również możliwość powoływania stałych lub tymczasowych zespołów roboczych. Ma to na celu poprawienie jakości współpracy na poziomie roboczym, a tym samym budowanie skuteczności działania instytucji państwa w ujęciu holistycznym.

### **Współpraca KNF z wybranymi podmiotami – analiza danych empirycznych za lata 2020–2021**

Analiza sprawozdań z działalności UKNF w latach 2020<sup>23</sup>–2021<sup>24</sup> potwierdza tezę, że ustalone mechanizmy współpracy i wymiany informacji są wykorzystywane w praktyce. Jak napisano w dokumencie dotyczącym 2021 r., na podstawie przepisu art. 17ca u.n.r.f. zintensyfikowano współpracę z centralnymi urzędami oraz jednostkami służb i agencji państwowych w zakresie wymiany dokumentów i informacji niezbędnych do realizacji celów ustawowych w obszarze zapobiegania i wykrywania przestępstw na rynku finansowym<sup>25</sup>. W ramach wymienionego w tym artykule uprawnienia UKNF przekazał ponad 50 wystąpień dotyczących zjawisk

<sup>23</sup> *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2021 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020\\_76375.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020_76375.pdf) [dostęp: 12 IX 2022].

<sup>24</sup> *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2022 r., [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie\\_z\\_dzialalnosci\\_UKNF\\_oraz\\_KNF\\_w\\_2021\\_roku\\_78361.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_UKNF_oraz_KNF_w_2021_roku_78361.pdf) [dostęp: 12 IX 2022].

<sup>25</sup> Tamże, s. 188.

i podmiotów działających nielegalnie na rynku finansowym lub podszywających się pod podmioty licencjonowane. W 2020 r. takich wystąpień było ponad 60.

W związku z realizacją ustawowych zadań UKNF w trybie art. 83 ust. 1 *Ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*<sup>26</sup> przekazał również do GIIF 9 powiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 299 § 1 Kodeksu karnego, które następnie posłużyły do formułowania kierowanych do prokuratur zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa. Wymiana informacji z ww. organami jest związana ze stałym wzmocnieniem organizacyjnym komórek UKNF odpowiedzialnych za prowadzenie czynności w sprawach karnych, jak również usprawniania działań związanych z gromadzeniem i przetwarzaniem informacji o obserwowanych zjawiskach przestępczych na rynku finansowym.

W 2021 r. UKNF kontynuował współpracę z organami ścigania w zakresie wykrywania i zwalczania przestępstw prowadzenia nielegalnej działalności na rynku finansowym.

Współpraca odbywała się zarówno na poziomie ogólnym, mającym na celu wypracowanie optymalnego modelu kooperacji, jak i skupiała się na konkretnych sprawach. Aktywność ta, wobec nasilania zjawiska prowadzenia nielegalnej działalności na rynku finansowym, koncentrowała się m.in. na zagadnieniu nielegalnego pośrednictwa w inwestycjach na rynku kapitałowym i wsparciu organów ścigania w zakresie identyfikacji schematów wykorzystywanych w takim procederze. Spośród 98 zawiadomień złożonych w 2021 r. do prokuratury wszczęto 83 postępowania przygotowawcze, 9 spośród nich następnie umorzono, w 8 przypadkach złożono zażalenie. Według stanu na 31 grudnia 2021 r. 5 zażaleń oczekiwało na rozpoznanie przez sąd, w 6 sprawach odmówiono wszczęcia dochodzenia (w 1 sprawie złożono zażalenie). Pozostałe zawiadomienia oczekiwały na decyzję prokuratora co do dalszego toku postępowania.

## Podsumowanie i wnioski

Analiza przepisów prawa oraz materiałów źródłowych, jakimi są porozumienia zawarte przez Przewodniczącego KNF z szefami wybranych instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, pozwala na stwierdzenie, że ustawodawca w ostatnich kilku latach zintensyfikował wymianę informacji międzyinstytucjonalnej oraz stworzył solidne podstawy do wypracowania mechanizmów współpracy. Jest to szczególnie istotne w kontekście rosnącej liczby wyzwań związanych

---

<sup>26</sup> Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 593, ze zm.

z funkcjonowaniem rynku finansowego w Polsce. Informacje o ryzykach i zagrożeniach jego funkcjonowania muszą być przekazywane w ramach bieżącej współpracy niemal natychmiast. Każde opóźnienie związane z przekazaniem informacji może mieć negatywne konsekwencje dla rynku finansowego i jego interesariuszy, a także dla państwa i jego instytucji.

Istotnym czynnikiem wpływającym na sprawność i efektywność współpracy pomiędzy instytucjami publicznymi, zwłaszcza tymi z grupy służb specjalnych, jest zaufanie. Na podstawie doświadczeń autorów niniejszego artykułu można stwierdzić, że zaufanie we współpracy ze służbami specjalnymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo państwa buduje się w dłuższym horyzoncie czasowym. Dla pracowników wielu instytucji publicznych, w tym KNF, współpraca ze służbami specjalnymi nie zawsze jest oczywista. Często obserwuje się lęk pracowników KNF przed jej nawiązaniem oraz wymianą informacji. Towarzyszą temu odczucia związane z niepewnością co do celowości i zakresu takiego współdziałania. Pracownicy niepokoją się również o to, że przekazane przez nich informacje mogą zostać wykorzystane przeciw nim. To z kolei usztywnia współpracę oraz powoduje, że zostaje ona przeniesiona na poziom kadry kierowniczej. Trudno jednoznacznie odpowiedzieć, czy istnieje remedium na taki stan rzeczy. Prawdopodobnie nie. Współdziałanie ze służbami specjalnymi, niezależnie od tego, czy dotyczy pracowników sektora publicznego czy prywatnego, nie jest naturalne i powoduje strach.

Nie ulega jednak wątpliwości, że instytucjom publicznym odpowiedzialnym za bezpieczeństwo państwa musi przyświecać wspólny cel. Jest nim realizacja zadań i obowiązków wykonywanych w ramach przypisanych im kompetencji w taki sposób, aby przyczyniał się do zwiększenia poziomu bezpieczeństwa państwa zarówno w wymiarze rozwiązań systemowych, jak i wykonawczym. Każda z instytucji posiada zdefiniowany w prawie mandat, określający jej odpowiedzialność w zakresie realizacji zadań związanych z bezpieczeństwem państwa. Mandat ten bywa różnie precyzowany przez ustawodawcę, co często powoduje problemy interpretacyjne i wyzwania związane z powstawaniem tzw. instytucjonalnych luk kompetencyjnych. Zjawisko to może wywołać negatywny skutek w postaci powstawania niezagospodarowanych obszarów, które są wykorzystywane przez przestępców. Nieprecyzyjne wskazanie granic odpowiedzialności poszczególnych instytucji stwarza ryzyko, że każda z nich zawęzi postrzeganie swojego mandatu, licząc, że zaistniałym problemem zajmie się inna instytucja. To z kolei niesie ryzyko systemowe, w rzeczywistości bowiem żadna z nich nie podejmie oczekiwanych działań.

W kontekście wspólnoty celów niezbędne jest również zwrócenie uwagi na to, że w polskich realiach wspólnotę postrzega się wąsko, z perspektywy własnej organizacji, a nie kompleksowo – z perspektywy państwa jako całości. Pracownicy i funkcjonariusze poszczególnych instytucji przede wszystkim identyfikują się

z celami własnej organizacji, a nie państwa jako swoistej metaorganizacji. Partykularyzm połączony z wąskim postrzeganiem celów własnej instytucji niesie istotne ryzyko dla bezpieczeństwa w ujęciu systemowym.

Zdaniem autorów rozwiązania w zakresie wymiany informacji wprowadzone w 2018 r. idą w dobrym kierunku. W przyszłości należy rozważyć wdrożenie mechanizmów, które pozwalałyby na szerszą wymianę informacji nie tylko pomiędzy instytucjami, lecz także pozostałymi uczestnikami rynku finansowego. Dotyczyć to może m.in. wymiany informacji związanych z cyberbezpieczeństwem rynku finansowego w Polsce, bezpieczeństwem fizycznym oraz zagrożeniami związanymi z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. W ocenie autorów takie wszechstronne spojrzenie na zagadnienia związane z bezpieczeństwem może przyczynić się do zwiększenia odporności państwa polskiego na różnego rodzaju zagrożenia. Okazuje się to szczególnie istotne przy rozpatrywaniu wyzwań, których źródłem jest skomplikowana sytuacja geopolityczna wynikająca m.in. z agresji rosyjskiej w Ukrainie.

Sformułowana we wstępie hipoteza zakładała konieczność wystąpienia korelacji czynników stricte prawnych (właściwe podstawy prawne do wymiany informacji) oraz czynników ściśle jakościowych. Oprócz zaufania potrzebnego przy budowaniu sprawnych i efektywnych mechanizmów współpracy niezbędne jest wystąpienie dodatkowych czynników, takich jak wspólnota celów oraz jakość kadr urzędniczych realizujących zadania publiczne związane z bezpieczeństwem państwa. Dopiero zaistnienie tych wszystkich czynników może przyczynić się do uzyskania efektu synergii instytucjonalnej oraz zwiększenia poziomu bezpieczeństwa państwa w ujęciu systemowym. Spojrzenie na działanie poszczególnych instytucji, funkcjonujących w modelu połączonych równorzędnie działów organizacyjnych (tzw. silosów), jest szczególnie niebezpieczne w obecnej sytuacji geopolitycznej, w sytuacji wojny w Ukrainie oraz w związku z możliwymi zagrożeniami w cyberprzestrzeni. Skuteczna walka z przestępcami, zarówno w świecie rzeczywistym, jak i wirtualnym, wymaga efektywnej i skutecznej współpracy. Dlatego też partykularne i wąskie podejście do mandatu instytucji bezpieczeństwa nie powinno być akceptowane zarówno w przypadku decydentów politycznych, jak i społeczeństwa.

Po przeanalizowaniu współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa nie sposób pominąć ryzyka związanego z rywalizacją w wymiarze instytucjonalnym. Obserwując funkcjonowanie organizacji publicznych, można stwierdzić, że częstym zjawiskiem jest konkurowanie poszczególnych instytucji o „medialne i polityczne sukcesy”. Prowadzi to do powstawania napięć pomiędzy pracownikami tych instytucji, a w konsekwencji wpływa negatywnie na współpracę w przyszłości. Ryzyko to można zminimalizować dzięki promowaniu sukcesów międzyinstytucjonalnych i docenieniu współpracy na każdym poziomie. Taką

praktykę muszą jednak prezentować przedstawiciele ścisłego kierownictwa poszczególnych instytucji. Ich rola jest nie do przecenienia, gdyż współzawodnictwo na szczeblu kierowniczym będzie powielane na niższych poziomach organizacji. Bez wątplenia zadania związane z bezpieczeństwem wymagają rozwijania mechanizmów współpracy podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa w różnych wymiarach.

Zadanie, przed którym stoją instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa, to również zaprojektowanie i stworzenie wspólnego narzędzia (platformy) wymiany informacji, danych i dokumentów, które sprostałoby wyzwaniom mogącym pojawić się w najbliższych latach. Zbudowanie środowiska odpornego na cyberataki jest niezbędne. Tylko takie podejście może zapewnić korzyści w wymiarze systemowym.

## Bibliografia

Bożek M., *Status prawnoustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 77–106.

Czech T., *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 7–8, s. 101–109.

Dziekański P., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 120–135.

Piotrowski R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 113–126.

Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, nr 4, s. 105–122.

Szelągowska A., *Opinia prawna dotycząca planowanych zmian w nadzorze nad rynkiem finansowym w Polsce*, druk sejmowy nr 2812, Sejm VIII kadencji, Warszawa, 17 IX 2018 r.

Wajda P., *Charakter prawny wpisu na listę ostrzeżeń publicznych KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, nr 6, s. 78–89.

Wajda P., *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, nr 7–8, s. 136–146.

Wajda P., *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń i reasekuracji – soft law w wersji hard?*, w: *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016.

## Źródła internetowe

Góral L., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LexisNexis 2013, komentarz do art. 17 u.n.r.f., <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-nadzorze-nad-rynkiem-finansowym-komentarz-587478653> [dostęp: 12 IX 2022].

Hoc S., Szustakiewicz P., *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, komentarz do art. 28 ustawy o CBA, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-centralnym-biurze-antykorupcyjnym-komentarz-587334449> [dostęp: 12 IX 2022].

*Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2021, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020\\_76375.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020_76375.pdf) [dostęp: 12 IX 2022].

*Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie\\_z\\_dzialalnosci\\_UKNF\\_oraz\\_KNF\\_w\\_2021\\_roku\\_78361.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_UKNF_oraz_KNF_w_2021_roku_78361.pdf) [dostęp: 12 IX 2022].

## Akty prawne

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

*Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1286/2014 z dnia 26 listopada 2014 r. w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących detalicznych produktów zbiorowego inwestowania i ubezpieczeniowych produktów inwestycyjnych (PRIIP)* (Dz. Urz. UE L 352/1 z 9 XII 2014 r. ).

*Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem nadzoru nad rynkiem finansowym oraz ochrony inwestorów na tym rynku* (DzU z 2018 r. poz. 2243, ze zm.).

*Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu* (t.j. DzU z 2022 r., poz. 593, ze zm.).

*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 963, ze zm.).

*Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych* (t.j. DzU z 2021 r. poz. 1907, ze zm.).

*Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 924, ze zm.).



*Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 660, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1900).*

*Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o nadzorze nad rynkiem kapitałowym (t.j. DzU z 2022 r. poz. 837, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 15 kwietnia 2005 r. o nadzorze uzupełniającym nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń, zakładami reasekuracji i firmami inwestycyjnymi wchodzącymi w skład konglomeratu finansowego (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1413).*

*Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o nadzorze ubezpieczeniowym i emerytalnym (t.j. DzU z 2019 r. poz. 207).*

*Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (t.j. DzU z 2022 r. poz. 557, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. DzU z 2022 r. poz. 492, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (t.j. DzU z 2021 r. poz. 2439, ze zm.).*

*Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1722).*

## Ochrona informacji niejawnych w Bośni i Hercegowinie oraz Chorwacji. Wybrane regulacje karne i administracyjne

### Abstrakt

W artykule omówiono regulacje administracyjne odnoszące się do organizacji systemu ochrony informacji niejawnych w Republice Chorwacji oraz w Bośni i Hercegowinie, a także przedstawiono przepisy karne dotyczące przestępstw przeciwko ochronie informacji niejawnych obowiązujące w tych krajach wraz z interpretacją tych przepisów. W artykule zaprezentowano również wybrane przepisy administracyjne regulujące procedurę realizacji postępowań sprawdzających w celu wydania poświadczenia bezpieczeństwa umożliwiającego dostęp do informacji niejawnych. Dodatkowo omówiono przesłanki klasyfikacji informacji i przyznania im określonej klauzuli tajności. Na podstawie analizy przepisów obowiązujących w Bośni i Hercegowinie (art. 164 § 9 Kodeksu karnego) i porównania ich z przepisami obowiązującymi w Polsce m.in. sformułowano wniosek, że polskie ustawodawstwo nie obejmuje kontratypu, który uwalniałby od odpowiedzialności karnej depozytariuszy tajemnic przekazujących informacje niejawne (bez uzyskania zgody określonych prawem organów) w celu ścigania sprawców przestępstw. Powyższe może być podstawą legislacyjnego postulatu *de lege ferenda*. Artykuł nie wyczerpuje poruszanego tematu, a jedynie wskazuje wybrane zagadnienia systemu ochrony informacji niejawnych. Zainicjowana eksploracja może zostać wykorzystana do przeprowadzenia w przyszłości pogłębionych badań przedmiotowego zagadnienia.

### Słowa kluczowe

kodeks karny, ujawnienie tajemnicy, informacje niejawne, postępowanie sprawdzające, poświadczenie bezpieczeństwa, kontrwywiad.

Rozpad Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w 1991 r. zainicjował zmiany ustroju państw byłego bloku socjalistycznego, do którego – podobnie jak Polska – należała Jugosławia. W polskiej literaturze jest niewiele opracowań dotyczących regulacji prawnych przyjętych w państwach postsocjalistycznych, w tym utworzonych po rozpadzie byłej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Jugosławii<sup>1</sup>. Autor objął zakresem naukowego zainteresowania dwa kraje, które aktualnie należą do dwóch różnych stref wpływów politycznych: Chorwację, członka NATO i UE, oraz Bośnię i Hercegowinę, wobec której Rosja prowadzi intensywną politykę wpływu. Pokusił się również o sprawdzenie, czy regulacje przyjęte w wymienionych państwach różnią się w istotny sposób od obowiązujących w Polsce. Przybliżenie prawodawstw normujących ochronę informacji niejawnych Bośni i Hercegowiny oraz Chorwacji wydaje się uzasadnione, tym bardziej że Chorwacja jest członkiem NATO i zgromadzone wnioski dotyczące tych regulacji mogą zostać wykorzystane do budowania sojuszniczej interoperacyjności na płaszczyźnie militarnej. Niniejszy artykuł nie wyczerpuje naukowego opisu zagadnień związanych z bezpieczeństwem informacji w wymienionych państwach z uwagi na złożoność tego zagadnienia, lecz może stanowić przyczynek do dalszych pogłębionych badań tego relewantnego elementu bezpieczeństwa RP w ujęciu międzynarodowym.

## Karnoprawna i administracyjna ochrona tajemnic w Bośni i Hercegowinie

W związku z brakiem polskiego piśmiennictwa dotyczącego aktów prawnych statuujących ochronę informacji niejawnych w Bośni i Hercegowinie (BiH) warto chociażby w zarysie omówić zasady przyjętego systemu ochrony tajemnic w tym kraju. Z uwagi na federacyjny charakter państwa w BiH istnieją trzy porządki prawne: ogólnokrajowy oraz oddzielne dla Federacji Bośni i Hercegowiny oraz Republiki Serbskiej. Jak trafnie zauważa Przemysław Osóbka, autonomia obu podmiotów składowych wyraża się w odrębnym podziale administracyjnym, a także posiadaniu własnych konstytucji, parlamentów i władzy wykonawczej<sup>2</sup>. W skład BiH wchodzi również niewielki region Brčko mający szczytkową autonomię<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> W literaturze przedmiotu szczegółowo opisano prawodawstwa państw Europy Zachodniej. Autorzy prezentują w nich również zagadnienia dotyczące ochrony informacji niejawnych, m.in. w opracowaniu *Jawność i jej ograniczenia*, G. Szpor (red. nauk.), t. 11: *Standardy europejskie*, C. Mik (red. tomu), Warszawa 2016. Brakuje natomiast aktualnych opracowań dotyczących krajów położonych w środkowej i wschodniej części kontynentu.

<sup>2</sup> P. Osóbka, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2011, s. 63 i nast.

<sup>3</sup> W artykule autor skupił się na porządku prawnym obowiązującym w Federacji Bośni i Hercegowiny (przyp. red.).

Aktem stanowiącym o integralności państwa jest Konstytucja BiH<sup>4</sup> z 14 grudnia 1995 r. Wśród 13 wolności ustanowionych w art. 2 żadna nie odnosi się do prawa uzyskiwania informacji, jest określone jedynie prawo do wolności słowa. Przykładem tego, że brak ustanowienia konstytucyjnego prawa dostępu obywateli do informacji publicznych nie uniemożliwia jego uchwalenia w innych aktach, jest system prawny obowiązujący w Stanach Zjednoczonych, ponieważ w Konstytucji USA<sup>5</sup> z 17 września 1787 r. również nie zawarto prawa do uzyskiwania informacji publicznoprawnych. Pierwsza poprawka do Konstytucji USA z 1791 r. ustanowiła wolność słowa<sup>6</sup>. Na tej podstawie Sąd Najwyższy USA wywiódł prawo uzyskiwania od władzy rzetelnych informacji w celu poszerzania wiedzy obywateli o stanie państwa<sup>7</sup>. Brak odrębnej regulacji konstytucyjnej w przedmiotowym zakresie nie wyłącza zatem prawa do żądania informacji od organów państwa. W związku z przyjętym zakresem regulacji, tj. neutralnością w odniesieniu do obowiązków informacyjnych administracji publicznej wobec obywatela, należy stwierdzić, że w ustawie zasadniczej BiH nie uwzględniono również przesłanek ograniczania dostępu do informacji publicznych.

Ogólnokrajowe ustawy BiH są uchwalane przez parlament składający się z Izby Reprezentantów i Izby Narodów. Parlament publikuje akty prawa w trzech językach: bośniackim, chorwackim i serbskim. Ogłasza się je w Dzienniku Urzędowym BiH (bośn. Službeni glasnik<sup>8</sup>). Zasadniczymi aktami prawnymi ustanawiającymi system ochrony tajemnic publicznoprawnych Bośni i Hercegowiny są ustawa z 28 lipca 2005 r. o ochronie informacji niejawnych<sup>9</sup> (dalej: ustawa o.i.n. BiH), która została w dużym zakresie zmieniona nowelizacją z 2009 r., oraz Kodeks karny BiH<sup>10</sup> (bośn. *Krivični zakon*, chor. *Kazneni zakon*, serb. *Кривични законик*), obowiązujący od 1 marca 2003 r. W terminologii aktów prawnych ustanawiających system ochrony

<sup>4</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, OHR – (Konstytucja Bośni i Hercegowiny).

<sup>5</sup> *Constitution of the United States of America*, House of Representatives, dok. No 110 – 50 (Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki).

<sup>6</sup> Zob. szerzej: R. Wądołowski, *Ochrona informacji niejawnych w USA. Wybrane regulacje karne i administracyjne*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, nr 25, s. 146 i nast.

<sup>7</sup> Wyrok Sądu Najwyższego USA w sprawie „Hustler” v. Falwell, 485 U.S. 46, 24 II 1988 r.

<sup>8</sup> Tłumaczenia tekstów źródłowych oraz nazw własnych dokonała Małgorzata Uryga, tłumacz przysięgły języka chorwackiego.

<sup>9</sup> *Zakon o zaštiti tajnih podataka* (Službeni glasnik BiH broj 54/2005) – (ustawa o ochronie informacji niejawnych Bośni i Hercegowiny z 2005 r.). Nowelizacja została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym w 2009 r. (Službeni glasnik BiH broj 12/2009).

<sup>10</sup> *Krivični zakon Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH broj 3/2003) – (ustawa Kodeks karny Bośni i Hercegowiny z 2003 r.).

tajemnic w Bośni i Hercegowinie definicją legalną określającą informacje niejawne o najwyższej ważności ze względu na bezpieczeństwo państwa jest „tajni podatak” (serb. *tajni podatak*). System ochrony tajemnicy państwowej, podobnie jak w Polsce, opiera się na dwóch filarach – karnoprawnym i administracyjnym<sup>11</sup>.

Przestępstwa naruszające poufność informacji niejawnych prawodawstwo karne zalicza do kategorii przestępstw skierowanych przeciwko bezpieczeństwu państwa. Kodeks karny BiH w części szczególnej w rozdziale XVI pt. *Przestępstwa przeciwko integralności Bośni i Hercegowiny* w art. 164 pt. *Ujawnienie informacji niejawnych* penalizuje zachowanie polegające na ujawnieniu informacji niejawnej. Odrębną kodyfikacją prawa karnego materialnego jest Kodeks karny Federacji Bośni i Hercegowiny<sup>12</sup> (dalej: kk FBiH), który dotyczy tylko tego podmiotu, tj. Federacji, a nie całej Bośni i Hercegowiny. Autonomiczny prawodawca stosuje nieco odmienne nazewnictwo i zakres regulacji, stanowi bowiem o tajemnicy federacji „tajna Federacje”, definiując ją w art. 2 ust. 24<sup>13</sup>. Czyn zabroniony jest natomiast stypizowany w art. 158 zatytułowanym *Ujawnienie tajemnicy Federacji*.

Ogólnokrajowy ustawodawca w art. 164 kk BiH penalizuje ujawnienie informacji niejawnych w typie podstawowym czynu oraz kilku kwalifikowanych, a także ustanawia kontratyp<sup>14</sup>. W § 1 podmiot przestępstwa został określony jako

---

<sup>11</sup> Czyny przeciwko informacjom niejawnym w RP spenalizowano w art. 265 oraz 266 § 2 *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1138) – (dalej: kk RP). Aktem prawnym o najszerszym zakresie regulacji w odniesieniu do informacji niejawnych w RP jest *Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* (t.j. DzU z 2019 r. poz. 742, ze zm.).

<sup>12</sup> *Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine* (Službene novine FBiH broj 36/2003 ispr. – 75/2017) – (ustawa Kodeks karny Federacji Bośni i Hercegowiny z 2003 r.).

<sup>13</sup> Tajemnicą Federacji, kantonu, miasta i gminy jest informacja lub dokument określone ustawą, innym rozporządzeniem lub aktem ogólnym właściwego organu wydanego na podstawie ustawy, których ujawnienie miałyby szkodliwe skutki dla Federacji, kantonu, miasta i gminy.

<sup>14</sup> Art. 164 kk FBiH: „§ 1. Osoba urzędowa lub osoba odpowiedzialna w instytucjach Bośni i Hercegowiny, lub funkcjonariusz wojskowy, upoważniony do określania tajności danych lub dostępu do informacji niejawnych, który bez upoważnienia poinformuje drugą osobę, przekaże lub w inny sposób udostępni informację niejawną bądź pozyska informację niejawną w celu podania jej do wiadomości lub przekazania osobie nieupoważnionej, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5. § 2. Karze z § 1 niniejszego artykułu podlega ten, kto nielegalnie pozyska informację niejawną w celu nieuprawnionego jej użycia lub kto poinformuje drugą osobę, przekaże lub w inny sposób udostępni informację niejawną bez zezwolenia, jak również kto poinformuje drugą osobę, przekaże lub w inny sposób udostępni innej osobie fakty lub środki zawierające informacje, o których wiadomo, że są informacją niejawną, a w posiadanie których wszedł nielegalnie. § 3. Karze pozbawienia wolności od roku do 10 lat podlega ten, kto popełni przestępstwo z § 1 lub 2 niniejszego artykułu: a) dla zysku; lub b) w odniesieniu do informacji, która zgodnie z ustawą została oznaczona jako »poufne« lub klauzulą »tajne«, lub jako »tajemnica państwowa«, lub klauzulą »ściśle tajne«; lub c) w celu podania do wiadomości, przekazania lub w inny sposób udostępnienia informacji niejawnej lub jej użycia poza Bośnią i Hercegowiną”.

indywidualny, jest nim urzędnik, żołnierz lub osoba uprawniona do przetwarzania informacji niejawnych w instytucjach BiH. Strona podmiotowa polega na umyślności w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Dobrem chronionym jest poufność informacji niejawnych. Strona przedmiotowa polega na zachowaniu, w którego wyniku dochodzi do ujawnienia tajemnicy osobie nieuprawnionej do jej poznania. Karą za popełnienie omawianego przestępstwa jest pozbawienie wolności od 6 miesięcy do 5 lat.

W § 2 penalizacją objęto czyn polegający na pozyskaniu informacji niejawnej wbrew przepisom prawa przez jakąkolwiek osobę w celu nieuprawnionego użycia takiej informacji. Należy przyjąć, chociaż przepis o tym nie stanowi, że każde użycie nielegalnie zdobytej informacji jest nieuprawnione. Kryminalizacją objęto również ujawnienie tajemnicy innej nieuprawnionej osobie bez zezwolenia. Przyjmuje się więc, że osoba ujawniająca informację niejawną posiada ją zgodnie z prawem, lecz bezprawnie nią dysponuje. Innym sankcjonowanym zachowaniem w tym przepisie jest pośredniczenie w przekazaniu informacji niejawnej osobie nieuprawnionej, o ile osoba pośrednicząca wie, że przekazuje informację niejawną. Podmiot powyższych przestępstw został określony jako powszechny. Strona podmiotowa polega na umyślności. Odpowiedzialność karną określono w granicach kary dla przestępstwa z § 1.

W § 3 znajdują się zapisy o kwalifikowanych typach przestępstw określonych w § 1 i § 2. Ustawodawca zaostrza odpowiedzialność karną, określając ją w granicach od 1 roku do 10 lat, gdy czyn jest popełniony w celu osiągnięcia korzyści lub dotyczy informacji oznaczonych zgodnie z prawem klauzulą „poufne”, „tajne” lub „ściśle tajne” albo jako tajemnica państwowa. Zaostrzonej odpowiedzialności karnej podlega również osoba, która przekazuje informację niejawną obcemu państwu albo wykorzystuje ją poza granicami BiH. Natomiast informacje stanowiące tajemnicę państwową to informacje chronione na podstawie uchylonych aktów cywilnych i wojskowych. Ustawa o.i.n. BiH w art. 86 nakazuje ich dalszą ochronę według reżimu określonego dla informacji „ściśle tajnych”.

W § 4 prawodawca ustanowił reżim szczególnej odpowiedzialności osób profesjonalnie przetwarzających informacje niejawne<sup>15</sup>. Jeżeli podmiotem czynów

<sup>15</sup> Art. 164 kk FBiH: „§ 4. Jeśli przestępstwo z § 1 lub § 3 niniejszego artykułu popełniła osoba, która według ustawy o ochronie informacji niejawnych jest ustawowo upoważniona do określenia tajności informacji lub dostępu do informacji niejawnych tego stopnia, w odniesieniu do którego popełniono przestępstwo, sprawca podlega karze: a) za przestępstwo z § 1 niniejszego artykułu, karze pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 3 lat; b) za przestępstwo z § 3 niniejszego artykułu, karze pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 5 lat. § 5. Jeśli przestępstwo z § 1–3 niniejszego artykułu popełniono w czasie stanu wojennego lub bezpośredniego zagrożenia wojennego, lub stanu wyjątkowego, lub kiedy został wydany rozkaz do zaangażowania i użycia Sił Zbrojnych Bośni i Hercegowiny, sprawca podlega

stypizowanych w § 1 lub § 3 jest osoba mająca dostęp do informacji niejawnych na podstawie ustawy o.i.n. BiH albo mająca prawo do klasyfikowania informacji niejawnych, wówczas za przestępstwo z § 1 podlega ona karze pozbawienia wolności co najmniej na 3 lata, a w odniesieniu do przestępstwa z § 3 – co najmniej na 5 lat.

Zwiększenie odpowiedzialności karnej za przestępstwa z § 1–3 jest spowodowane sprawstwem podczas stanów: wyjątkowego, zagrożenia wojną lub wojny, a także podczas działań zbrojnych armii BiH. Wówczas dolna granica kary pozbawienia wolności wynosi 5 lat (zgodnie z § 5 omawianego artykułu). W następnym paragrafie zawarto przepisy dotyczące odpowiedzialności za przestępstwa określone w § 1 i § 4, które zaistniały w wyniku zaniechania. Gwarant nienastąpienia skutku, który przez zaniechanie popełnia przestępstwo z § 1, może zostać skazany na karę grzywny albo co najmniej na 3 lata pozbawienia wolności. W odniesieniu do przestępstwa z § 4 ustanowiono karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do 3 lat.

Jeżeli w wyniku zaniechania (opisanego w § 6) nastąpiło ujawnienie lub wykorzystanie informacji, które zgodnie z prawem zostały oznaczone jako „poufne”, „tajne” lub „ściśle tajne” albo stanowiły na gruncie poprzedniej ustawy tajemnicę państwową, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat (§ 7). Ważną regulacją § 8 jest zastrzeżenie, że obowiązek zachowania tajemnicy trwa również po utracie dostępu do informacji niejawnych<sup>16</sup>. Omawiana jednostka redakcyjna w § 9 jest zakończona kontratypem. Ustawodawca uwalnia od odpowiedzialności karnej osobę, która ujawnia lub pośredniczy w ujawnieniu informacji niejawnej, jeżeli treść upublicznionej tajemnicy narusza konstytucyjny porządek Bośni i Hercegowiny lub jest sprzeczna z umową międzynarodową. Kontratyp ma

---

karze pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 5 lat. § 6. Jeśli przestępstwo z § 1 oraz § 4 niniejszego artykułu popełniono wskutek zaniechania, sprawca podlega: a) za przestępstwo z § 1 niniejszego artykułu, grzywnie lub karze pozbawienia wolności w wymiarze co najmniej 3 lat; b) za przestępstwo z § 4 niniejszego artykułu, karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 3. § 7. Jeśli przestępstwo z § 6 niniejszego artykułu popełniono w związku z informacją, która według ustawy została oznaczona jako »poufne« lub klauzulą »tajne«, lub jako »tajemnica państwowa«, lub klauzulą »ściśle tajne«, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5”

<sup>16</sup> Art. 164 kk FBiH: „§ 8. Postanowienia z § 1, § 3–7 niniejszego artykułu mają również zastosowanie w stosunku do osoby, która bez uprawnień poinformuje drugą osobę, przekaże lub udostępni informacje niejawne po wygaśnięciu jej obowiązków jako osoby urzędowej lub osoby odpowiedzialnej w instytucjach Bośni i Hercegowiny, lub funkcjonariusza wojskowego, lub osoby upoważnionej do określania tajności informacji lub dostępu do informacji niejawnych. § 9. Nie popełnia przestępstwa ujawnienia informacji niejawnych ten, kto publikuje lub pośredniczy w publikowaniu informacji niejawnych, których treść jest sprzeczna z porządkiem konstytucyjnym Bośni i Hercegowiny, w celu podania do publicznej wiadomości nieprawidłowości związanych z organizacją, działalnością lub kierowaniem służbą lub w celu podania do publicznej wiadomości faktów stanowiących naruszenie porządku konstytucyjnego lub umowy międzynarodowej, jeśli ujawnienie nie ma poważnie negatywnych następstw dla Bośni i Hercegowiny”.

zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy publikacja tajemnicy nie powoduje poważnej szkody dla tego kraju. W polskim porządku prawnym nie ma adekwatnej regulacji, co – jak się wydaje – szkodzi transparentności realizacji funkcji władzy przez organy wykonawcze.

Artykuł 164 kk BiH jest przepisem częściowo niezupełnym, ponieważ do zdekodowania normy zakazu karnego niezbędne jest użycie kodeksowej definicji informacji niejawnych z art. 2 § 24 kk BiH<sup>17</sup>. Niestety, przywołana definicja nie określa przesłanek klasyfikacyjnych, wskazuje jedynie na dziedziny (działy administracji, obronności i gospodarki), z których informacje mogą stanowić tajemnicę. Bardziej szczegółowe przesłanki klasyfikacyjne, do których odsyła kodeks karny, zostały określone w ustawie o.i.n. BiH. Prawodawca wymienia w niej również dziedziny, w tym bezpieczeństwo publiczne i obronność, z których informacje podlegają ochronie jako niejawne. Jednocześnie wskazuje i wartościuje kryterium szkody dla wybranych interesów państwa. Ważnym postanowieniem jest objęcie kodeksowym terminem „informacje niejawne” tajemnic innych państw i organizacji międzynarodowych oraz regionalnych, dzięki czemu zostają one objęte ochroną karną, tj. art. 164 kk BiH, jako dobro mające podstawy aksjologiczne. Ponadto kodeks karny odnosi się nie tylko do tajemnic sklasyfikowanych na podstawie ustawy o.i.n. BiH, lecz także do tajemnic wynikających z uregulowań innych ustaw lub rozporządzeń.

Szerokie ustawowe rozumienie terminu „informacje niejawne” determinuje zatem rozległą ochronę karnoprawną tajemnic publicznoprawnych BiH oraz informacji niejawnych otrzymywanych od innych podmiotów prawa międzynarodowego i organizacji regionalnych. Ma to znaczenie dla bezpieczeństwa informacji przekazywanych również przez Polskę w ramach umowy między rządem RP a Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny o ochronie informacji niejawnych z 2016 r.<sup>18</sup> Na podstawie przedmiotowej umowy strony zobowiązały się do wzajemnej ochrony

---

<sup>17</sup> Informacje niejawne – informacje z zakresu bezpieczeństwa publicznego, obronności, spraw i interesów zagranicznych, dotyczące działalności lub interesów wywiadu, bezpieczeństwa BiH, komunikacji i innych systemów istotnych dla interesów państwa, wymiaru sprawiedliwości, projektów i planów ważnych dla obronności i działalności wywiadowczej, działalności naukowej, badawczej, technologicznej, gospodarczej, finansowej, a także spraw ważnych dla bezpieczeństwa i funkcjonowania instytucji BiH, tj. struktury bezpieczeństwa na wszystkich szczeblach organizacji państwowej BiH. Są to informacje określone jako niejawne na mocy ustawy, innego rozporządzenia lub aktu ogólnego właściwego organu wydanego na podstawie prawa lub informacje określone jako niejawne zgodnie z przepisami prawa i rozporządzeniami o ochronie informacji niejawnych. Termin ten obejmuje również informacje niejawne innego państwa, podmiotów międzynarodowych i organizacji regionalnych.

<sup>18</sup> *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny o ochronie informacji niejawnych, podpisana w Sarajewie dnia 7 czerwca 2016 r.* (DzU z 2017 r. poz. 1254).



informacji niejawnych wymienianych w trakcie współpracy. Rządy określiły wzajemne przyporządkowanie stosowanych klauzul w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony otrzymywanym informacjom. W poniższym zestawieniu zaprezentowano klauzule stosowane przez oba państwa.

Klauzula stosowana w RP	Klauzula stosowana w BiH	Odpowiednik w jęz. angielskim
Ściśle tajne	Vrlotajno	Top secret
Tajne	Tajno	Secret
Poufne	Povjerljivo	Confidential
Zastrzeżone	Interno	Restricted

W związku z kodeksowym odesłaniem zdekodowanie normy zakazu karnego i ustalenie znamion niektórych przestępstw z art. 164 kk BiH obejmujących dyspozycją klauzulowane tajemnice może nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o.i.n. BiH.

W art. 1 ustawy o.i.n. BiH prawodawca określił zakres wprowadzanych nią regulacji. Za priorytetowy cel legislacyjny przyjęto ujednoczenie systemu przetwarzania i ochrony informacji niejawnych BiH w dziedzinach określonych w tym przepisie, tj. m.in. bezpieczeństwa publicznego, obrony i spraw zagranicznych.

Podmioty zobowiązane do przestrzegania i stosowania ustawy zostały wymienione w art. 2 i 3. Ustawodawca nakazuje administracji publicznej oraz innym instytucjom BiH, które podczas swoich działań wynikających z ustawowych uprawnień wytwarzają informacje niejawne lub korzystają z nich, w tym organizacjom międzynarodowym i regionalnym, jeżeli tak wynika z zawartych porozumień, stosowanie przepisów tej ustawy. W omawianym akcie prawodawca ustanowił również ogólną normę zakazu ujawniania informacji niejawnych, zobowiązując każdą osobę, która legalnie albo w inny sposób weszła w ich posiadanie, do ich ochrony i zachowania w tajemnicy.

W art. 4 zawarto wiele definicji ustawowych. Z punktu widzenia odpowiedzialności karnej najistotniejsze jest rozumienie terminu „zagrożenie dla integralności Bośni i Hercegowiny”. Ustawodawca określa, że jest to obiektywne zagrożenie lub atak na: porządek konstytucyjny, niepodległość, niepodzielność terytorialną, suwerenność, bezpieczeństwo, zdolność obronną i podmiotowość międzynarodową BiH.

Określenie znamion przestępstw stypizowanych w art. 164 kk BiH wydaje się niemożliwe bez ustalenia, jakiego rodzaju informacje mogą zostać sklasyfikowane jako poufne, tajne albo ściśle tajne. Klauzulowanie tajemnic na gruncie ustawy o.i.n. BiH, podobnie jak w polskim porządku prawnym, jest realizowane dwuetapowo.

Zgodnie z art. 8 przywołanej ustawy wstępny etap polega na wyselekcjonowaniu takiej informacji, której ujawnienie osobie nieuprawnionej, środkiem masowego przekazu albo instytucji lub organowi innego państwa mogłoby spowodować zagrożenie dla integralności BiH, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa publicznego, obrony, spraw i interesów zagranicznych, interesów wywiadu i bezpieczeństwa BiH, systemów komunikacyjnych, badań naukowych, finansów państwa, gospodarki i sądownictwa. Tak wyodrębniona informacja zyskuje status niejawnej i podlega klasyfikacji zgodnie z przesłankami określonymi w art. 19 ustawy o.i.n. BiH.

Ustawa w przywołanym artykule konstytuuje cztery stopnie tajności informacji niejawnych. Jako kryterium materialnego podziału tajemnic przyjęto interes państwa. Do poniższych klauzul ochronnych włącza się informacje niejawne, których nieuprawnione ujawnienie:

- 1) mogłoby zagrożić integralności BiH lub spowodowałoby nieodwracalną szkodę dla państwa – są one oznaczone klauzulą „ściśle tajne”;
- 2) mogłoby spowodować wyjątkowo negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa, politycznych, ekonomicznych lub innych interesów BiH – są one oznaczone klauzulą „tajne”;
- 3) mogłoby spowodować negatywne konsekwencje dla bezpieczeństwa lub interesów BiH – są one oznaczone klauzulą „poufne”;
- 4) mogłoby zagrożić działalności organów państwowych albo podmiotom na pozostałych poziomach organizacji państwowej – są one oznaczone klauzulą „zastrzeżone”.

Na podstawie analizy powyższych przepisów należy stwierdzić, że klasyfikowanie informacji jako niejawnych jest dokonywane na podstawie zagrożenia interesu BiH, jakie mogłoby powstać w wyniku ujawnienia ich treści, a zatem co do zasady jest zbieżne z polskimi regulacjami. Dziedziny wymienione w ustawie odpowiadają dziedzinom wskazanym w kodeksowej definicji informacji niejawnych.

W celu zachowania reguł komparatystyki prawniczej dla tego istotnego zagadnienia należy zbadać, jak przedmiotowa problematyka jest uregulowana w polskim porządku prawnym. Akt o najszerszym zakresie regulacji, w którym prawodawca ustanowił definicję informacji niejawnych, to ustawa o ochronie informacji niejawnych z 2010 r.<sup>19</sup> (dalej: ustawa o.i.n. RP). Prawodawca w art. 1 ust. 1<sup>20</sup> wskazuje kryteria, których należy użyć w procesie selekcji informacji jawnych

<sup>19</sup> *Ustawa o ochronie informacji niejawnych.*

<sup>20</sup> Tamże, art. 1. ust. 1: „Ustawa określa zasady ochrony informacji, których nieuprawnione ujawnienie spowodowałoby lub mogłoby spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne, także w trakcie ich opracowywania oraz niezależnie od formy i sposobu ich wyrażania, zwanych dalej »informacjami niejawnymi«”.

w celu wyodrębnienia tylko takich, które z uwagi na konstytucyjne<sup>21</sup> przesłanki ograniczenia prawa do informacji można wytworzyć jako niejawne lub następczo objąć taką ochroną. Ustanowionymi weryfikatorami są skutki, jakie mogłyby nastąpić w wyniku ujawnienia tego rodzaju informacji. Należy do nich: wystąpienie szkody dla RP, spowodowanie zagrożenia wystąpienia szkody dla RP oraz wywołanie niekorzystnego stanu interesów RP. Po przeanalizowaniu przywołanych przesłanek można zauważyć, że tworzą one materialną definicję informacji niejawnych, wskazują bowiem na treść informacji, a nie na jej formę.

W przypadku ustalenia, że ujawnienie danej informacji doprowadziłoby do zaistnienia chociażby jednego z wymienionych skutków, należy dokonać jej klasyfikacji i nadać odpowiednią klauzulę ochrony, a więc uwzględnić nakaz ustanowiony w art. 5 ustawy o.i.n. RP. Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z 2009 r.: *Obowiązek przyznawania właściwej klauzuli tajności istnieje i wynika z materialnoprawnych kryteriów klasyfikacji informacji oraz art. 7 Konstytucji*<sup>22</sup>. Klasyfikowanie informacji wyłącznie z zastosowaniem ww. niedookreślonych kryteriów w konsekwencji dotyczyłoby zbyt rozległej liczby informacji. W realnych działaniach osób uprawnionych do nadawania klauzul powodowałoby to dużą dyskrecjonalność oceny, które informacje należy chronić przed ujawnieniem. Z tego względu prawodawca po skonstruowaniu ogólnej definicji informacji niejawnych zawartych w art. 1, w art. 5 określa dziedziny, z jakich informacje niejawne mogą stanowić tajemnicę. Między ogólną (abstrakcyjną) definicją informacji niejawnych a przedmiotowym określeniem obszarów aktywności państwa, które należy chronić przez limitowanie informacji, zachodzi relacja nadrzędności i podrzędności. Obszary wymienione w art. 5 ustawy o.i.n. uniemożliwiają szerokie ograniczanie prawa do informacji w wyniku autonomicznego stosowania art. 1 ust. 1 tej ustawy.

Za uzasadnione należy uznać wątpliwości interpretacyjne powstające w kontekście nieostrych znaczeniowo pojęć, których ustawodawca użył do konstrukcji formalnoprawnych przesłanek służących do nadawania informacjom niejawnym wymaganego poziomu ochrony. Implikuje to pytanie, czy jakkolwiek osoba ustawowo uprawniona do nadania klauzuli dysponuje dostateczną wiedzą, aby uznać, że ujawnienie określonej informacji niejawnej spowoduje albo mogłoby spowodować np. wystąpienie wyjątkowo poważnej lub „tylko” poważnej szkody dla RP. Ustawodawca w art. 5 ust. 1–4 wymienia dziedziny, w których szkoda<sup>23</sup> ma wystąpić,

<sup>21</sup> Zobacz szczególnie: art. 61 ust. 3, art. 54 oraz art. 31 ust. 3 *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

<sup>22</sup> Wyrok TK z 15 X 2009 r., sygn. akt K 26/08, uzasadnienie pkt 183.

<sup>23</sup> Kierując się zasadą zakazu homonimiczności pojęć, należy przyjąć, że szkoda wskazana w art. 1 jest tożsama ze szkodą z art. 5.

ale nie definiuje, jak należy ją rozumieć i jakie są kryteria jej wartościowania. Ustawowe dookreślenie w tym artykule szkody pojęciami: zagrozi, pogorszy, zakłóci, utrudni, osłabi albo wywrze szkodliwy wpływ nie wyznacza jasnych ram interpretacyjnych.

Wydaje się, że ustawodawca, wskazując w art. 1 na interesy RP, odwoływał się do tych obszarów aktywności państwa, które są wymienione w art. 5 ust. 1–4. Dlatego też przywołane przepisy należy stosować łącznie, ich odrębne stosowanie bowiem prowadzi do interpretacji *ad absurdum*.

Częściowo taką sytuację potwierdza stanowisko Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że (...) *informacja jest informacją niejawną, nie w następstwie jej klasyfikacji, a z uwagi na zagrożenie wynikające z jej treści lub sposobu jej uzyskania. Chroniona jest zatem jak informacja niejawna bez względu na to, czy osoba uprawniona uznała za stosowne oznaczyć ją odpowiednią klauzulą*. Naczelny Sąd Administracyjny słusznie uznał, że treść informacji jest priorytetową przesłanką objęcia jej ochroną państwa i jednocześnie pominął formalną klasyfikację (oznaczenie klauzulą) jako element przesądzający o tej ochronie<sup>24</sup>. Powyższa analiza stanowi podstawę, jak się wydaje – uprawnionego, wniosku, że jedynym zgodnym z prawem postępowaniem osób dokonujących wyodrębnienia z szerokiego zbioru informacji tych, którym należy nadać status niejawnych, jest łącznie stosowanie art. 1 i art. 5 ustawy o.i.n. RP.

Badając regulacje dotyczące klauzulowania informacji, nie można pominąć wad instytucji prawnych, które utrudniają ich ustanowienie. Kryteria wymienione w art. 5 ustawy o.i.n. RP przy uwzględnieniu niedookreśloności pojęć użytych do ich konstrukcji oraz generalnych przesłanek uznania informacji za niejawną (art. 1) utrudniają trafne nadanie klauzuli konkretnej informacji. Dodatkowo, a może przede wszystkim, tworzą warunki sprzyjające nieuzasadnionej uznaniowości przy określaniu poziomu ochrony informacji niejawnych. Urzędnicza dyskrecjonalność w nadawaniu klauzul powoduje stan niepewności, który polega na powstaniu wątpliwości co do rzeczywistej ważności danej informacji dla interesu państwa. Błędna interpretacja materialno-formalnej definicji informacji niejawnych może powodować objęcie ochroną nieistotnych informacji lub pozbawieniem takiej ochrony ważnych informacji.

Interesującym rozwiązaniem legislacyjnym zastosowanym w ustawie o.i.n. BiH jest uprawnienie depozytariusza tajemnicy do negowania istnienia informacji niejawnej, które ustanowiono w art. 26. Jeżeli istnienie tajemnicy może mieć negatywny wpływ na interes BiH, wówczas organy nie mają obowiązku potwierdzania lub zaprzeczania jej istnieniu pomimo żądań podmiotów zainteresowanych. Nie mają więc

<sup>24</sup> Wyrok NSA z 6 VII 2017 r., sygn. akt I OSK 932/16.

obowiązku uzasadniania odmowy udzielenia informacji, ponieważ mogą twierdzić, że nią nie dysponują. Kolejną ważną instytucją prawną wprowadzoną do systemu ochrony tajemnic BiH jest ustanowienie – jako odrębnego upoważnienia – prawa do klauzulowania materiałów niejawnych. To upoważnienie jest niezależne od prawa dostępu do informacji niejawnych, określona osoba bowiem może mieć jedynie dostęp do tajemnic bez prawa nadawania klauzuli. Ustawodawca w art. 13 wymienia osoby, które w związku z piastowanym stanowiskiem są uprawnione do nadawania klauzul „zastrzeżone”, „poufne” i „tajne”. Natomiast w art. 14 wskazuje wysokich urzędników państwowych, którzy mają prawo klasyfikować informacje niejawne jako „ściśle tajne”, a także nadawać informacjom pozostałe klauzule ochrony.

Zgodnie z przyjętą w art. 17 procedurą klasyfikacji informacji osoba nadająca im klauzulę sporządza pisemne uzasadnienie, w którym określa potencjalną szkodę dla BiH w przypadku jej ujawnienia. Jednocześnie w art. 9 zakazuje się obejmowania informacji tajemnicą, jeśli celem jest ukrycie dokonanego przestępstwa, przekroczenia uprawnień albo jakiegokolwiek naruszenia prawa administracyjnego. Deklasyfikowanie informacji (zmiana jej klauzuli na niższą lub pozbawienie jej klauzuli) również wymaga pisemnego uzasadnienia (art. 22). Powyższe przepisy zapewne pozwalają uniknąć przypadkowego zawyżenia lub zaniżenia klauzuli albo sklasyfikowania takich informacji jako tajemnic.

Osoby wymienione w art. 2 ustawy o.i.n. BiH mogą uzyskać dostęp do informacji niejawnych po przeprowadzeniu wobec nich postępowania sprawdzającego. Postępowanie może zostać wszczęte po uzyskaniu zgody osoby, która ma być jego podmiotem. Obowiązek prowadzenia postępowania nie dotyczy informacji „zastrzeżonych”, które są udostępniane pracownikom (podobnie jak w RP) w związku z zajmowanym stanowiskiem i decyzją przełożonego. Organem prowadzącym postępowania sprawdzające (bośn. *sigurnosnih provjera*) w BiH jest Agencja Wywiadu i Bezpieczeństwa (bośn. Obavještajno-sigurnosna Agencija). Osoby zajmujące stanowiska związane z dostępem do informacji o określonej klauzuli składają ankietę bezpieczeństwa osobowego (zakres merytoryczny jest zbliżony do polskiego wzoru), która wraz z wnioskiem kierownika jednostki organizacyjnej jest przekazywana wymienionej Agencji za pośrednictwem Ministerstwa Bezpieczeństwa (bośn. Ministarstvo sigurnosti). Prawodawca ustanowił trzy rodzaje postępowań sprawdzających, które są stosowane w zależności od klauzuli informacji, do których dana osoba ma uzyskać dostęp. Postępowanie o podstawowym zakresie sprawdzeń jest stosowane w odniesieniu do klauzuli „poufne”, o poszerzonym – do informacji tajnych. Natomiast dostęp do materiałów ściśle tajnych jest warunkowany złożeniem poszerzonej ankiety bezpieczeństwa i dokonaniem specjalnego zakresu sprawdzeń. Jednostki organizacyjne resortu obrony narodowej oraz organy policyjne i służby

specjalne na podstawie art. 33 ustawy o.i.n. BiH realizują podstawowe postępowania sprawdzające wobec pracowników we własnym zakresie.

Procedura uzyskania poświadczenia bezpieczeństwa, podobnie jak w polskim porządku prawnym, jest autonomicznym postępowaniem administracyjnym. Od decyzji o odmowie wydania poświadczenia osoba sprawdzona może wnieść odwołanie do Komisji Parlamentarnej nadzorującej Agencję Wywiadu i Bezpieczeństwa. Jeżeli organ odwoławczy podtrzyma negatywne rozstrzygnięcie, stronie przysługuje skarga do sądu administracyjnego. Poświadczenie umożliwiające dostęp do informacji poufnych jest ważne przez 10 lat, a do wyższych klauzul – 5 lat.

Istotną regulacją chroniącą interes osoby sprawdzanej jest gwarancja zatrudnienia w danej jednostce organizacyjnej w przypadku odmowy wydania lub cofnięcia poświadczenia bezpieczeństwa, o czym mowa w art. 61 ustawy o.i.n. BiH. Pracodawca jest zobowiązany zaproponować osobie, wobec której wszczęto kontrolne postępowanie sprawdzające, jeżeli wymagają tego względy bezpieczeństwa, albo której cofnięto uprawnienia, inne stanowisko pracy, niezwiązane z dostępem do informacji niejawnych. W przypadku braku innych stanowisk pracownik zostaje zwolniony przy uwzględnieniu odszkodowania z tytułu rozwiązania stosunku pracy. Środkiem wymuszającym przestrzeganie wprowadzonych ustawą regulacji jest nie tylko odpowiedzialność karna, lecz także ustanowione ustawą kary pieniężne (art. 78 i art. 79 ustawy o.i.n. BiH). Osoby pełniące funkcje kierownicze w podmiotach zobowiązanych do przestrzegania ustawy, które nie wykonują nałożonych na nie obowiązków, mogą zostać ukarane grzywną w wysokości od 1 tys. do 5 tys. marek zamiennych<sup>25</sup>. Ustawodawca objął sankcjami za naruszenie przepisów pracowników, którzy wykonują obowiązki związane z ochroną informacji, np. prowadzą rejestry, wydają poświadczenia bezpieczeństwa, klasyfikują informacje albo są odpowiedzialne za stosowanie zabezpieczeń fizycznych i innych.

Uregulowanie systemu ochrony tajemnic publicznoprawnych prawem administracyjnym, a także częściowo blankietowy charakter przepisów karnych obowiązujących w BiH pozwalają na identyfikację analogicznych elementów w polskim systemie ochrony informacji niejawnych. Warto rozważyć wprowadzenie do polskiego prawodawstwa instytucji kontratypu przestępstwa ujawnienia informacji niejawnych, które popełniono w celu zawiadomienia o czynie zabronionym lub nieprawidłowościach w funkcjonowaniu administracji publicznej. Z uwagi na liczne kryteria uzyskania prawa dostępu do tajemnic oraz korzystania z niego również gwarancja zatrudnienia w razie utraty rękojmi – przynajmniej w niektórych przypadkach – wydaje się trafnym rozwiązaniem.

---

<sup>25</sup> Marka zamienna – oficjalna waluta Bośni i Hercegowiny. Jedna marka zamienna dzieli się na 100 fenigów zamiennych (przyp. red.).

## Karnoprawna i administracyjna ochrona tajemnic w Republice Chorwacji

Ustawa zasadnicza Republiki Chorwacji (RCh) z 1990 r.<sup>26</sup> do jej nowelizacji w 2010 r., podobnie jak Konstytucja Bośni i Hercegowiny, nie zawierała wprost przepisów dotyczących prawa dostępu do informacji. Chorwacki Parlament (chorw. Hrvatski sabor<sup>27</sup>) 16 czerwca 2010 r. uchwalił nowelizację Konstytucji RCh, w tym m.in. art. 38, do którego dodano kolejny ustęp<sup>28</sup>. Wprowadzonym rozszerzeniem ustanowiono prawo dostępu do informacji, którymi dysponuje każdy organ publiczny, przy zastrzeżeniu, że ograniczenie tego prawa może nastąpić w granicach określonych prawem powszechnym proporcjonalnie do potrzeb, przy uwzględnieniu wartości wolnego i demokratycznego społeczeństwa. Arsen Bačić i Petar Bačić oceniają, że regulacja, będąca odzwierciedleniem podstawowych praw człowieka, zachowuje poziom normatywny podobnych rozwiązań prawnych obowiązujących w innych demokratycznych państwach świata. Zauważają oni, że skuteczna kontrola władzy przez społeczeństwo jest dokonywana przez wprowadzenie i przestrzeganie praw człowieka i podstawowych wolności. Prawo dostępu do informacji dotyczących sposobu sprawowania władzy ogranicza tę władzę i pozwala narodowi jako suwerenowi skutecznie nadzorować działania rządu<sup>29</sup>. Zbieżne co do swej istoty regulacje są zawarte w konstytucjach RP oraz Federacji Rosyjskiej<sup>30</sup>.

Zasadniczym aktem prawnym ustanawiającym system ochrony chorwackich tajemnic publicznoprawnych jest ustawa z 13 lipca 2007 r.<sup>31</sup> o ochronie informacji niejawnych (dalej: ustawa o.i.n. RCh). Wymieniony akt znowelizowano ustawą

---

<sup>26</sup> *Ustav Republike Hrvatske* (Narodne Novine broj 56/1990) – (Konstytucja Republiki Chorwacji z 22 XII 1990 r.). Ten akt prawny był zmieniany pięć razy: ustawą z 12 XII 1997 r., ustawą z 9 XI 2000 r., ustawą z 28 III 2001 r., ustawą z 16 VI 2010 r. oraz wyrokiem Sądu Konstytucyjnego z 15 I 2014 r. Wszystkie nowelizacje są dostępne na stronie internetowej urzędowego organu publikacyjnego Republiki Chorwacji Narodne Novine (dalej: N.N.), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990\\_12\\_56\\_1092.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html).

<sup>27</sup> Jednoizbowy parlament. Zob. szerzej: K. Skłodowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, s. 98 i nast.

<sup>28</sup> *Odluku o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske* (N.N. broj 76/2010).

<sup>29</sup> A. Bačić, P. Bačić, *Sloboda informiranja u sistemu ustavne podjele vlasti*, w: *Pravo na pristup informacijam i zaštita osobnih podataka*, B.B. Vetma, M. Boban (red.), Split 2015, s. 62 i nast. (materiały z międzynarodowej konferencji naukowo-zawodowej „Prawo dostępu do informacji i ochrony danych osobowych”).

<sup>30</sup> Zob. szerzej: R. Wądołowski, *Ochrona tajemnicy państwowej w Federacji Rosyjskiej. Wybrane regulacje karne i administracyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, nr 24, s. 64 i nast.

<sup>31</sup> *Zakon o tajnosti podataka* (N.N. broj 79/2007) – (ustawa o ochronie informacji niejawnych, uchwalona przez Parlament Chorwacji 13 VII 2007 r.).

z 3 VII 2012 r.<sup>32</sup> w zakresie zwolnienia niektórych urzędników państwowych z obowiązku posiadania poświadczenia bezpieczeństwa. Drugim aktem kształtującym system ochrony jest Kodeks karny, uchwalony przez Parlament Chorwacji 21 października 2011 r.<sup>33</sup> (dalej: kk RCh). Alen Rajko na podstawie chorwackiego prawa kształtującego system ochrony informacji trafnie zauważa, że badanie istoty tajemnicy polega na ustaleniu granicy między obywatelskim prawem do wiedzy a publicznym interesem do zachowania pewnych informacji w tajemnicy, tj. między uzasadnionymi a nieuzasadnionymi tajemnicami<sup>34</sup>.

Odpowiedzią ustawodawcy na zmianę Konstytucji RCh i wprowadzenie prawa do informacji było uchwalenie w 2013 r. nowej ustawy o prawie dostępu do informacji<sup>35</sup>. Przedmiotowy akt w znacznej mierze znowelizowano w 2015 r.<sup>36</sup> Prawodawca w art. 1 ust. 4 i 5 ograniczył zakres stosowania tej noweli, wskazując, że regulacja nie obejmuje informacji niejawnych – zarówno krajowych, jak i pochodzących z wymiany międzynarodowej. Istotną instytucją znowelizowanej ustawy jest zdefiniowany w art. 5 ust. 7 „test proporcjonalności i interesu publicznego”, którego procedurę stosowania określa art. 16. Zgodnie z przywołanym testem w przypadku wątpliwości podczas rozstrzygnięcia wniosku o udostępnienie informacji instytucja udostępniająca te informacje albo je chroniąca przede wszystkim jest zobowiązana zbadać, czy ich udostępnienie może skutkować naruszeniem jednego z interesów określonych w art. 15 ust. 2–4<sup>37</sup> i w jakim zakresie. Rozważa ona zarówno indywidualny interes strony, jak i interes publiczny w rozumieniu dobra, które zaistnieje, jeżeli informacja zostanie udostępniona.

W tekstach przepisów prawa ustanawiających chorwacki system ochrony tajemnic definicją legalną określającą informacje niejawne o najwyższym stopniu ważności ze względu na bezpieczeństwo państwa jest „tajni podatak”. System ochrony, podobnie jak w Polsce oraz w BiH, jest oparty na dwóch filarach – karnoprawnym i administracyjnym.

<sup>32</sup> *Zakon o izmjeni Zakona o tajnosti podataka* (N.N. broj 86/ 2012) – (ustawa o zmianie ustawy o ochronie informacji niejawnych, uchwalona przez Parlament Chorwacji 3 VII 2012 r.).

<sup>33</sup> *Kazneni zakon* (N.N. broj 125/2011) – (ustawa Kodeks karny, uchwalona 21 X 2011 r.).

<sup>34</sup> A. Rajko, *Tajni podaci: nužnost i (ili) informativna diskriminacija?*, „Politička misao” 1997, t. 34, nr 3, s. 179 i nast.

<sup>35</sup> *Zakon o pravu na pristup informacijama* (N.N. broj 25/2013) – (ustawa o prawie dostępu do informacji).

<sup>36</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama* (N.N. broj 85/2015) – (ustawa o zmianie ustawy o prawie dostępu do informacji).

<sup>37</sup> Między innymi: informacje niejawne, tajemnice handlowe i zawodowe, obszar danych osobowych i inne przypadki, np. zaistnienie podejrzeń, że ujawnienie informacji utrudni prowadzenie postępowań administracyjnych, sądowych albo wykonywanie nadzoru inspekcyjnego.



W prawodawstwie karnym przestępstwa naruszające poufność informacji niejawnych zalicza się do kategorii przestępstw skierowanych przeciw Republice Chorwacji. Kodeks karny RCh w części szczególnej w rozdziale XXXII art. 347 pt. *Ujawnienie informacji niejawnych* penalizuje w § 1 zachowanie polegające na udostępnieniu informacji niejawnej nieuprawnionej osobie. W § 2 stypizowano odrębny czyn zabroniony, który polega na pozyskaniu informacji niejawnej w celu nieuprawnionego użycia przez pozyskującego albo inną osobę. W kolejnych przepisach, tj. § 3 i § 4, prawodawca stypizował formy kwalifikowane czynów opisanych w § 1 i § 2, w § 5 natomiast sankcjonował zaniechanie skutkujące wypełnieniem znamion przestępstwa z § 1<sup>38</sup>.

Z komentarza do art. 347 kk RCh autorstwa Zespołu Kodyfikacyjnego Ministerstwa Sprawiedliwości wynika, że sprawcą zasadniczej postaci czynu zabronionego określonego w § 1 może być wyłącznie osoba, której zgodnie z prawem powierzono informacje niejawne, czyli podmiot indywidualny<sup>39</sup>. Użyta w konstrukcji przepisu forma czasownikowa „udostępni” zawiera się w polskim terminie „ujawni”, który zastosowano w art. 265 § 1 kk RP. Strona podmiotowa polega na umyślnym zachowaniu w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Przestępstwo popełnione w wyniku działania jest zagrożone karą pozbawienia wolności od 6 miesięcy do 5 lat. Sprawstwo na skutek zaniechania jest natomiast sankcjonowane karą pozbawienia wolności do 3 lat, o czym stanowi § 5 omawianego artykułu.

Przestępstwa stypizowanego z § 2 może dokonać osoba, która pozyska informację niejawną w celu jej nieuprawnionego użycia lub użycia przez inną osobę. Znamiona tego przestępstwa wypełni również ten, kto ujawni informację niejawną innej nieuprawnionej osobie, także wówczas, gdy pozna ona tę informację mimowolnie. Podmiot tego przestępstwa jest powszechny, ponieważ potencjalnie każdy może przypadkowo, a nawet wbrew swej woli, zapoznać się z informacją niejawną. Trudno jest bowiem uchronić się od odbioru (usłyszenia, przeczytania) informacji przekazanej przez drugą osobę, która o jej ochronie informuje dopiero po jej przekazaniu. Strona podmiotowa wymienionych przestępstw polega na umyślności

---

<sup>38</sup> Art. 347 kk RCh: „§ 1. Kto udostępni powierzone mu informacje niejawne nieupoważnionej osobie, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 5. § 2. Kto pozyska informację niejawną w celu nieuprawnionego użycia jej przez siebie lub inną osobę lub kto udostępni innej osobie taką informację, w posiadanie której wszedł przypadkowo, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3. § 3. Kto czyn z § 1 i 2 niniejszego artykułu uczyni dla zysku, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10. § 4. Kto przestępstwo z § 1 i 2 niniejszego artykułu popełni w czasie stanu wojennego lub bezpośredniego zagrożenia wojennego, podlega karze pozbawienia wolności od lat 3 do lat 12. § 5. Kto popełni przestępstwo z § 1 niniejszego artykułu wskutek zaniechania, podlega karze pozbawienia wolności do lat 3”.

<sup>39</sup> K. Turković, *Komentar kaznenog zakona*, Zagreb 2013, s. 417.

zachowania w zamiarze bezpośrednim lub ewentualnym. Dobrem chronionym w § 1 i § 2, podobnie jak w adekwatnych przepisach RP, jest poufność informacji oraz interes państwa. Znamię czasownikowe „pozyska”, zastosowane w § 2, jest nie-dookreślone, a więc obejmuje działania zarówno zgodne, jak i niezgodne z prawem, ważny jest cel pozyskania, tj. wykorzystanie zdobytej informacji, zadysponowanie nią bez posiadania do tego podstaw prawnych. Przepis ten stanowi o „nieuprawnionym użyciu”, a zatem każdym użyciu sprzecznym z prawem, bez względu na to, czy przyniesie ono korzyści majątkowe czy osobiste. Istotną przesłanką wypełniającą znamię czynu zabronionego jest podjęcie aktywności (działania) wobec „pozyskanej” informacji, przy braku legitymacji prawnej do jej dokonywania. Samo przypadkowe zapoznanie się z tajemnicą nie jest penalizowane, staje się jednak czynem zabronionym z chwilą jej nieuprawnionego wykorzystania lub przekazania innej nieuprawnionej osobie.

W § 3 art. 347 kk RCh chorwacki prawodawca ustanowił kwalifikowany typ przestępstw określonych w § 1 i § 2. Przesłanką powodującą zaostrzenie odpowiedzialności karnej jest dokonanie wspomnianych czynów zabronionych z niskich pobudek, tj. dla zysku. Zarówno górna, jak i dolna granica kary pozbawienia wolności zostały podniesione odpowiednio – od 1 roku do 10 lat. Popelnienie przestępstw z § 1 lub § 2, gdy Chorwacja znajduje się w stanie wojny lub zagrożenia wojennego, powoduje zwiększoną odpowiedzialność karną. Zagrożenie bezpieczeństwa państwa spowodowane ujawnieniem tajemnicy albo jej nieuprawnionym użyciem w obliczu prowadzenia lub przygotowywania się do wojny jest bardziej prawdopodobne i dotkliwsze dla interesu Chorwacji<sup>40</sup>. Zgodnie z retrybutywnym modelem odpowiedzialności wymiar kary powinien być adekwatny do czynu, zapewne dlatego wymiar kary pozbawienia wolności zwiększono i ustanowiono na poziomie od 3 do 12 lat.

Pomimo że w art. 87 § 12 kk RCh<sup>41</sup> zdefiniowano termin „informacje niejawną”, to redakcję omawianych przepisów karnych (art. 347 § 1 i § 2) należy uznać za niezupełną. Prawodawca przez wspomnianą definicję wprowadza dwie relewantne regulacje. Pierwszą jest odesłanie do innej ustawy (bez bliższego określenia jakiej), na podstawie której danej informacji przyznano ochronę w związku z zaliczeniem jej do zbioru informacji niejawnych. A więc kryteria klasyfikacyjne nie są ustanowione kodeksem karnym, lecz inną ustawą. Druga regulacja jest normą powszechnego zakazu. Prawodawca konstruuje ją przez użycie w treści omawianej definicji

---

<sup>40</sup> Tamże.

<sup>41</sup> Informacja niejawną – informacja, która według odrębnej ustawy została określona jako informacja niejawną. Jako informacji niejawną nie traktuje się informacji, której treść jest sprzeczna z porządkiem konstytucyjnym Republiki Chorwacji, lub informacji, która została oznaczona jako niejawną w celu ukrycia przestępstwa, przekroczenia lub nadużycia uprawnień oraz innych form nielegalnego postępowania w organach państwowych.

stwierdzenia: *Jako informacji niejawnej nie traktuje się informacji, której treść jest sprzeczna z porządkiem konstytucyjnym*, a zatem formułuje imperatyw zakazu utajniania informacji jawnych. Adresatem zakazu jest każdy, a więc również osoby uprawnione do uznania danej informacji za niejawną ze względu na jej znaczenie. Ustawodawca zabrania ograniczania do dostępu do takiej informacji, jeżeli stanowi ona dowód przestępstwa lub innych naruszeń prawa w organach państwowych. Przez zakaz utajniania informacji dotyczących nieprawidłowości w funkcjonowaniu władzy umożliwia zatem suwerenowi sprawowanie nad władzą nadzoru, co zapewnia utrzymanie modelu demokratycznego ustroju państwa.

Powyższe rozważania dają podstawę do stwierdzenia, że jeżeli treść informacji niejawnej jest sprzeczna z konstytucyjnym porządkiem RCh lub została objęta ochroną państwa w celu ukrycia przestępstwa albo innych naruszeń przepisów w jego organach, a zwłaszcza przekroczenia lub nadużycia uprawnień, to ujawnienie takiej informacji niejawnej nie podlega penalizacji ustanowionej w art. 347 kk RCh. Tego rodzaju informacja formalnie niejawna nie korzysta z ochrony prawa właściwej dla informacji, którą zgodnie z materialnymi przesłankami uznano za niejawną. Paralelę z powyższą regulacją stanowią przepisy Zarządzenia wykonawczego prezydenta 13526 z 2009 r.<sup>42</sup> Na ich podstawie prezydent USA zakazuje utrzymywania w tajemnicy informacji lub obejmowania ich klauzulą, aby ukryć naruszenie prawa przez administrację, ograniczyć konkurencję albo ukryć informacje kłopotliwe dla osoby fizycznej lub prawnej<sup>43</sup>. W związku z odesłaniem w art. 87 § 12 kk RCh do innej ustawy zdekodowanie normy zakazu karnego i ustalenie znamion przestępstw w art. 347 kk RCh, którego dyspozycją objęto informacje niejawne, może nastąpić wyłącznie na podstawie przepisów ustawy o ochronie informacji niejawnych z 2007 r. Jak trafnie zauważa Branko Peran, w art. 1 ustawy o.i.n. RCh prawodawca określa zakres rzeczowy normowanych nią obszarów, którymi są: pojęcie informacji niejawnych bez określonego stopnia tajności oraz dostęp do tych informacji i ich ochrona, a także stopnie tajności oraz procedura klasyfikacji i deklasyfikacji informacji niejawnych<sup>44</sup>. Dodatkowo chorwacki ustawodawca przez wskazanie konkretnych instytucji i stanowisk (etatów urzędniczych) precyzuje, jakie podmioty są zobligowane do jej stosowania. Są to: organy państwowe, jednostki samorządowe, osoby prawne upoważnione do wykonywania władzy publicznej,

<sup>42</sup> *The President Executive Order 13526 of 2009, Classified National Security Information*, <https://www.federalregister.gov/documents/2014/07/30/2014-17836/classified-national-security-information> [dostęp: 18 V 2022].

<sup>43</sup> R. Wądołowski, *Ochrona informacji niejawnych w USA...*, s. 155.

<sup>44</sup> B. Peran, M. Goreta, K. Vukošić, *Pojam i vrste tajni*, „Zbornikradova. Veleučilišta u Šibeniku” 2015, nr 3–4, s. 127.

osoby prawne i fizyczne, które zgodnie z ustawą o ochronie informacji niejawnych uzyskują dostęp do informacji niejawnych lub informacji bez określenia stopnia tajności (tego rodzaju informacje są uznawane za służbowe lub tzw. wrażliwe) bądź posługują się takimi informacjami.

W art. 2 normodawca sformułował kilka definicji legalnych. Z punktu widzenia odpowiedzialności karnej najistotniejsze jest rozumienie terminu „informacja niejawna”. Według ustawy jest to informacja, którą jako niejawną oznaczył uprawniony organ za pomocą określonej prawem procedury i dla której określono klauzulę niejawności, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że informacja niejawna to również klauzulowana informacja otrzymana od innego państwa.

Dokonanie subsumpcji czynu jako wypełniającego znamiona art. 347 kk RCh zależy przede wszystkim od rozstrzygnięcia, czy ujawniona lub bezprawnie użyta informacja rzeczywiście była informacją niejawną. Chorwacki ustawodawca nie uzależnia odpowiedzialności karnej od klauzuli danej informacji niejawnej, przepis karny bowiem ma zastosowanie do wszystkich stopni informacji niejawnych. Należy przyjąć, że wymiar kary prawdopodobnie zależy od szkody, jaką spowodowało lub mogło spowodować przestępne działanie sprawcy, co jest w głównej mierze determinowane klauzulą ujawnionej informacji niejawnej. W związku z wyżej przywołaną definicją celowe jest zatem ustalenie, jakie podmioty są uprawnione do klasyfikowania informacji oraz jakie kryteria przesądzają o ich utajnieniu.

Zgodnie z art. 13 ustawy o.i.n. RCh klasyfikowania informacji jako ściśle tajnych, tajnych, poufnych i zastrzeżonych mogą dokonywać: prezydent, przewodniczący parlamentu<sup>45</sup>, premier rządu, ministrowie, prokurator generalny, zwierzchnik Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych, szefowie organów wywiadowczych i bezpieczeństwa RCh oraz osoby upoważnione przez wymienionych urzędników – w ramach posiadanych przez nich kompetencji. Klauzulę „poufne” oraz „zastrzeżone” mogą przyznawać szefowie pozostałych organów państwowych. Obowiązkiem osób uprawnionych do klasyfikowania informacji jest obejmowanie ochroną informacji, które są wytwarzane przez instytucje naukowe i przedsiębiorstwa w ramach realizacji projektów mających znaczenie dla bezpieczeństwa RCh.

Prawodawca w art. 3 omawianej ustawy wprowadza zakaz obejmowania klauzulą niejawności informacji w celu zatajenia przestępstwa, przekroczenia lub nadużycia uprawnień oraz innych form nielegalnego postępowania w organach państwowych. Przedmiotowa regulacja koresponduje z imperatywem art. 87 kk RCh, o którym wspomniano powyżej.

---

<sup>45</sup> Zob. szerzej: K. Krysienek, *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2–3, s. 241–260.

W art. 6 ustawodawca nakłada na uprawnione osoby obowiązek klasyfikowania informacji. Jako kryterium materialnego podziału tajemnic wskazuje interes państwa. Za słuszne należy również uznać spostrzeżenie Perana, że procedura klasyfikacji informacji oznacza nadanie jednego ze stopni tajności informacji adekwatnie do zagrożenia i wartości chronionych ustawą<sup>46</sup>. Prawodawca stanowi, że ściśle tajnymi są informacje, których nieupoważnione ujawnienie spowodowałoby nieodwracalną szkodę dla bezpieczeństwa narodowego i żywotnych interesów RCh, a szczególnie dla: podstaw jej porządku konstytucyjnego, niezależności, integralności i bezpieczeństwa, relacji międzynarodowych, zdolności obronnej i systemu wywiadowczego, bezpieczeństwa obywateli, podstaw systemu gospodarczego i finansowego, odkryć naukowych, wynalazków i technologii ważnych dla bezpieczeństwa narodowego.

Definiowanie niższych klauzul niejawności polega na wartościowaniu szkody dla interesu państwa w odniesieniu do dóbr, które należy objąć najwyższym stopniem ochrony, tj. klauzulą „ściśle tajne”. Ustawodawca w art. 7 precyzuje, że jako „tajne” należy klasyfikować informacje, których nieupoważnione ujawnienie poważnie zaszkodziłoby wartościom wymienionym w art. 6 ustawy. Jeżeli natomiast nieupoważnione ujawnienie zaszkodziłoby wyżej wymienionym wartościom bez wskazywania intensywności (wymiaru) szkody, wówczas należy stosować klauzulę „poufne”.

Klauzulą „zastrzeżone” są klasyfikowane informacje, których nieuprawnione ujawnienie zaszkodziłoby działalności i wykonywaniu zadań organów państwowych przy realizacji działań wymienionych w art. 5 wspomnianej ustawy<sup>47</sup>.

Warto wspomnieć, że na podstawie umowy z 2016 r. między rządem Rzeczypospolitej Polskiej a rządem Republiki Chorwacji w sprawie wzajemnej ochrony informacji niejawnych strony zobowiązały się do wzajemnej ochrony informacji niejawnych wymienianych w toku współpracy<sup>48</sup>. Rządy określiły wzajemne przyporządkowanie stosowanych klauzul w celu zapewnienia odpowiedniej ochrony otrzymywanym informacjom. W zestawieniu na następnej stronie zaprezentowano klauzule stosowane przez oba państwa.

<sup>46</sup> B. Peran, M. Goreta, K. Vukošić, *Pojam i vrste tajni...*, s. 133.

<sup>47</sup> Art. 5. kk RCh: Ze względu na stopień zagrożenia chronionych wartości stopniami tajności (ściśle tajne, tajne, poufne, zastrzeżone – dop. aut.) z artykułu 4 niniejszej ustawy mogą być klasyfikowane informacje z obszaru działania organów państwowych w zakresie obrony, systemu wywiadowczego i bezpieczeństwa, spraw zagranicznych, bezpieczeństwa publicznego, postępowania karnego oraz nauki, technologii, finansów publicznych i gospodarki, jeśli te informacje mają znaczenie dla interesów bezpieczeństwa Republiki Chorwacji.

<sup>48</sup> *Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Chorwacji o wzajemnej ochronie informacji niejawnych, podpisana w Warszawie dnia 6 października 2016 r.* (DzU z 2017 r. poz. 2071).

Klauzula stosowana w RP	Klauzula stosowana w RCh	Odpowiednik w jęz. angielskim
Ścisłe tajne	Vrlotajno	Top secret
Tajne	Tajno	Secret
Poufne	Povjerljivo	Confidential
Zastrzeżone	Ograničeno	Restricted

Chorwacki prawodawca precyzuje w ustawie o ochronie informacji niejawnych zakres postępowania sprawdzającego oraz kryteria uzyskiwania poświadczenia bezpieczeństwa (chorw. *certifikat*), które są zbliżone do odpowiadających im przepisów polskich. Osoby, które zajmują stanowiska związane z informacjami niejawnymi, mogą uzyskać do nich dostęp po wypełnieniu specjalnego kwestionariusza i wyrażeniu zgody na zastosowanie wobec nich procedury kontroli bezpieczeństwa osobowego (chorw. *sigurnosna provjera*). Kierownik jednostki organizacyjnej, w której zainteresowana osoba jest zatrudniona, występuje z wnioskiem do Biura Rady Bezpieczeństwa Narodowego (chorw. Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost)<sup>49</sup>. Rada w celu dokonania niezbędnych sprawdzeń przekazuje kwestionariusz kandydata do Agencji Wywiadu i Bezpieczeństwa (chorw. Sigurnosno–obavještajna agencija)<sup>50</sup>. Ta w ramach prowadzonego postępowania kontroli bezpieczeństwa danej osoby weryfikuje informacje zawarte w kwestionariuszu oraz bada, czy występują tzw. przeszkody bezpieczeństwa wymienione w art. 18 ust. 6 ustawy o.i.n. RCh, tj.: podanie nieprawdziwych informacji w kwestionariuszu, okoliczności określone w odrębnych ustawach, które uniemożliwiają przyjęcie osoby do służby państwowej, orzeczone sankcje dyscyplinarne oraz inne fakty stanowiące podstawę podejrzeń co do poufności i rzetelności postępowania przy przetwarzaniu informacji niejawnych. Biuro Rady Bezpieczeństwa Narodowego na podstawie oceny bezpieczeństwa wykonanej przez Agencję Wywiadu i Bezpieczeństwa wydaje certyfikat lub decyzję odmowną. Od negatywnego rozstrzygnięcia stronie nie przysługuje odwołanie do organu wyższego stopnia, jednak jest ona uprawniona do złożenia skargi do sądu i prowadzenia sporu przed sądami administracyjnymi.

Reasumując, podstawą chorwackiego systemu ochrony tajemnic publiczno-prawnych są ustawa o ochronie informacji niejawnych oraz częściowo blankietowe przepisy karne, podobnie jak w Bośni i Hercegowinie oraz Polsce. Aktem uszczegóławiającym chorwacką ustawę o ochronie informacji niejawnych jest ustawa z 2007 r. o bezpieczeństwie informacji, która ustanawia standardy ochrony informacji

<sup>49</sup> Zob. szerzej: Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, <https://www.uvns.hr/> [dostęp: 1 X 2021].

<sup>50</sup> Zob. szerzej: Sigurnosno–obavještajna agencija, <https://www.soa.hr/hr> [dostęp: 1 X 2021].

niejawnych<sup>51</sup>. Adresatami tej ustawy są podmioty administracji publicznej oraz osoby prawne i fizyczne, które mają dostęp do informacji niejawnych. W przywołanym akcie zostały określone środki i zasady ochrony informacji w pięciu obszarach bezpieczeństwa, tj.: kontroli, ochrony fizycznej, zabezpieczenia danych, bezpieczeństwa systemów informatycznych i współpracy handlowej.

Ustawowe rozdzielenie prawa do nadawania klauzul informacjom niejawnym od prawa dostępu do tego rodzaju informacji, które zastosowano w prawodawstwie Bośni i Hercegowiny oraz Chorwacji, zwiększa pewność poprawnego klasyfikowania informacji, a tym samym minimalizuje niebezpieczeństwo nieuzasadnionego ujawniania informacji jawnych. Wydaje się jednak, że przyjęte rozwiązanie ogranicza dynamikę obejmowania ochroną państwa informacji istotnych dla jego bezpieczeństwa. Polski ustawodawca nie wprowadził tego rodzaju regulacji, dlatego też każda osoba uprawniona do przetwarzania informacji niejawnych może dokonywać ich klasyfikacji w zakresie klauzul objętych posiadaniem poświadczenia bezpieczeństwa, o ile jest uprawniona do podpisania danego dokumentu lub oznaczenia materiału.

Jak wspomniano na wstępie, niniejszy artykuł nie wyczerpuje przedmiotu rozważań, może jednak być przyczynkiem do sformułowania problemów badawczych, a w rezultacie dać asumpt do dalszych badań naukowych. Na podstawie przedstawionego materiału należy stwierdzić, że systemy ochrony informacji niejawnych Republiki Chorwacji oraz Bośni i Hercegowiny nie są odmienne, a także nie odbiegają od polskich regulacji. Wykazują duże podobieństwa do systemu przyjętego w polskim porządku prawnym. Niektóre instytucje prawne, które nie występują w RP, mają charakter gwarancyjny w odniesieniu do praw podmiotowych danej osoby, np. zapewniają dalsze zatrudnienie w przypadku odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa. Mogą również wzmacniać nadzór nad władzą wykonawczą, np. przez niesankcjonowanie ujawnienia informacji niejawnych, które objęto ochroną w celu ukrycia przestępstwa.

## Bibliografia

Bačić A., Bačić B., *Sloboda informiranja u sistemu ustavne podjele vlasti*, w: *Pravo na pristup informacijam i zaštita osobnih podataka*, B.B. Vetma, M. Boban (red.), Split 2015, s. 25–66.

*Jawność i jej ograniczenia*, G. Szpor (red. nauk.), t. 11: *Standardy europejskie*, C. Mik (red.), Warszawa 2016.

---

<sup>51</sup> *Zakon o informacijskoj sigurnosti* (N.N. broj 79/2007, 2484) – (ustawa o bezpieczeństwie informacji, uchwalona 13 lipca 2007 r.).

Krysienieli K., *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 23, s. 241–260.

Osóbka P., *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2011.

Peran B., Goreta M., Vukošić K., *Pojam i vrste tajni*, „Zbornikradova. Veleučilišta u Šibeniku” 2015, nr 3–4.

Rajko A., *Tajni podaci: nužnost i (ili) informativna diskriminacija?*, „Politička misao” 1997, t. 34, nr 3.

Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.

Turkovič K. i in., *Komentar kaznenog zakona*, Zagreb 2013.

Wądołowski R., *Ochrona informacji niejawnych w USA. Wybrane regulacje karne i administracyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, nr 25, s. 146–182.

Wądołowski R., *Ochrona tajemnicy państwowej w Federacji Rosyjskiej. Wybrane regulacje karne i administracyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, nr 24, s. 63–90.

### Źródła internetowe

Sigurnosno–obavještajna agencija, <https://www.soa.hr/hr> [dostęp: 1 X 2021].

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, <https://www.uvns.hr/> [dostęp: 1 X 2021].

### Akty prawne

*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* (DzU z 1997 r. nr 78 poz. 483, ze zm.).

*Ustawa z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych* (t.j. DzU z 2019 r. poz. 742, ze zm.).

*Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 1138).

*Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Chorwacji o wzajemnej ochronie informacji niejawnych, podpisana w Warszawie dnia 6 października 2016 r.* (DzU z 2017 r. poz. 2071).

*Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Radą Ministrów Bośni i Hercegowiny o ochronie informacji niejawnych, podpisana w Sarajewie dnia 7 czerwca 2016 r.* (DzU z 2017 r. poz. 1254).

### Akty prawne Republiki Chorwacji

*Ustav Republike Hrvatske* (Narodne Novine broj 56/1990).



*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama* (Narodne Novine broj 85/2015).

*Zakon o pravu na pristup informacijama* (Narodne Novine broj 25/2013).

*Zakon o izmjeni Zakona o tajnosti podataka* (Narodne Novine broj 86/2012).

*Kazneni zakon* (Narodne Novine broj 125/2011).

*Zakon o informacijskoj sigurnosti* (Narodne Novine broj 79/2007, 2484).

*Zakon o tajnosti podataka* (Narodne Novine broj 79/2007, 2483).

*Odluku o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske* (Narodne Novine broj 76/2010).

### **Akty prawne Bośni i Hercegowiny**

*Ustav Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, Office of the High Representative, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/09/Bo%C5%Bnia-i-Hercegovina\\_bos\\_010716.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/09/Bo%C5%Bnia-i-Hercegovina_bos_010716.pdf).

*Zakon o zaštiti tajnih podataka* (Službeni glasnik BiH broj 54/2005).

*Krivični zakon Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH broj 3/2003).

*Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine* (Službene novine FBiH broj 36/2003 ispr. – 75/2017).

### **Akty prawne USA**

*Constitution of the United States of America*, House of Representatives, dok. No 110 – 50.

### **Zarządzenie wykonawcze prezydenta USA**

*The President Executive Order 13526 of 2009, Classified National Security Information*, <https://www.federalregister.gov/documents/2014/07/30/2014-17836/classified-national-security-information> [dostęp: 18 V 2022].

### **Orzecznictwo**

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 X 2009 r., sygn. akt K 26/08.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 VII 2017 r., sygn. akt I OSK 932/16.

Wyrok Sądu Najwyższego USA w sprawie „Hustler” v. Falwell, 485 U.S. 46, 24 II 1988 r.

## **Querdenker. Nowy ruch społeczny objęty obserwacją przez niemieckie urzędy ochrony konstytucji w kontekście pandemii COVID-19**

### **Abstrakt**

Celem artykułu jest próba przybliżenia zjawiska społecznej radykalizacji w Niemczech w obliczu pandemii COVID-19 oraz rekonstrukcja sposobów analitycznego rozpoznania nowego fenomenu socjopolitycznego przez wewnątrz krajowe cywilne służby wywiadowcze (Federalny Urząd Ochrony Konstytucji oraz landowe urzędy ochrony konstytucji). Powstanie spontanicznego ruchu społecznego przeciwników obostrzeń sanitarnych, antyszczepionkowców i negacjonistów pandemii koronawirusa doprowadziło do radykalizacji coraz szerszych grup społecznych. Zjawisko to stało się przedmiotem ustawowego zainteresowania wewnątrz krajowych służb wywiadowczych, w tym kontroli operacyjnej dotyczącej najbardziej radykalnych członków i grup tego ruchu.

### **Słowa kluczowe**

RFN, Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, ruch społeczny, Querdenker, koronasceptycy, analiza dyskursu.

Coroczne sprawozdania Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec (niem. Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV) zawierają przegląd informacji o ustawowych<sup>1</sup> obszarach działalności niemieckiego kontrwywiadu<sup>2</sup>, m.in. o aktywności obcych służb specjalnych na terenie Niemiec, działalności organizacji ekstremistycznych, zagrożeniach terrorystycznych oraz międzynarodowej przestępczości zorganizowanej. Oprócz federalnego organu z siedzibą w Kolonii każdy z 16 krajów związkowych ma własny landowy urząd ochrony konstytucji (niem. Landesamt für Verfassungsschutz, LfV) lub wyspecjalizowane wydziały ds. ochrony konstytucyjnego porządku państwa funkcjonujące przy ministerstwach spraw wewnętrznych, operujące w granicach danego kraju związkowego<sup>3</sup>. Pierwszym urzędem, który w swoim raporcie rocznym zawarł informacje dotyczące wpływu pandemii COVID-19 na bezpieczeństwo jednego z krajów związkowych, była służba z Nadrenii Północnej-Westfalii. Podczas prezentowania raportu za 2020 r. minister spraw wewnętrznych landu Herbert Reul podkreślił, że pandemia koronawirusa stanowi ogromne wyzwanie dla spójności społecznej<sup>4</sup>. Zaznaczył, że wskutek pandemii COVID-19 większa część społeczeństwa (niem. *gesellschaftliche Mitte* –

<sup>1</sup> *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG)*, Bundesministerium der Justiz, 20 XII 1990 r., <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfSchG/BjNR029700990.html>, s. 1–20 [dostęp: 11 III 2021].

<sup>2</sup> Bundesamt für Verfassungsschutz jest zwyczajowo określane jako służba kontrwywiadu cywilnego lub wewnątrzrajowa służba wywiadowcza dla odróżnienia od cywilnego wywiadu zagranicznego – Bundesnachrichtendienst (BND). W tekście będą wymiennie stosowane określenia: kontrwywiad i wewnątrzrajowa służba wywiadowcza dla odróżnienia od wywiadu zagranicznego. Bundesamt für Verfassungsschutz ma znacznie szersze kompetencje niż ochrona przed działalnością obcego wywiadu na terenie RFN. Pojemnymi pojęciami opisującymi zakres działalności tej służby są: ochrona porządku konstytucyjnego bądź ochrona bezpieczeństwa ustrojowego państwa niemieckiego. Obecnie trwają dyskusje, głównie w kręgach eksperckich w Niemczech, na temat sensowności podziału na służbę zagraniczną i wewnątrzrajową. Z uwagi na coraz częstsze zacieranie się granic w podziałach kompetencyjnych jest postulowana większa konwergencja służb wywiadu, kontrwywiadu, a zwłaszcza służb odpowiedzialnych za cyberbezpieczeństwo. Por. np. G. Schindler, *Wer hat Angst vorm BND? Warum wir mehr Mut beim Kampf gegen die Bedrohungen unseres Landes brauchen. Eine Streitschrift*, Berlin 2020.

<sup>3</sup> Por. F. Schöningh, *Geheime Hüter der Verfassung. Von der Düsseldorfer Informationsstelle zum ersten Verfassungsschutz der Bundesrepublik (1947–1961)*, Paderborn 2004; A. Moroska-Bonkiewicz, „Urząd Ochrony Konstytucji” jako organ bezpieczeństwa ustrojowego RFN. *Problematyka funkcjonowania w państwie demokratycznym*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, t. 7, s. 181 i nast.

<sup>4</sup> *Minister Reul stellt Verfassungsschutzbericht und bundesweit erstes Corona-Lagebild vor 22. Juni 2021, Verfassungsschutzbericht und bundesweit erstes Corona-Lagebild*, Das Landesportal Wir in NRW, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS\\_Bericht\\_NRW\\_2020.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_NRW_2020.pdf) [dostęp: 23 VI 2021].

środek, centrum społeczeństwa) może czuć się zagrożona z powodu ataków środowisk skrajnych, sytuujących się dotychczas na marginesie zarówno prawej, jak i lewej strony sceny politycznej. Autorzy raportu zwracają uwagę na niepokojący trend związany z pandemią koronawirusa. Coraz większą aktywnością wykazują się nie tylko środowiska skrajnych ugrupowań politycznych, które w obliczu dużej niepewności wywołanej pandemią poszukują sposobów dotarcia do nowych zwolenników. Za budzący obawy uznano również proces radykalizacji coraz szerszych grup społecznych, które podważają fundamenty społecznego konsensusu<sup>5</sup>. Przez naruszenia umowy społecznej należałoby rozumieć nie tylko kwestionowanie podstaw demokratycznego państwa prawa, lecz także podawanie w wątpliwość zaufania obywateli do państwa, a zwłaszcza do organów władzy ustawodawczej, wykonawczej, sądowej, organów administracji rządowych czy też szerzej – do służby zdrowia, medycyny i roli nauki w społeczeństwie. Protesty przeciw kolejnym obostrzeniom sanitarnym w obliczu wyjątkowego wydarzenia w skali wielu pokoleń, jakim jest pandemia COVID-19, same w sobie nie są zjawiskiem niepokojącym. Obawy wzbudza dyskurs prowadzony przez przeciwników regulacji antycovidowych, kontestatorów szczepień i przeciwepidemicznej polityki publicznej, zmierzający do odmowy legalnej władzy państwowej prawomocności działania.

Pod koniec kwietnia 2021 r. do wiadomości publicznej została podana informacja o utworzeniu nowego obszaru problemowego i objęciu przez BfV ogólnokrajową obserwacją części środowisk ruchu społecznego przeciwników obostrzeń antycovidowych, znanego jako ruch Querdenker (członkowie tego ruchu określają samych siebie – w wolnym tłumaczeniu – jako nonkonformistów, myślących pod prąd, myślących w poprzek)<sup>6</sup>. Celem artykułu jest próba przybliżenia zjawiska społecznej radykalizacji w Niemczech w obliczu pandemii koronawirusa oraz rekonstrukcja sposobów rozpoznania przez wewnątrz krajowe cywilne służby wywiadowcze nowego fenomenu socjopolitycznego. Autor artykułu poszukiwał odpowiedzi na następujące pytania badawcze: 1. Czy nowy fenomen społecznej radykalizacji powstałej na fali pandemii koronawirusa może być realnym zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego RFN? 2. Jakie zagrożenie dla porządku konstytucyjnego mogą stanowić radykalizujące się środowiska koronasceptyków oraz czy mają one jedynie efemeryczny charakter podyktowany pandemią COVID-19?

<sup>5</sup> Zob. *Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2020*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS\\_Bericht\\_NRW\\_2020.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_NRW_2020.pdf), s. 48 i nast. [dostęp: 10 VII 2021].

<sup>6</sup> M. Götschenberg, „Querdenker“ werden nun bundesweit beobachtet, „Tagesschau“, 28 IV 2021 r., <https://www.tagesschau.de/inland/verfassungsschutz-querdenker-103.html> [dostęp: 4 V 2021]. Nie ma przyjętego jednego tłumaczenia słowa *Querdenker*. W artykule jako jego odpowiednik będzie stosowane bliskoznaczne określenie – nonkonformiści.

Za hipotezę badawczą należy przyjąć stwierdzenie, że powstanie spontanicznego ruchu społecznego przeciwników obostrzeń sanitarnych, antyszczepionkowców i negacjonistów pandemii koronawirusa prowadzi do radykalizacji coraz szerszych grup społecznych, które dotąd pozostawały poza zainteresowaniem służb specjalnych, oraz wpływa na poziom bezpieczeństwa wewnętrznego RFN i spójności społecznej. Zjawisko to stało się przedmiotem ustawowego zainteresowania wewnątrz krajowych służb wywiadowczych. Jego bezpośrednie implikacje dla bezpieczeństwa wewnętrznego zostały określone jako (...) *istotna z punktu widzenia konstytucyjnego ładu delegitymizacja państwa i jego instytucji*<sup>7</sup>. W szerszym ujęciu problem radykalizacji społecznej w dobie pandemii nakłada się na zjawisko rosnącej polaryzacji społecznej. Jest to zagadnienie, którym służby wywiadowcze interesują się w mniejszym stopniu, ale pandemia COVID-19 pokazała, że może ono stwarzać warunki sprzyjające radykalizacji i prowadzić do nowych form ekstremizmów politycznych. Po jej wygaśnięciu pytaniem otwartym pozostanie, w jakim stopniu służby wywiadowcze będą zdolne do szybkiego rozpoznawania nowych (radykalnych) ruchów społecznych, coraz częściej niedających się jednoznacznie zaklasyfikować do istniejących binarnych matryc – skrajnej lewicy i skrajnej prawicy. Jak pokazały dotychczasowe niemieckie doświadczenia, kryzysy społeczne wywołane m.in. przez katastrofy naturalne i zjawiska przyrody dotykające dużą część ludności mogą stanowić żyzne podłoże dla gwałtownych wybuchów lęków społecznych czy niezadowolonia, jak również mogą zostać skierowane przeciw demokratycznym formom rządów.

W przyjętym postępowaniu badawczym wykorzystano głównie narzędzia z obszaru tzw. *desk research* oraz analizy dyskursu, których aparat pojęciowy należałoby umieścić w ramach rekonstrukcyjnych i jakościowych badań socjologicznych, stanowiących fundament proponowanego poniżej podejścia<sup>8</sup>. Za materiał badawczy posłużyły dokumenty jawne, w tym m.in. dokumenty urzędowe służb policyjnych oraz służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. Ponadto analizie poddano sprawozdania, raporty oraz opracowania problemowe urzędów ochrony konstytucji, ministerstw spraw wewnętrznych oraz akademickich jednostek naukowo-badawczych. Materiał obejmuje również artykuły prasowe i teksty opublikowane w mediach elektronicznych, które stanowią element rekonstrukcji dyskursu publicznego w Niemczech dotyczącego omawianego problemu.

<sup>7</sup> *Neuer Phänomenbereich „Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates“*, Bundesamt für Verfassungsschutz, <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/2021-04-29-querdenker.html> [dostęp: 30 VII 2021]. Tłumaczenia w artykule pochodzą od autora (przyp. red.).

<sup>8</sup> Por. R. Bohnsack, *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung*, Wiesbaden 1999; K. Brinker (Hrsg.), *Text- und Gesprächslinguistik. Ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung*, Berlin–New York 2000.

Przywołano także akty normatywne, które ukazują aktualny stan prawny w RFN w kontekście omawianego zjawiska. Pomocniczo wykorzystano aktualną niemieckojęzyczną literaturę socjologiczną, pozwalającą osadzić fenomen ruchu negacjonistów pandemii na szerszym tle przeobrażeń zachodzących w niemieckim społeczeństwie i związanych z tym wyzwań dla bezpieczeństwa państwa oraz spójności społecznej. Eksplanacyjny i zarazem opisowy<sup>9</sup> charakter analizy zaproponowanej w artykule zakłada możliwie otwarty sposób postępowania z dostępnym (jawnym) materiałem badawczym, by dać czytelnikowi aparaturę umożliwiającą zrozumienie nowego zjawiska socjopolitycznego. Artykuł ma również walor projektujący i wskazuje obszar dalszych interdyscyplinarnych badań nad relacjami między przeobrażeniami w strukturze społeczeństw postindustrialnych, w tym m.in. procesami radykalizacji światopoglądów i postaw, a szeroko rozumianym zagadnieniem bezpieczeństwa.

Artykuł oprócz powyższego wprowadzenia oraz podsumowania składa się z dwóch głównych części analitycznych. W pierwszej części został zrekonstruowany sposób identyfikowania przez urzędy ochrony konstytucji nowego zjawiska socjopolitycznego za pomocą analizy dyskursu kulturowych fenomenów – konwersacji zwolenników ruchu nonkonformistów. W tej części artykułu omówiono również pokrótce ramy prawne dla działań wewnątrz krajowych służb wywiadowczych. Dowodem wypełnienia przesłanek konstytucyjnych umożliwiających kontrolę operacyjną ruchu nonkonformistów były zabezpieczone konwersacje uczestników tego ruchu aktywnych w mediach społecznościowych oraz ich analiza dyskursywna. Druga część artykułu została poświęcona próbie analizy socjologicznej nowego ruchu społecznego oraz pokazania zjawiska na tle refleksji na temat przeobrażeń zachodzących w społeczeństwach postindustrialnych.

## Od konceptualizacji do operacjonalizacji pojęcia delegitymizacji państwa

Dlaczego ruch społeczny nonkonformistów stanowi wyzwanie dla bezpieczeństwa państwa i społecznej kohezji oraz dlaczego podlega kontroli operacyjnej niemieckich wewnątrz krajowych służb wywiadowczych? Te pytania wydają się uprawnione nie tylko z perspektywy czysto poznawczej dociekliwości, lecz także dlatego, że rozpoznaniem przez służby specjalne jest obejmowany nowy obszar problemowy, nieobecny w dotychczasowej praktyce niemieckich urzędów ochrony konstytucji. W istocie polityczna agenda ruchu nonkonformistów w pierwszej kolejności jest

---

<sup>9</sup> Zob. R. Mayntz, K. Holm, P. Hübner, *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, Warszawa 1985, s. 37 i nast.

wymierzona w fundamenty monopolu państwa na stanowienie porządku i bezpieczeństwa oraz legalność i konstytucyjność działań przedstawicielskich organów władzy. Instytucjom państwowym, szczególnie władzy ustawodawczej i wykonawczej, nie tylko zarzuca się co najmniej złą wolę, która ma ograniczać podstawowe wolności obywateli, lecz także odmawia się co do zasady prawomocności działań przeciwpandemicznych jako sprzecznych z ustawą zasadniczą<sup>10</sup>. Nawet gdy władza sądownicza przyznawała rację obywatelom, zwłaszcza w przypadku prawa do gromadzenia się czy konieczności odbycia obowiązkowej kwarantanny po przekroczeniu granicy państwowej, odbierano to nie jako wyraz dobrze funkcjonującego mechanizmu równowagi władz państwowych (ang. *checks and balances*), lecz wprost przeciwnie – utwierdzało to osoby zaangażowane w ruch Querdenker w przekonaniu o chęci zawłaszczenia podstawowych praw obywatelskich przez rząd federalny i rządy krajów związkowych.

Objęcie obserwacją i kontrolą operacyjną ruchu najpierw przez poszczególne jednostki kontrwywiadowcze krajów związkowych, a ostatecznie przez BfV zrodziło dyskusje dotyczące zasadności powoływania nowego obszaru problemowego dla wewnątrz krajowych służb wywiadowczych i stosowania kontroli operacyjnej wobec najaktywniejszych członków i grup tworzących ten ruch. W artykule polemicznym Marcusa Lutterbecka, wysokiego rangą urzędnika (niem. *Oberregierungsrat*) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunalnych<sup>11</sup> Turyngii, pojawiają się argumenty wskazujące na niewystarczająco precyzyjne zdefiniowanie przez BfV obszaru problemowego określonego zbiorczo jako „istotna z punktu widzenia ochrony porządku konstytucyjnego delegitymizacja państwa”, w ramach którego umieszczono ruch nonkonformistów<sup>12</sup>. Autor argumentuje, że niedostateczna operacjonalizacja pojęcia delegitymizacji państwa, a więc w praktyce służby, oznaczająca zbyt powierzchowne przełożenie trafnych przypuszczeń i obserwacji pochodzących z OSINT (ang. *open source intelligence*) na konkretne indykatory umożliwiające wychwytywanie zjawisk w ramach nowego obszaru problemowego, może podważać zaufanie obywateli do służby i narazić ją na zarzut arbitralności działania. Według Lutterbecka zadaniem wewnątrz krajowej służby wywiadowczej z zakresu komunikacji społecznej jest jasne

<sup>10</sup> Por. O. Nachtwey, R. Schäfer, N. Frei, *Politische Soziologie der Corona-Protteste*, Universität Basel, 17 XII 2020 r., [https://edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822\\_6005813e51e0a.pdf](https://edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822_6005813e51e0a.pdf) [dostęp: 28 VII 2021].

<sup>11</sup> Po rozwiązaniu w 2014 r. samodzielnego Landowego Urzędu Ochrony Konstytucji w Turyngii urząd funkcjonuje obecnie jako wydzielony dział ministerstwa.

<sup>12</sup> M. Lutterbeck, „*Das Kind muss einen Namen haben!*” – *Die Querdenker und die verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates*, KSV Polizeipraxis, 27 X 2021 r., <https://ksv-polizeipraxis.de/das-kind-muss-einen-namen-haben-die-querdenker-und-die-verfassungsschutzrelevante-delegitimierung-des-staates/> [dostęp: 1 XII 2021].

i precyzyjne przetłumaczenie pojęć prawnokonstytucyjnych na obserwowalne zjawiska. W przypadku ruchu nonkonformistów chodzi o wskazanie, w jaki sposób narracja ruchu nie mieści się w ramach niemieckiego porządku konstytucyjnego<sup>13</sup>.

W tym miejscu należy pokrótce zarysować aktualny stan prawny, stanowiący przesłankę normatywną dla możliwych działań wewnątrz krajowych służb wywiadowczych obejmujących swym zainteresowaniem nowy obszar problemowy. Podczas konferencji ministrów spraw wewnętrznych federacji i landów w 2001 r. został wypracowany system definicyjny dla przestępstw o podłożu politycznym, który umożliwia zarówno kategoryzację statystyczną odnotowanych deliktów, jak i tworzy tzw. obszary problemowe (niem. *Phänomenbereich*<sup>14</sup>) dla wewnątrz krajowych służb wywiadowczych, umożliwiając ich rozpoznanie, analizę i w konsekwencji (ewentualną) kontrolę operacyjną. Do przestępczości motywowanej politycznie należy zaliczyć czyny skierowane przeciw tzw. wolnemu i demokratycznemu porządkowi podstawowemu, określanemu także jako liberalno-demokratyczny porządek podstawowy (niem. *freieitliche demokratische Grundordnung*, FDGO), sformułowanemu w niemieckiej ustawie zasadniczej z 1949 r. (niem. *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). Porządek ten został ujęty w co najmniej kilku artykułach ustawy zasadniczej, m.in. w art. 10 ust. 2 pkt 2, art. 11 ust. 2, art. 18 ust. 1, art. 21 ust. 2 i ust. 3 pkt 1, art. 73 ust. 1 pkt 10 lit. b), art. 87a ust. 4 pkt 1 oraz art. 91 ust. 1<sup>15</sup>. Ponadto pojęcie wolnego i demokratycznego porządku podstawowego doprecyzowano w orzecznictwie Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (niem. *Bundesverfassungsgericht*) w 1952 r. i 2017 r. Według tych wykładni demokratyczny porządek podstawowy jest ładem stanowiącym z (...) *wyłączeniem jakiegokolwiek przemocy i arbitralności*, wprowadza on (...) *praworządność w ramach rządów prawa na podstawie samostanowienia narodu zgodnie z wolą odpowiedniej większości*. (...) *Podstawowe zasady tego porządku obejmują co najmniej: poszanowanie praw człowieka określonych w ustawie zasadniczej, przede wszystkim prawa jednostki do życia i swobodnego rozwoju, suwerenność narodu, podziału władzy, odpowiedzialności rządu, legalności administracji, niezależności sądów*<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> Tamże.

<sup>14</sup> W języku polskim nie ma równoznacznego odpowiednika.

<sup>15</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundesministerium der Justiz, 23 V 1949 r., <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [dostęp: 2 XII 2021].

<sup>16</sup> Wyrok z 23 X 1952 r. Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (*Bundesverfassungsgericht*, *BVerfG*), 1 BvB 1/51, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 1952, 1407, Leitsatz 2; ponownie potwierdzony wyrokiem z 17 I 2017 r. Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, 2 BvB 1/13, NJW 2017, 611, Rn. 531, <https://openjur.de/u/360815.html> (cz. 1), [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117\\_2bvb000113.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb000113.html) (cz. 2).



Do przestępczości motywowanej politycznie należy więc zaliczyć całą gamę deliktów przeciw państwowości wyłuszczonych w Kodeksie karnym RFN (niem. *Starfgesetzbuch*), według stanu z 1998 r.<sup>17</sup>, w tym m.in.: zdradę stanu, zdradę kraju, przygotowywanie wojny napastniczej, przestępstwa wyborcze, tworzenie zorganizowanych grup terrorystycznych i kryminalnych. Ponadto w zakres pojęciowy tego rodzaju przestępczości wchodzi przestępstwa pospolite, gdy w toku prowadzonego postępowania pojawiają się okoliczności wskazujące, że dany czyn został popełniony z pobudek politycznych i wypełnia przesłanki złamania liberalno-demokratycznego porządku podstawowego. W tym zakresie pojęciowym mieszczą się również przestępstwa skierowane wobec osób i grup ze względu na głoszone przez nie poglądy, pochodzenie etniczne, narodowościowe, rasę, kolor skóry, religię, orientację seksualną i in.<sup>18</sup>

W praktyce policji federalnej i wewnątrz krajowych służb wywiadowczych przestępczość motywowana politycznie jest ujmowana we wspomniane już obszary problemowe. Przez obszary problemowe należałoby rozumieć złożone zjawiska socjopolityczne, które stanowią podłoże dla procesów radykalizacji określonych grup społecznych oraz jednostek i mogą prowadzić do ekstremizmów politycznych, a także przemocy skierowanej przeciw porządkowi konstytucyjnemu demokratycznego państwa prawa. Federalny Urząd Śledczy (niem. Bundeskriminalamt) od 2017 r. wyróżnia cztery obszary problemowe związane z przestępczością motywowaną politycznie, które można przypisać do środowisk reprezentujących skrajną prawicę czy skrajną lewicę, tzw. zagraniczne ideologie oraz ideologie o podłożu religijnym<sup>19</sup>.

Przed wybuchem pandemii COVID-19 BfV obejmował monitoringiem cztery wspomniane powyżej obszary problemowe związane z przestępczością motywowaną politycznie. Podkategorią tego rodzaju przestępczości istotną dla wewnątrz krajowych służb wywiadowczych jest ekstremizm polityczny. Wprawdzie nie ma jednej, spójnej definicji politycznego ekstremizmu, ale w niemieckich warunkach przyjmuje się, że są to dążenia zmierzające do likwidacji FDGO oraz państwa lub jego instytucji opartych na wartościach i normach zawartych w ustawie zasadniczej RFN. Ekstremizm dąży więc do zastąpienia istniejącego ładu aksjonormatywnego przez własne, arbitralne wyobrażenie o porządku prawnym, politycznym

<sup>17</sup> Ostatnia nowelizacja w 2021 r.

<sup>18</sup> „Politisch motivierte Kriminalität”..., s. 6.

<sup>19</sup> Por. *Politisch motivierte Kriminalität*, Bundeskriminalamt, [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pm\\_k\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pm_k_node.html) [dostęp: 27 XII 2021]; *Verfassungsschutzbericht 2018*, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10), s. 23 i nast. [dostęp: 28 XII 2021].

i społecznym<sup>20</sup>. Ważnym rozróżnieniem w praktyce niemieckich służb wywiadowczych jest oddzielenie ekstremizmu od radykalizmu politycznego i gradacja tych terminów. Radykalizm polityczny to bezkompromisowe twierdzenia, które mogą być artykułowane np. w postaci nieprzejednanej krytyki panującego systemu politycznego, społecznego czy gospodarczego. Radykalne postawy i twierdzenia pozostają legalne, o ile nie wykraczają poza przyjęte normy akceptacji pluralizmu światopoglądowego i nie naruszają FDGO<sup>21</sup>.

Wczesny etap rozpoznania nowego fenomenu socjopolitycznego przez służby specjalne jest procesem z pogranicza metodologii nauk społecznych, analizy ilościowej i jakościowej danego zjawiska. Proces analityczny przy zachowaniu zestandardyzowanych procedur badawczych powinien umożliwić klasyfikację zagrożeń i ich przyporządkowanie do istniejących ram prawnych – FDGO i ustawy o BfV<sup>22</sup>. Dostępne publicznie uzasadnienie BfV o powołaniu nowego obszaru problemowego ma ok. 3 tys. znaków znormalizowanego maszynopisu<sup>23</sup>. Na tym tle za wzorową należałoby uznać procedurę służby z Nadrenii Północnej-Westfalii. W nadzwyczajnym raporcie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych tego kraju związkowego dotyczącym problematyki teorii spiskowych i ruchu nonkonformistów w obliczu pandemii koronawirusa samo uzasadnienie objęcia obserwacją tego ruchu przez krajową służbę wywiadowczą zajmuje ponad kilkadziesiąt stron<sup>24</sup>. W opublikowanym dokumencie nie wskazano, z jakiej konkretnie techniki analitycznej lub oprogramowania do analizy danych skorzystano, zasygnalizowano jedynie, że przy opracowywaniu materiału wyjściowego zastosowano analizę dyskursu. Na podstawie dostępnego fragmentu raportu można jednak zrekonstruować schemat postępowania analitycznego z materiałem zastanym. Niezależnie od narzędzi badawczych użytych w analizie dyskursu przez służbę z Nadrenii Północnej-Westfalii opinii publicznej został przedstawiony ustrukturyzowany rezultat obserwacji kanałów komunikacyjnych ruchu nonkonformistów na platformie Telegram w okresie między kwietniem a majem 2021 r. Analiza dyskursu pozwoliła przyjrzeć się ruchowi, który nie dysponuje

<sup>20</sup> „Politisch motivierte Kriminalität”..., s. 8–9.

<sup>21</sup> Por. Landesamt für Verfassungsschutz Bremen (Freie Hansestadt Bremen), Begriffserklärungen, <https://www.verfassungsschutz.bremen.de/ueber-uns/haeufig-gestellte-fragen-12276> [dostęp: 28 XII 2021].

<sup>22</sup> Zob. *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes...*, s. 2. Paragraf 4 ust. 1,2 ustawy o BfV zawiera zarówno definicje pojęciowe, jak i wskazuje przesłanki, po których wypełnieniu urząd jest zobligowany do podjęcia działań.

<sup>23</sup> Por. *Neuer Phänomenbereich „Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates”...*

<sup>24</sup> *Sonderbericht zu Verschwörungsmethoden und „Corona-Leugnern”*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, maj 2021 r., [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwörungsmethoden\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwörungsmethoden_und_Corona-Leugner.pdf) [dostęp: 11 VI 2021].

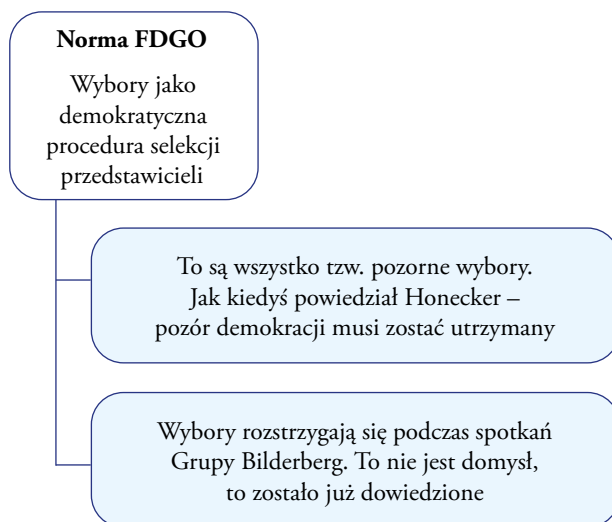
dobrze rozwiniętymi i zinstytucjonalizowanymi strukturami działającymi w jego imieniu, ale prowadzi intensywną komunikację za pośrednictwem mediów społecznościowych. Analizę oparto na założeniu, że dyskurs nonkonformistów tworzy specyficzne ramy znaczeniowe i tym samym właściwe dla grupy konstrukcje oraz definicje rzeczywistości społecznej i politycznej odnoszącej się do pandemii koronawirusa w Niemczech. Dyskurs ten generuje zarówno pole światopoglądowe, jak i konkretne propozycje definicji sytuacji oraz zestawy mniej lub bardziej abstrakcyjnych propozycji działań dla aktorów społecznych<sup>25</sup>. Przy założeniu, że dyskurs istnieje jako faktyczne użycie języka i materializuje się w określonych trwałych dyspozycjach, które wzmacniają i obiektywizują intersubiektywnie podzielane światopoglądy, istnieje możliwość kontrolowanego wglądu w dany dyskurs<sup>26</sup>. Rekonstrukcja narracji nonkonformistów powinna zatem prowadzić zarówno do eksplikacji światopoglądów podzielanych w formacji, jak i ich kategoryzacji<sup>27</sup> zgodnie z przyjętymi normami FDGO. Autorzy opracowania zaznaczają, że dyskurs poddany analizie nie może być traktowany jako reprezentatywny dla całego ruchu i wszystkich sympatyków nonkonformistów oraz przeciwników obostrzeń sanitarnych, ale jest znamieny dla opiniotwórczych środowisk nadających ton debatom wewnątrz samego ruchu.

Zabezpieczone przez służbę wypowiedzi uczestników konwersacji na kanałach platformy Telegram zostały następnie skategoryzowane według klucza pojęć FDGO. W raporcie wskazano tym samym obszary, w których narracja ruchu godzi w demokratyczny i konstytucyjny ład aksjonormatywny. Spośród kilkunastu wymienionych kategorii warto zwrócić uwagę na te pierwszego rzędu, a więc wywiezione wprost z norm ustawy zasadniczej. Na szczycie hierarchii zostało umieszczone prawo wyborcze jako filar demokracji przedstawicielskiej. Sama procedura wyborów nie jest kwestionowana, ale w dyskursie ujawniają się tendencje spiskowe, wyrażające się w stwierdzeniach o braku możliwości przeprowadzenia uczciwych wyborów parlamentarnych. Na diagramie 1. przedstawiono przykładowy schemat kategoryzacji zabezpieczonych konwersacji najaktywniejszych użytkowników czatów ruchu nonkonformistów.

<sup>25</sup> Por. R. Keller, *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*, wyd. 3, Wiesbaden 2011, s. 265.

<sup>26</sup> Tamże, s. 266.

<sup>27</sup> Zob. P. Mayring, *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, wyd. 12, Weinheim–Basel 2015, s. 15–16.



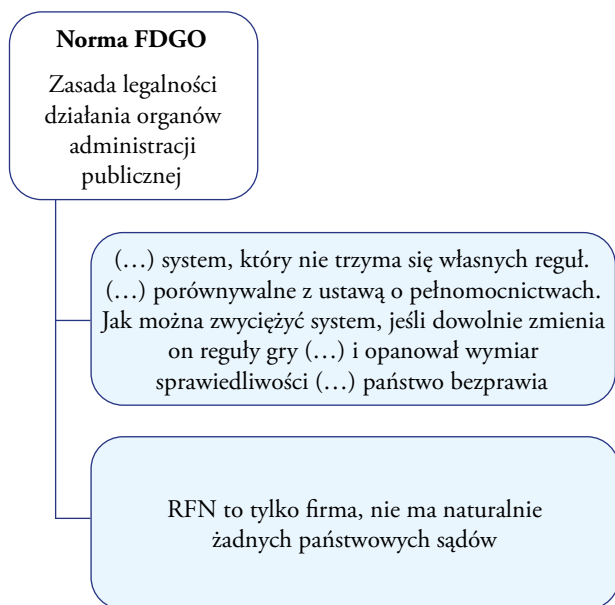
**Diagram 1.** Przykładowe fragmenty konwersacji użytkowników kanałów ruchu nonkonformistów na platformie Telegram – 13 kwietnia 2021 r.

Źródło: Oprac. własne na podstawie: *Sonderbericht zu Verschwörungsmmythen und „Corona-Leugnern“*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, maj 2021 r., [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwoerungsmmythen\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwoerungsmmythen_und_Corona-Leugner.pdf), s. 71, 72 [dostęp: 12 VI 2021].

W ciemniejszych polach diagramu znajdują się cytaty z wypowiedzi forumowiczów, a w górnej części przyporządkowana norma FDGO, do której odnosi się cytat. Autorzy opracowania wskazują także na częste nawiązania wśród uczestników rozmów do pojęć stosowanych w retoryce tzw. Obywateli Rzeszy (niem. Reichsbürger)<sup>28</sup>. Według tej retoryki RFN nie jest w pełni suwerennym państwem, a obywatele Niemiec są wyłącznie personelem (niem. *Personal*) firmy RFN (niem. *Firma BRD* lub *BRD GmbH*)<sup>29</sup>. Zasada legalności działania organów administracji publicznej (niem. *Prinzip der Gesetzbindung*) w narracji nonkonformistów jest podważana za pomocą stwierdzeń o braku praworządności, samowoli rządu i arbitralności jego decyzji. Szczególnie krytycznie użytkownicy forów odnoszą się do władzy sądowniczej (diagram 2.).

<sup>28</sup> Ultrapravicowe środowisko o zróżnicowanych ideologiach, m.in. neonazistowskich, antysemitycznych, które łączy brak uznania dla państwowości Republiki Federalnej Niemiec oraz przekonanie o ciągłości niemieckiej Rzeszy w granicach z 1937 r. Ruch od 2016 r. znajduje się pod obserwacją BfV. Zob. [https://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/reichsbuerger-und-selbstverwalter/reichsbuerger-und-selbstverwalter\\_node.html](https://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/reichsbuerger-und-selbstverwalter/reichsbuerger-und-selbstverwalter_node.html) [dostęp: 11 XII 2021].

<sup>29</sup> *Sonderbericht zu Verschwörungsmmythen...*, s. 71.



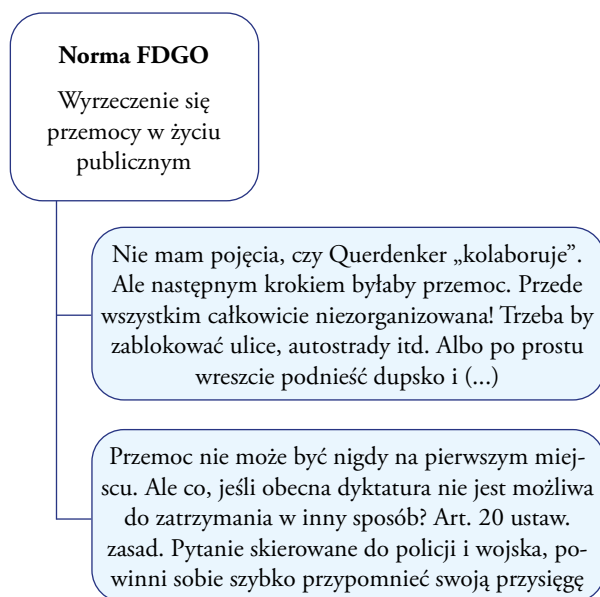
**Diagram 2.** Przykładowe fragmenty konwersacji użytkowników kanałów ruchu nonkonformistów na platformie Telegram – 13 kwietnia 2021 r.

Źródło: Oprac. własne na podstawie: *Sonderbericht zu Verschwörungsmethoden und „Corona-Leugnern“*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, maj 2021 r., [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwoerungsmethoden\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwoerungsmethoden_und_Corona-Leugner.pdf), s. 74 [dostęp: 12 VI 2021].

Nieprzypadkowe nawiązania do ustawy o pełnomocnictwach z 1933 r. (niem. *Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933*), pozwalającej rządowi Rzeszy na wydawanie ustaw bez konieczności uzyskania zgody Reichstagu, mają wskazywać na totalitarne zapędy rządzących i być dowodem nieuprawnionej dominacji egzekutywy nad legislatywą. W dalszych częściach omawianego opracowania wskazano elementy dyskursu godzące w FDGO, które wynikają pośrednio z demokratycznego porządku państwa prawa i odnoszą się m.in. do zakazu wykonywania kary śmierci, mowy nienawiści wobec funkcjonariuszy publicznych, w tym także sprawujących mandat przedstawicielski, prawa obywateli do informacji i dostępu mediów publicznych do informacji. W tym zbiorze mieszczą się również wątki antysemityczne i relatywizujące okres narodowego socjalizmu podejmowane przez zwolenników ruchu.

Legitymizacja przemocy wobec symbolicznych reprezentacji państwa, w tym m.in. funkcjonariuszy policji, znajduje nierzadko ujście w abstrakcyjnych fantazjach o konieczności użycia siły i dokonania radykalnego przeobrażenia opresyjnego – w mniemaniu sympatyków ruchu – systemu społeczno-politycznego RFN,

którego opresyjność miała osiągnąć w okresie pandemii niespotykane dotychczas rozmiary. Stabilność niemieckiej sceny politycznej postrzega się jako celowy, racjonalny proces petryfikacji życia politycznego, zmierzający do zawłaszczenia wolności obywatelskich i państwa dla wąskiej elity politycznej. Na diagramie 3. zostały przedstawione wybrane konwersacje zawierające insynuacje o możliwym zastosowaniu przemocy.



**Diagram 3.** Przykładowe fragmenty konwersacji użytkowników kanałów ruchu nonkonformistów na platformie Telegram – 13 kwietnia 2021 r.

Źródło: Oprac. własne na podstawie: *Sonderbericht zu Verschwörungsmmythen und „Corona-Leugnern”*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, maj 2021 r., [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwoerungsmmythen\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwoerungsmmythen_und_Corona-Leugner.pdf), s. 93, 99 [dostęp: 12 VI 2021].

Diagramy przedstawione w artykule mają charakter poglądowy i ukazują schemat postępowania analitycznego w przyjętej metodzie jakościowego opracowywania danych. To, co czytelnik widzi jako uporządkowane zestawienie, jest efektem kategoryzacji danych wyjściowych z próby (próbek tekstowych), czyli konwersacji zabezpieczonych w danym przedziale czasowym. Lektura wszystkich cytatów z konwersacji wybranych przez służbę ochrony konstytucji z Nadrenii Północnej-Westfalii i ich kategoryzacja doprowadziła wewnątrz krajowe służby wywiadowcze do przekonania o zasadności dalszej obserwacji i możliwości poddania kontroli operacyjnej najbardziej radykalnych środowisk ruchu. Niekoherentna struktura

ruchu, brak spójnej (ekstremistycznej) agendy politycznej, dopływ radykalnych ideologii znajdujących się uprzednio w polu obserwacji wewnątrz krajowych służb wywiadowczych (skrajna prawica, skrajna lewica) nie zostały uznane za przesłankę przemawiającą za wykluczeniem nowo powstałego ruchu społecznego z pola zainteresowania służb. Usystematyzowana analiza narracji sympatyków i animatorów ruchu nonkonformistów dowiodła, że dyskurs przynajmniej części zwolenników jest kształtowany przez wrogość wobec rudymenarnych norm i wartości niemieckiej ustawy zasadniczej.

Badacze obserwujący społeczeństwo niemieckie w dobie pandemii upatrują źródeł radykalizacji społecznej znacznie głębiej niż w chwilowej erupcji społecznego niezadowolenia wywołanego stanem niepewności i chaosu panującego w tym okresie. Trudno o definitywne rozstrzygnięcia, na ile pandemia stała się bezpośrednią przyczyną lub katalizatorem narastającego rozdzwiewu między działaniami przeciwpandemicznymi instytucji państwowych a społeczną percepcją zarówno samej pandemii koronawirusa jako zjawiska socjobiologicznego, jak i czasowych ograniczeń niektórych swobód obywatelskich oraz obostrzeń dotyczących życia publicznego wprowadzonych w czasie jej trwania.

### Próba socjologicznego opisu ruchu Querdenker

Wraz ze stopniowo wprowadzanymi obostrzeniami w życiu publicznym podczas pierwszej fali pandemii COVID-19 na terenie Niemiec zaczął formować się między marcem a kwietniem 2020 r. heterogeniczny ruch społeczny sprzeciwiający się federalnym i landowym regulacjom sanitarnym. Wątpliwości części obywateli budziły zwłaszcza restrykcje dotyczące swobody przemieszczania się i gromadzenia, co postrzegano jako nieuzasadniony atak instytucji państwowych na podstawowe swobody oraz wolności obywatelskie. Relatywnie szybkie opracowanie i wdrożenie skutecznych szczepionek przeciw Sars-CoV-2 oraz masowa akcja szczepień spowodowały dopływ do ruchu osób sceptycznie lub wrogo nastawionych do domniemych „niesprawdzonych preparatów”.

Z ruchem Querdenker, którego zwolennicy – jak już wspomniano – określają samych siebie jako nonkonformistów, mogą się identyfikować wszyscy ci, którzy (rzekomo) nie ulegają stadnemu myśleniu o niebezpieczeństwach wynikających z pandemii koronawirusa. Pojęcie *Querdenker*, jako określenie grupy społecznej, zawiera w sobie także element odczasownikowy (niem. czas. *querdenken* lub rzecz. odczasownikowy *Querdenken*), które miałyby być bliskie pojęciu myślenia lateralnego (ang. *lateral thinking*), a więc myślenia opartego na kreatywności, wyłamującego się utartym schematom, pozostającego w kontrze do znanych i zrutynizowanych

sposobów rozumowania. Pierwsza grupa nonkonformistów została założona przez aktywistę społecznego ze Stuttgartu Michaela Ballwega w kwietniu 2020 r. i funkcjonuje pod nazwą Querdenken-711<sup>30</sup>. W trakcie pierwszej i drugiej fali pandemii w Niemczech ruch zyskiwał coraz większe grono sympatyków. Co istotne, Querdenker nie ma jednolitego zinstytucjonalizowanego rdzenia czy też rdzeni, jak choćby ruchy neonazistowskie czy skrajnej lewicy, które formują się w stowarzyszenia czy też mają własne (legalne bądź nie) partie polityczne<sup>31</sup>. Ruch przypomina raczej luźno powiązane grupy o często sprzecznych afiliacjach politycznych, są wśród nich też takie, które nie artykułują żadnych haseł politycznych, a odwołują się w pierwszej kolejności do tradycji obywatelskich i społecznego nieposłuszeństwa. Grupy te w zależności od kraju związkowego występują pod różnymi nazwami i mają niezrządkiem efemeryczny charakter.

Obecnie brak dokładnych danych socjometrycznych dotyczących tego ruchu. Federalny Urząd Ochrony Konstytucji powstrzymuje się od podania do publicznej wiadomości choćby szacunkowych danych o jego liczebności. Trudność w opracowaniu pełnego przekroju socjologicznego ruchu nonkonformistów polega na jego wspomnianym już niezinstytucjonalizowanym charakterze oraz dużym stopniu rozproszenia i zróżnicowaniu światopoglądowym. Ruch stanowi konglomerat niespójnych grup i środowisk, tj. ruchów obywatelskich, skrajnych ugrupowań neonazistowskich, ugrupowań antysemitów, grup wyznających pseudoteorię QAnon<sup>32</sup>, zwolenników teorii spiskowych, ruchów ezoterycznych, antyszczepionkowców. Pośród aktywnych i prominentnych zwolenników ruchu oraz uczestników protestów antycovidowych znajdują się także praktycy medycyny naturalnej, ekolodzy, wydawcy niskonakładowych publikacji i alterglobaliści<sup>33</sup>. Ważną rolę w tworzeniu

<sup>30</sup> Numeryczna część nazwy pochodzi od numeru kierunkowego do Stuttgartu, inne grupy również wykorzystują numery kierunkowe miast, w których powstają. Na przykład grupa z Hanoweru przyjęła nazwę Querdenken-511. Por. <https://querdenken-711.de/> [dostęp: 4 IX 2021]; <https://querdenken-511.de/> [dostęp: 4 IX 2021].

<sup>31</sup> Pomimo dużego rozdrobienia i niezrządkiem konspiracyjnie prowadzonej działalności zarówno grupy neonazistowskie, jak i te związane ze skrajną lewicą mają zinstytucjonalizowane organizacje nadzorujące (tzw. organizacje dachowe, niem. *Dachorganisation*), zaplecze finansowe lub adwokackie. Niepokojącym zjawiskiem dla służb policyjnych i kontrwywiadowczych pozostaje odłączanie się niewielkich grup i ich działanie w hermetycznym środowisku. Dobrym przykładem ilustrującym problem jest działalność w latach 2000–2007 Narodowosocjalistycznego Podziemia (niem. *Nationalsozialistischer Untergrund*, NSU) – neonazistowskiej grupy terrorystycznej w Niemczech. Por. Ch. Scheuermann, *Der braune Virus*, „Der Spiegel” 2011, nr 51, s. 63 i nast.

<sup>32</sup> Por. *Was ist QAnon?*, „Tagesschau”, 4 VIII 2020 r., <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/qanon-faq-101.html> [dostęp: 8 IX 2020].

<sup>33</sup> Por. M. Butter, *Die neue Querfront*, „Der Spiegel” 2021, nr 2, s. 40–41; *Querdenken. Protestbewegung zwischen Demokratieverachtung, Hass und Aufruhr*, W. Benz (red.), Berlin 2021.



się ruchu, jego aktywizacji i rozprzestrzenianiu odgrywa internet i funkcjonujące w nim platformy społecznościowe, takie jak Facebook czy YouTube. Dla mobilizacji ruchu oraz wymiany światopoglądów duże znaczenie ma bezpłatna platforma komunikacyjna Telegram, stworzona przez przedsiębiorcę pochodzącego z Rosji<sup>34</sup>. Z ruchem jest powiązanych 2,5 tys. kanałów w komunikatorze Telegram. Kanał grupy Querdenken-711 obserwowało pod koniec czerwca 2021 r. 60 tys. użytkowników, a w szczytowym okresie popularności w 2020 r. ponad 100 tys. osób<sup>35</sup>. Według dostępnych danych ruch przypisuje sobie organizację ponad 100 protestów na terenie całego kraju. Do dużych zgromadzeń doszło we Frankfurcie nad Menem, Regensburgu, Wiesbaden i Düsseldorfie. W manifestacjach uczestniczyło od kilkuset do ponad tysiąca osób. Dotychczas największe zgromadzenie związane z ruchem odbyło się 29 sierpnia 2020 r. w Berlinie. Wzięło w nim udział ok. 40 tys. osób. Część demonstrantów próbowała wtargnąć do budynku parlamentu federalnego, historycznej siedziby Reichstagu. Demonstracja została rozwiązana przez policję.

Landowy Urząd Ochrony Konstytucji Badenii-Wirtembergii w grudniu 2020 r. uzyskał zgodę na kontrolę operacyjną ruchu Querdenken-711, a od kwietnia 2021 r. BfV objął obserwacją cały ruch, łącznie z możliwością kontroli operacyjnej najaktywniejszych jego reprezentantów<sup>36</sup>. Jak podkreślił minister spraw wewnętrznych Bawarii Joachim Herrmann (Unia Chrześcijańsko-Społeczna w Bawarii, niem. Christlich-Soziale Union in Bayern e.V., CSU), ruch nonkonformistów to bardzo niejednorodny zbiór osób, o skrajnych światopoglądach – od obywateli pragnących podkreślić znaczenie podstawowych praw konstytucyjnych, jak np. wolność zgromadzeń, po fanatycznych przeciwników szczepień i osoby podważające demokratyczny porządek państwa i legalność władzy państwowej<sup>37</sup>. Ponadto ruch przez swoje usieciowienie, a także pozorną retorykę wymierzoną w pierwszej kolejności w obostrzenia przeciwpandemiczne jest dla ekstremistów doskonałą platformą dostępu do tej części społeczeństwa, która nie jest aktywna politycznie poza demokratycznymi normami partycypacji. Podobnego zdania jest minister spraw wewnętrznych Badenii-Wirtembergii Thomas Strobl, który uzasadniając

<sup>34</sup> Por. M. Hoppenstedt, *Was die Politik gegen Telegram unternehmen kann*, „Der Spiegel”, 14 XII 2021 r., <https://www.spiegel.de/netzwelt/telegram-was-die-politik-gegen-die-gefaehrliche-chat-app-unternehmen-kann-a-7245e6fd-b057-41b9-9b50-69095458cd54> [dostęp: 15 XII 2021].

<sup>35</sup> L. Jakobi, *Politologe: „Querdenker“ suchen sich neue Themen*, mdr Aktuell, 17 VI 2021 r. <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/corona-querdenken-bewegung-ende-100.html> [dostęp: 20 VI 2021].

<sup>36</sup> M. Götschenberg, *„Querdenker“ werden nun bundesweit beobachtet...* [dostęp: 25 IV 2021].

<sup>37</sup> B. Oswald, *Querdenker: Wer sie sind - und wie sich die Bewegung entwickelt*, BR24, 7 II 2021 r., <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/die-querdenker-eine-heterogene-protestbewegung,SO9TvdX> [dostęp: 8 IV 2021].

objęcie ruchu obserwacją przez LfB, zwrócił w grudniu 2020 r. uwagę, że większości uczestników protestów nie można uznać za ekstremistów, a obserwacji powinien podlegać ruch Querdenken-711 i jego regionalne przybudówki oraz pojawiający się wokół nich ekstremiści<sup>38</sup>.

Ruch Querdenker stanowi dla porządku publicznego wyzwanie, z którym musi mierzyć się policja federalna i służby policyjne krajów związkowych, a także pozostaje sprawdzianem dla skutecznego rozpoznania i selektywnego oddzielenia obywateli korzystających z prawa do manifestacji i artykulacji własnych poglądów od radykalnych oraz ekstremistycznych ruchów wchodzących w skład ruchu nonkonformistów. Agendę zwróconą przeciw instytucjom państwowym w ramach ruchu nonkonformistów szczególnie aktywnie promowały środowiska skrajnej prawicy, które próbowały wykorzystać hasła ruchu dla własnych celów politycznych<sup>39</sup>. Wyraźne jest również zróżnicowanie regionalne w przypadku najaktywniejszych zgrupowań ruchu. We wschodnich landach RFN (Saksonia) najbardziej dynamiczne grupy wywodzą się ze środowisk neonazistowskich i Obywateli Rzeszy, podczas gdy w południowo-zachodnich landach RFN (Badenia-Wirtembergia) widoczne stają się środowiska o lewicowej proweniencji, w tym dawni działacze alternatywnych ruchów ekologicznych i zachodnich komunistów<sup>40</sup>.

Zespół socjologów z Uniwersytetu w Bazylei przeprowadził pod kierunkiem prof. Olivera Nachtweya badania empiryczne wśród uczestników demonstracji antycovidowych oraz użytkowników kanałów wymiany informacji ruchu nonkonformistów na Telegramie. Objęte nimi zostały państwa niemieckojęzyczne – Niemcy, Austria i Szwajcaria. Główną część badania zrealizowano za pośrednictwem internetu. Formularz ankiety, do której link badacze zamieścili w kanałach komunikacyjnych, wypełniło 1150 osób. Uzyskanych danych nie można traktować jako reprezentatywnych z powodu ograniczonej wiedzy na temat populacji ruchu oraz utrudnionego dostępu do jego sympatyków, jak również ze względu na wychwycone przez badaczy projekcje respondentów, które zmierzały do przedstawiania ruchu wyłącznie w pozytywnym świetle<sup>41</sup>. Dostarczają one jednak sporo materiału do dalszych badań ilościowych i jakościowych oraz dają interesujący wgląd w zwyczajowe wzory światopoglądowych orientacji uczestników oraz sympatyków ruchu.

---

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> Tamże.

<sup>40</sup> „Querdenker” im Südwesten entstammen linksalternativem Milieu, „Der Tagesspiegel”, 22 XI 2021 r., <https://www.tagesspiegel.de/politik/studie-sieht-klare-unterschiede-zu-sachsen-querdenker-im-suedwesten-entstammen-linksalternativem-milieu/27824108.html> [dostęp: 22 XI 2021].

<sup>41</sup> O. Nachtwey, R. Schäfer, N. Frei, *Politische Soziologie...*, s. 4 i nast.

Z uzyskanych wyników wyłania się przybliżony obraz struktury społecznej osób popierających ruch. Zwolennicy to osoby w średnim wieku (średnia 47 lat), 75 proc. ankietowanych mieści się w przedziale powyżej 38 roku życia. W grupie jest więcej kobiet (60 proc.) niż mężczyzn (38 proc.). Spośród badanych 31 proc. legitymuje się co najmniej maturą, a 34 proc. wyższym wykształceniem, co niespełna dwukrotnie przewyższa średnią krajową w Niemczech (wyższe wykształcenie ma 18,5 proc. społeczeństwa)<sup>42</sup>. Jako łączna kategoria osób z wykształceniem średnim i wyższym ta grupa jest dominująca (65 proc.). Wśród ankietowanych w zdecydowanej większości są osoby na stałe wykonujące zajęcie zarobkowe – w pełnym wymiarze godzin (35 proc.), w niepełnym wymiarze czasowym (22 proc.) oraz osoby wykonujące wolne zawody (25 proc.). Emeryci stanowią 9 proc. badanych, gospodynie domowe 6 proc., a osoby pozostające bez pracy zaledwie 3 proc.<sup>43</sup>

Interesujących danych dostarczają odpowiedzi na pytania o autodefinicyjną przynależność klasową oraz polityczne afiliacje. Ponad 66 proc. badanych określa siebie jako przynależących do klasy średniej, z czego 32 proc. do klasy średniej wyższej, a 34 proc. do klasy średniej niższej. Do klasy robotniczej według deklaracji przynależy nieco ponad 8 proc. respondentów, a do klasy wyższej zaledwie 0,89 proc.<sup>44</sup> Wyborcze preferencje ankietowanych były odwrotnie proporcjonalne do ówczesnej konfiguracji koalicji rządzącej na szczeblu federalnym w RFN. Na pytanie, którą partię wybrała/wybrał Pani/Pan w ostatnich wyborach parlamentarnych, 10 proc. zadeklarowało głos oddany na Unię Chrześcijańsko-Demokratyczną (CDU/CSU), 6 proc. – na Socjaldemokratyczną Partię Niemiec (SPD). Tradycyjne tzw. partie ludowe (CDU/CSU, SPD)<sup>45</sup> ustępują w zestawieniu ugrupowaniom znajdującym się wówczas w opozycji parlamentarnej. Oddanie głosu na Zielonych (niem. Die Grünen) zadeklarowało 23 proc. respondentów, na Lewicę (niem. Die Linke) – 18 proc., na Alternatywę dla Niemiec (niem. Alternative für Deutschland) – 15 proc. Na mniejsze ugrupowania polityczne swój głos oddało 21 proc. ankietowanych, np. na Partię (niem. Die Partei) zagłosowało 4 proc., a na Partię Ochrony Zwierząt (niem. Die Partei Mensch Umwelt Tierschutz) – 1 proc.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> Tamże, s. 7, 51.

<sup>43</sup> Tamże, s. 7.

<sup>44</sup> Tamże, s. 9.

<sup>45</sup> Przez partię ludową (niem. *Volkspartei*) w niemieckim kontekście należy rozumieć partię, która nie reprezentuje interesów jednej bądź kilku grup społecznych, jak np. partie socjalistyczne, które ograniczały się do reprezentowania interesów wyłącznie klasy robotniczej. Partie ludowe w Niemczech włączają w swój program wszystkie grupy społeczne i adresują go jak najszerzej.

<sup>46</sup> O. Nachtwey, R. Schäfer, N. Frei, , *Politische Soziologie...*, s. 10 i nast.

Deklaratywną cechą właściwą zwolenników ruchu jest wysoki poziom alienacji od instytucji demokratycznego państwa, mediów głównego nurtu (media publiczne, prasa wysokonakładowa, największe portale informacyjne) oraz wiedzy eksperckiej. Spośród 1150 respondentów ponad 36 proc. ankietowanych wskazało, że jest bardzo niezadowolony ze stanu demokracji w Niemczech. Pozostałe 30 proc. rozkłada się na skali w kolejnych przedziałach niezadowolenia po najbardziej skrajnej negatywnej odpowiedzi<sup>47</sup>. Jeszcze większy sceptycyzm badani wykazali przy pytaniach o rzetelność medialnej sprawozdawczości z protestów przeciw obostrzeniom sanitarnym. Ponad 85 proc. ankietowanych wskazało, że tradycyjne media celowo zniekształcają obraz protestów, a ponad 63 proc. badanych w pełni zgadza się z twierdzeniem, że ton w debacie o koronawirusie nadają niewłaściwi eksperci (niem. *falsche Experten*). Również w ocenie działań przeciwpandemicznych rządu federalnego ujawnia się duży sceptycyzm. Z twierdzeniem, że narracja dotycząca pandemii jest dramatyzowana i przesadzona przez rząd, zgadza się w pełni ponad 76 proc. badanych, a tezę, że rząd wzbudza niepotrzebny strach wśród obywateli, w pełni popiera ponad 86 proc. respondentów<sup>48</sup>.

Podobnie jak politolodzy obserwujący i komentujący fenomen społecznych protestów przeciw obostrzeniom pandemicznym badacze z Uniwersytetu w Bazylei również zwracają uwagę na ogromne zróżnicowanie społeczne i światopoglądowe ruchu. Twierdzą, że (...) *mamy do czynienia nie z jedną, lecz z wieloma, często nieprzystającymi do siebie grupami*<sup>49</sup>. Wbrew obiegowym opiniom o niskim statusie społecznym uczestników i zwolenników ruchu dane z badania zdają się przeczyć tego rodzaju twierdzeniom. Dotychczasowe preferencje wyborcze nie wskazywałyby również na niepokojący udział w deklarowanych sympatiach skrajnych ugrupowań politycznych, jak np. Narodowodemokratycznej Partii Niemiec – Unii Ludowej (niem. Nationaldemokratische Partei Deutschlands – Die Volksunion) lub Niemieckiej Partii Komunistycznej (niem. Deutsche Kommunistische Partei).

Uzupełnieniem badań ilościowych były obserwacje etnograficzne (uczestniczące). Grupa badaczy wzięła udział w dwóch legalnych zgromadzeniach zwołanych przez ruch nonkonformistów – 4 października 2020 r. manifestację w Konstancji obserwowało 14 badaczy, a 7 listopada 2020 r. oddelegowano do Lipska 9 badaczy<sup>50</sup>. Z obserwacji wyłania się obraz agendy liderów ruchu oraz osób uczestniczących w manifestacjach. Istotnym składnikiem dyskursu jest postrzeganie rzeczywistości

<sup>47</sup> Tamże, s. 38. W pytaniu przyjęto dziesięciopunktową skalę, gdzie: 0 – bardzo niezadowolony, 10 – bardzo zadowolony.

<sup>48</sup> Tamże, s. 12–14.

<sup>49</sup> Tamże, s. 51.

<sup>50</sup> Tamże, s. 55.

w dychotomicznych kategoriach – my vs. oni. Kolektywne „my” oprócz integrowania grupy odgrywa istotną rolę tożsamościową, w której dochodzi do elitaryzacji wspólnego światopoglądu ludzi „widzących więcej”, nieulegających zbiorowej panice oraz rządowym narracjom o pandemii. „Oni” stanowią konformistyczną większość i przede wszystkim klasę rządzącą, która nie spełnia swej przedstawicielskiej funkcji, a opresyjne działania rządu wobec własnych obywateli są podyktowane niekonstytucyjną i arbitralnie narzuconą wolą egzekutywy, wzmocniana rzekomą sytuacją „permanentnego stanu wyjątkowego”<sup>51</sup>. Co znamienne, dyskurs zwolenników ruchu zrywa z rolą ofiary i chętnie prezentuje zaangażowanych zwolenników jako faktycznych strażników niemieckiej ustawy zasadniczej.

Pewnych „barometrycznych” i kontekstowych wskazówek dla źródeł pogłębiającej się polaryzacji, która coraz częściej ewoluuje w kierunku spontanicznych, gwałtownych i heterogenicznych w swej strukturze socjometrycznej ekspresji społecznego niezadowolenia, dostarczają zarówno badania empiryczne prowadzone przez Policję Federalną oraz uniwersyteckie jednostki naukowo-badawcze, jak i nieco bardziej teoretyczne analizy z ostatnich kilku lat przyciągające uwagę opinii publicznej w Niemczech. Przed niemal rokiem w poczytnym i opiniotwórczym niemieckim tygodniku społeczno-politycznym „Der Spiegel” ukazał się artykuł Dirka Kurbjuweita, jednego z czołowych publicystów hamburskiego magazynu. Jego autor opisał zjawisko efemerycznych i nieoczekiwanych wybuchów społecznego niezadowolenia, głównie wobec polityk publicznych rządu federalnego i krajów związkowych<sup>52</sup>. Spontaniczne i niekiedy gwałtowne protesty tysięcy niemieckich obywateli przeciw kolejnym ograniczeniom życia publicznego w dobie pandemii koronawirusa posłużyły publicznie do zadania pytań o głębsze źródła społecznych frustracji i o to, kim jest tzw. *Wutbürger* (w wolnym tłumaczeniu – wściekły obywatel), uczestnik antycovidowych protestów i demonstracji, który niekoniecznie rekrutuje się ze środowisk skrajnej prawicy lub skrajnej lewicy, a jeszcze do niedawna pozostawał w spektrum wyborczym partii obecnych w parlamencie. Kurbjuweit i inni baczni obserwatorzy niemieckiego życia publicznego poszukują odpowiedzi na frapujące ich pytania w szeroko dyskutowanej publikacji niemieckiego socjologa i kulturoznawcy Andreasa Reckwitza zatytułowanej *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, wcześniej znanej głównie w kręgach akademickich. Wydana w 2019 r. analiza współczesnych społeczeństw dostarcza pogłębionej diagnozy przeobrażeń, które zdaniem socjologa

<sup>51</sup> Por. tamże, s. 57 i nast.; V. Weiss, *Verschörungsglaube in der Pandemie*, „Soziale Probleme” 2021, nr 32, s. 183–192 – manuskrypt wykładu wygłoszonego 8 XI 2021 r. na Wolnym Uniwersytecie w Berlinie w ramach serii „Andere als Gefahr – die Gefährdung des Anderen. Die Pandemie als gesellschaftliches Problem”. Zapis w posiadaniu autora artykułu.

<sup>52</sup> Zob. D. Kurbjuweit, *Das Jahrzehnt des Wutbürgers*, „Der Spiegel” 2020, nr 42, s. 46–47.

mają dokonywać się w zachodnich społeczeństwach postindustrialnych. Podczas gdy szybko postępująca industrializacja oraz ugruntowywanie się państwa opiekuńczego, szczególnie w Europie Zachodniej w czterech pierwszych powojennych dekadach XX w., przyniosły stabilny wzrost gospodarczy oraz względny dobrobyt, to obserwowane nierówności społeczne wciąż były definiowane w tradycyjnym słowniku socjologii za pomocą takich pojęć, jak: klasa, stratyfikacja społeczna, konflikt społeczny. Źródłem napięć miała być nierówna dystrybucja bogactwa w społeczeństwie, prowadząca nieuchronnie do rozwarstwienia, które staje się zarzewiem konfliktów społecznych<sup>53</sup>. Reckwitz zauważa, że współcześnie w społeczeństwach zachodnich bardziej niż z konfliktem klas mamy do czynienia z pęknięciem w strukturze społecznej, którego dynamika jest kształtowana nie tyle przez pogłębiające się rozwarstwienia ekonomiczne, ile przez konflikty ogniskujące się wokół wartości, tożsamości czy też zakresu wolności obywatelskich. Reckwitz w swojej analizie bierze pod lupę klasę, którą postrzega jako stabilizator zachodnich liberalnych demokracji i społecznego konsensusu, zgodnie z którym gwałtowna artykulacja społecznego niezadowolenia była kanalizowana zazwyczaj na marginesie życia politycznego. Niemiecki socjolog argumentuje, że ta jeszcze do niedawna stabilna większość „środką” ulega erozji i rozpada się na coraz bardziej zatอมizowane grupy, które nie reprezentują zbiorowych interesów, lecz coraz bardziej heterogeniczne światopoglądy i postawy. Symptomatyczne dla opisywanych przeobrażeń ma być m.in. zerwanie więzi politycznych między tradycyjnymi partiami a ich elektoratem. Prowadzi to do braku politycznej reprezentacji dla coraz większych grup społecznych oraz postępującego odpływu obywateli z centrum w kierunku środowisk bardziej radykalnych, które oferują łatwe rozwiązania coraz bardziej złożonych problemów społecznych<sup>54</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć przywołane na początku niniejszego artykułu słowa ministra Reula, w których wyrażał obawy, że pandemia koronawirusa jest wyzwaniem nie tylko dla zdrowia publicznego, lecz także dla bezpieczeństwa państwa oraz spójności społecznej i solidarności. Jak pokazały również badania przeprowadzone ad hoc przez badaczy z Uniwersytetu w Bazylei, dopływ klasy średniej – będącej reprezentantem dotychczasowego demokratycznego konsensusu i stabilizatorem politycznego porządku w RFN – do środowisk radykalnych może budzić uzasadnione obawy. W krótkofalowej perspektywie problem społecznego ładu w kontekście pandemii COVID-19 stanowi niewątpliwie wyzwanie dla służb strzegących porządku publicznego. Rozchwiane emocje i nastroje

<sup>53</sup> A. Reckwitz, *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Berlin 2020, s. 63 i nast.

<sup>54</sup> Tamże, s. 90 i nast. Por. także: R. Lukenda, *Verdrängt, vernachlässigt und vergessen? Die classes populaires als neue/alte „Paragesellschaft”?*, w: T. Hiergeist i in., *Paragesellschaften. Imaginationen – Inszenierungen – Interaktionen in den Gegenwartskulturen*, Berlin 2021, s. 25 i nast.

społeczne w obliczu dużej niepewności wywołanej pandemią stwarzają korzystne warunki do radykalizacji postaw. W długofalowej perspektywie opisywany fenomen ruchu nonkonformistów najprawdopodobniej będzie słabł wraz z końcem pandemii, ale może również ewoluować w nieoczekiwanym kierunku, przenosząc centrum zainteresowania na inny element rzeczywistości społeczno-politycznej. Sam ekstremizm polityczny oraz skrajna jego postać – terroryzm motywowany politycznie nie są obce najnowszej historii niemieckiej państwowości<sup>55</sup>. Jednakże mechanizm społecznej delegitymizacji demokratycznych instytucji państwa, pogłębiający się brak zaufania nie tyle do polityki, ile do pryncypiów demokratycznego ładu, trójpodziału władzy czy choćby podejrzliwość wobec informacyjnej roli mediów stają się atrakcyjną narracją dla coraz szerszych grup społecznych, które do tej pory opowiadały się za utrzymaniem społecznej homeostazy, co najpełniej wyraża się w akceptacji demokratycznych reguł państwa prawa.

## Podsumowanie

Jak słusznie zauważają Katja Gloger i Georg Mascolo w książce pt. *Ausbruch. Innenansichten einer Pandemie*<sup>56</sup>, będącej próbą rekonstrukcji wpływu pandemii COVID-19 na państwo niemieckie i jego społeczeństwo, to wyjątkowe wydarzenie w najnowszej historii Niemiec (i nie tylko) stanowi również rodzaj próby wysiłkowej dla zdolności organizacyjnych państw w dobie kryzysu oraz szybkiej adaptacji do zmieniających się warunków determinujących bezpieczeństwo państwa. Nie jest tajemnicą, że rząd federalny Niemiec oraz rządy krajów związkowych spodziewały się ataków m.in. na infrastrukturę krytyczną, systemy komputerowe służby zdrowia czy też sektor finansowy. To tu upatrywano „miękkiego podbrzusza” państwa, które mogło być narażone na działania organizacji kryminalnych lub innych państw poszukujących przewag konkurencyjnych w interesujących je obszarach. Skutki społeczne kryzysu wywołanego pandemią wydawały się całkowicie nieprzewidywalne. Bezpieczeństwo wewnętrzne oraz porządek publiczny skupiły większą część uwagi niemieckiej opinii publicznej. Nie budzi to dużego zdziwienia, zważywszy że pandemia miała wpływ na niemal każdy aspekt życia codziennego. Konieczność utrzymania wysokiej dyscypliny i solidarności społecznej w obliczu pandemii wzmagała fale protestów

<sup>55</sup> Po 1945 r. zarówno Niemcy Zachodnie, jak i RFN (po zjednoczeniu) mierzyły się z przynajmniej kilkoma falami terroryzmu politycznego. Od lat 30. XX w. aktywnie działały co najmniej trzy generacje siatek terrorystycznych związanych z ideologią skrajnie lewicową Frakcji Czerwonej Armii (niem. Rote Armee Fraktion), a w ostatnich dekadach najgłośniejszych aktów terroru dokonało neonazistowskie ugrupowanie NSU.

<sup>56</sup> K. Gloger, G. Mascolo, *Ausbruch. Innenansichten einer Pandemie*, München 2021.

skierowanych przeciw regulacyjnej polityce rządów na szczeblu landowym i federalnym. Pojawienie się nowego ruchu społecznego głoszącego radykalne hasła uznano za istotne zjawisko z punktu widzenia ochrony porządku konstytucyjnego państwa. Zarówno heterogeniczna struktura społeczna ruchu, jak i brak spójnej agendy politycznej powodują trudności w trafnym zdefiniowaniu zjawiska i tym samym w precyzyjnym wyznaczeniu obszaru problemowego dla służb specjalnych. To, co wyróżnia ten ruch, to raczej negatywna definicja obecnego ustroju państwa i społecznego ładu, w której mieszają się różnego rodzaju afekty, począwszy od głębokiego rozczarowania spetryfikowaną sceną polityczną, przez frustracje wynikające z intersubiektywnie podzielanych niezgodności własnych sądów i ocen rzeczywistości z działaniami organów władzy przedstawicielskiej, aż po otwarte wyrażanie bardziej radykalnych emocji, takich jak wrogość i nienawiść wobec symboli demokratycznego państwa, w tym wybranych przedstawicieli czy funkcjonariuszy publicznych.

Zjawisko to jest jednym z fenomenów społecznych okresu pandemii w Niemczech i ma swoje implikacje dla bezpieczeństwa państwa oraz społecznej kohezji<sup>57</sup>. Wydaje się, że na chwilę obecną głównym czynnikiem ryzyka dla bezpieczeństwa wewnętrznego w RFN w kontekście opisanego zjawiska jest możliwa konwersja społecznej frustracji w przemoc i działania o charakterze terrorystycznym wymierzone w przedstawicieli legalnie wybranych władz państwowych. Pierwszym poważnym sygnałem ostrzegawczym była seria zatrzymań uczestników kanału „Dresden Offline-Vernetzung” na platformie Telegram, która nastąpiła po dziennikarskim śledztwie przeprowadzonym przez publiczną telewizję ZDF na początku grudnia 2021 r. Grupa aktywnych użytkowników drezdeńskiego czatu liczyła ok. 100 osób. Spośród tej grupy zaczął wyłaniać się zradykalizowany członek, który wymieniał się informacjami na temat planów zamachu na premiera Saksonii Michaela Kretschmera. Znamiennym zjawiskiem w ujawnionej korespondencji jest proces wzajemnego inspirowania się i motywowania do podjęcia coraz bardziej radykalnych kroków. Administrator grupy występujący pod pseudonimem „Daniel” nawoływał na forum do bezkompromisowości i w ostateczności do użycia broni. Poza internetowymi fantazjami o przemocy trzon grupy organizował konspiracyjne spotkania w jednym z parków w Dreźnie. Po spotkaniu grupy jeden z uczestników upewniał się co do ustaleń dotyczących planów „odcięcia” (niem. *absägen*) premiera landu<sup>58</sup>. Podczas przeszukań w Dreźnie i Heidenau ujawniono broń zarówno białą (kuszę), jak i palną,

<sup>57</sup> Por. np. U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. S. Cieśla, Warszawa 2004; A. Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin 2017.

<sup>58</sup> A. Ginzler, H. Merker, Ch. Rohde, *Mordpläne gegen Kretschmer auf Telegram*, ZDF, 7 XII 2021 r., <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-leugner-sachsen-kretschmer-mordpläne-telegram-100.html> [dostęp: 8 XII 2021].



jej elementy oraz amunicję. Na zapytania prasy rzecznik Krajowego Urzędu Śledczego Saksonii (niem. Landeskriminalamt) wskazał, że prowadzone czynności wobec zatrzymanych osób są związane z podejrzeniem planowania ciężkiego przestępstwa zagrażającego państwu<sup>59</sup>. To jak dotąd najpoważniejszy incydent, którego źródłem jest proces radykalizacji najaktywniejszych aktorów ruchu nonkonformistów.

Dynamika ruchu najprawdopodobniej będzie słabła wraz ze stabilizacją pandemii i ewolucji koronawirusa w kierunku zjawiska endemicznego. Oficjalny koniec pandemii będzie skutkować naturalną dezintegracją środowiska przygodnie skonsolidowanego wokół tej tematyki. Społeczna radykalizacja w obliczu pandemii nie jest wyłącznie specyficznie niemieckim zjawiskiem, a raczej wieloczynnikowym procesem, spotykanym coraz częściej w tzw. demokracjach skonsolidowanych<sup>60</sup>, z lokalnymi różnicami oraz uwarunkowaniami. Wspólną płaszczyzną dla krystalizacji tego fenomenu jest w dużej mierze doświadczanie przez społeczeństwo stanu ogromnej niepewności i permanentnego ryzyka, m.in. epidemii, konfliktów zbrojnych, katastrofy ekologicznej, zapaści finansowej globalnych rynków kapitałowych, stratyfikacyjnych napięć społecznych, któremu towarzyszą sygnalizowane w tekście przeobrażenia strukturalne społeczeństw postindustrialnych.

Szukając argumentów potwierdzających hipotezę badawczą postawioną na początku artykułu, warto zwrócić uwagę na bardziej trwałe elementy procesów radykalizacji, który sygnalizowali również badacze z Uniwersytetu w Bazylei. Wysoki poziom alienacji z życia politycznego w Niemczech wśród zwolenników ruchu wskazuje na narastający dystans wobec państwa demokratycznego i jego instytucji oraz aktualnej formy demokracji przedstawicielskiej. W długofalowej perspektywie ten stan może prowadzić do afektywnego przenoszenia frustracji wynikających z poczucia próżni w politycznej reprezentacji na wybieralnych przedstawicieli lub symbole obecnej państwowości. Ujście dla tego rodzaju postaw i światopoglądów mogą stanowić mniej lub bardziej skoordynowane akty przemocy, które będą ewoluować z wyobrażeń wyalienowanej grupy o „właściwym” porządku społecznym i politycznym, nieznajdujących według niej urzeczywistnienia. Może być to długotrwały proces radykalizacji, który dla krajowych służb wywiadowczych, zwłaszcza w początkowych fazach, będzie trudny do właściwej identyfikacji i kategoryzacji oraz odróżnienia od ugruntowanych i dopuszczalnych w niemieckiej kulturze politycznej form krytyki demokratycznego ładu aksjonormatywnego.

<sup>59</sup> Zob. *Razzia bei Telegram-Gruppe in Dresden - mehrere Waffen gefunden*, mdr, 15 XII 2021 r., <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/razzia-dresden-mordplaene-kretschmer-100.html> [dostęp: 16 XII 2021].

<sup>60</sup> Zob. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1996.

Jak pokazał przykład ruchu nonkonformistów, dużym wyzwaniem analitycznym dla wewnątrz krajowych służb wywiadowczych w RFN pozostanie skuteczne rozpoznanie efemerycznych ruchów społecznych posługujących się radykalnym dyskursem i tworzących sprzyjające warunki dla nowych form ekstremizmów politycznych, nie wspominając o możliwościach wpływania na rozchwiane emocje społeczne przez inne podmioty państwowe i pozapaństwowe. Według danych grupy zadaniowej East StratCom (będącej częścią Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych), która oprócz komunikacji strategicznej zajmuje się przeciwdziałaniem dezinformacji, w początkowym okresie pandemii w Europie (do końca marca 2020 r.) odnotowano ponad 110 dezinformujących komunikatów związanych z pandemią koronawirusa rozprzestrzenianych w mediach społecznościowych. Zdaniem badaczy źródła odnotowanych wówczas dezinformacji prowadzą do Federacji Rosyjskiej<sup>61</sup>. Również chińska narracja znajduje oddźwięk w Europie, zwłaszcza ta odnosząca się do międzynarodowej pozycji ChRL oraz jej sukcesów w walce z pandemią<sup>62</sup>. Kanały komunikacji koronasceptyków z łatwością można wykorzystać do multiplikacji zarówno dezinformacji, jak i propagandy. Dobrym przykładem są kanały prowadzone przez dziennikarzy, publicystów i blogerów – Borisa Reitschustera (300 tys. abonentów kanału na platformie Telegram), Bodo Schiffmanna oraz Kena Jebsensa – szanowanych przez członków ruchu Querdenker. Nie tylko pośredniczą oni w przekazywaniu informacji o wirusie przez funkcjonującą jeszcze do niedawna platformę medialną rosyjskiego nadawcy Russia Today, lecz także od początku rosyjskiej inwazji w Ukrainie włączają we własną komunikację na platformach poświęconych pandemii rosyjską narrację o tej wojnie. W dodatku jest ona przedstawiana jako wiedza źródłowa, legitymizująca „alternatywne” spojrzenie na powszechnie podzielane poglądy<sup>63</sup>. Sposoby i treść komunikacji w ruchu koronasceptyków, metody socjotechniki wykorzystywane przez zagranicznych aktorów do kształtowania opinii publicznej w obliczu pandemii oraz – jak pokazuje rosyjska inwazja w Ukrainie – metody propagandy stosowane podczas konfliktów zbrojnych zasługują na odrębne opracowanie.

<sup>61</sup> Zob. U. Hottel, *Woher stammen die Falschnachrichten zum Coronavirus?*, „Die Zeit”, 20 III 2020 r., <https://www.zeit.de/digital/internet/2020-03/fake-news-covid-19-vorwurf-russland-usa> [dostęp: 25 IV 2021]; *The Virus to Liberate us from Freedom*, EU vs Disinfo, 19 III 2020 r., <https://euvsdisinfo.eu/the-virus-to-liberate-us-from-freedom/> [dostęp: 25 IV 2021].

<sup>62</sup> Por. Ch. Johnson, W. Marcellino, *Reining in COVID-19 Disinformation from China, Russia, and Elsewhere*, RAND Corporation, 19 XI 2021 r., <https://www.rand.org/blog/2021/11/reining-in-covid-19-disinformation-from-china-russia.html> [dostęp: 12 II 2022].

<sup>63</sup> Zob. L. Kirschbaum, *Putins Plattformprediger*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 17 III 2022 r., <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/russische-propaganda-in-telegram-gruppen-von-corona-leugnern-17885654.html> [dostęp: 18 III 2022].

## Bibliografia

Beck U., *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. S. Ciesła, Warszawa 2004.

Bohnsack R., *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung*, Wiesbaden 1999.

Brinker K. (Hrsg.), *Text- und Gesprächslinguistik. Ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung*, Berlin–New York 2000.

Burzan N., *Soziale Ungleichheit. Eine Einführung in die zentralen Theorien*, Wiesbaden 2011.

Butter M., *Die neue Querfront*, „Der Spiegel” 2021, nr 2.

Gloger K., Mascolo G., *Ausbruch. Innenansichten einer Pandemie*, München 2021.

Hiergeist T. i in., *Paragesellschaften. Imaginationen – Inszenierungen – Interaktionen in den Gegenwartskulturen*, Berlin 2021.

Keller R., *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*, wyd. 3, Wiesbaden 2011.

Kurbjuweit D., *Das Jahrzehnt des Wutbürgers*, „Der Spiegel” 2020, nr 42.

Linz J.J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1996.

Mayntz R., Holm K., Hübner P., *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, tłum. W. Lipnik, Warszawa 1985.

Mayring P., *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, wyd. 12, Weinheim–Basel 2015.

Moroska-Bonkiewicz A., „Urząd Ochrony Konstytucji” jako organ bezpieczeństwa ustrojowego RFN. *Problematyka funkcjonowania w państwie demokratycznym*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, t. 7, s. 181–199.

*Querdenken. Protestbewegung zwischen Demokratieverachtung, Hass und Aufruhr*, W. Benz (red.), Berlin 2021.

Scheuermann Ch., *Der braune Virus*, „Der Spiegel” 2011, nr 51.

Schindler G., *Wer hat Angst vorm BND? Warum wir mehr Mut beim Kampf gegen die Bedrohungen unseres Landes brauchen. Eine Streitschrift*, Berlin 2020.

Schöningh F., *Geheime Hüter der Verfassung. Von der Düsseldorfer Informationsstelle zum ersten Verfassungsschutz der Bundesrepublik (1947–1961)*, Paderborn 2004.

Reckwitz A., *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Berlin 2020.

Reckwitz A., *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin 2017.

Weiss V., *Verschwörungsglaube in der Pandemie*, „Soziale Probleme” 2021, nr 32, s. 183–192.

### Źródła internetowe

*Auswirkungen von COVID-19 auf die Kriminalitätslage in Deutschland*, (Managementfassung), Bundeskriminalamt, 16 VI 2021 r., [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/CovidAuswirkungen/covidAuswirkungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/CovidAuswirkungen/covidAuswirkungen.pdf?__blob=publicationFile&v=7) [dostęp: 15 I 2022].

Ginzel A., Merker H., Rohde Ch., *Mordpläne gegen Kretschmer auf Telegram*, ZDF, 7 XII 2021 r., <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-leugner-sachsen-kretschmer-mordplaene-telegram-100.html> [dostęp: 8 XII 2021].

Götschenberg M., *„Querdenker“ werden nun bundesweit beobachtet*, „Tagesschau”, 28 IV 2021 r., <https://www.tagesschau.de/inland/verfassungsschutz-querdenker-103.html> [dostęp: 4 I 2021, 25 IV 2021].

Hoppenstedt M., *Was die Politik gegen Telegram unternehmen kann*, „Der Spiegel”, 14 XII 2021 r., <https://www.spiegel.de/netzwelt/telegram-was-die-politik-gegen-die-gefaehrliche-chat-app-unternehmen-kann-a-7245e6fd-b057-41b9-9b50-69095458cd54> [dostęp: 15 XII 2021].

Hottelet U., *Woher stammen die Falschnachrichten zum Coronavirus?*, „Die Zeit”, 20 III 2020 r., <https://www.zeit.de/digital/internet/2020-03/fake-news-covid-19-vorwurf-russland-usa> [dostęp: 25 IV 2021].

<https://euvsdisinfo.eu/the-virus-to-liberate-us-from-freedom> [dostęp: 21 IV 2022].

<https://querdenken-511.de/> [dostęp: 4 IX 2021].

<https://querdenken-711.de/> [dostęp: 4 IX 2021].

<https://t.me/querdenken511> [kanał platformy Telegram] [dostęp: 4 IX 2021].

[https://t.me/QUERDENKEN\\_711](https://t.me/QUERDENKEN_711) [kanał platformy Telegram] [dostęp: 4 IX 2021].

<https://www.bka.de> [dostęp: 15 I 2022].

<https://www.bmi.bund.de/DE/startseite/startseite-node.html> [dostęp: 17 II 2022].

<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst/aufgaben-mad> [dostęp: 17 II 2022].

<https://www.im.nrw/themen/verfassungsschutz> [dostęp: 10 XI 2021].

<https://www.verfassungsschutz.bremen.de> [dostęp: 12 XII 2021].

<https://www.verfassungsschutz-bw.de/Lde/Startseite> [dostęp: 12 XII 2021].

<https://www.verfassungsschutz.de> [dostęp: 12 XII 2021].

Jakobi L., *Politologe: „Querdenker“ suchen sich neue Themen*, mdr Aktuell, 17 VI 2021 r., <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/corona-querdenken-bewegung-ende-100.html> [dostęp: 20 VI 2021].

Johnson Ch., Marcellino M., *Reining in COVID-19 Disinformation from China, Russia, and Elsewhere*, RAND Corporation, 19 XI 2021 r., <https://www.rand.org/blog/2021/11/reining-in-covid-19-disinformation-from-china-russia.html> [dostęp: 12 II 2022].

Kirschbaum L., *Putins Plattformprediger*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 17 III 2022 r., <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/russische-propaganda-in-telegram-gruppen-von-corona-leugnern-17885654.html> [dostęp: 18 III 2022].

Lutterbeck M., *„Das Kind muss einen Namen haben!“ – Die Querdenker und die verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates*, „KSV Polizeipraxis“, 27 X 2021 r., <https://ksv-polizeipraxis.de/das-kind-muss-einen-namen-haben-die-querdenker-und-die-verfassungsschutzrelevante-delegitimierung-des-staates/> [dostęp: 1 XII 2021].

*Minister Reul stellt Verfassungsschutzbericht und bundesweit erstes Corona-Lagebild vor 22. Juni 2021*, *Verfassungsschutzbericht und bundesweit erstes Corona-Lagebild*, Das Landesportal Wir in NRW, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS\\_Bericht\\_NRW\\_2020.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_NRW_2020.pdf) [dostęp: 23 VI 2021].

Nachtwey O., Schäfer R., Frei N., *Politische Soziologie der Corona-Protteste*, Universität Basel, 17 XII 2020 r., [https://edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822\\_6005813e51e0a.pdf](https://edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822_6005813e51e0a.pdf) [dostęp: 28 VII 2021].

*Neuer Phänomenbereich „Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates“*, Bundesamt für Verfassungsschutz, <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/2021-04-29-querdenker.html> [dostęp: 30 VII 2021].

Oswald B., *Querdenker: Wer sie sind - und wie sich die Bewegung entwickelt*, BR24, 7 II 2021 r., <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/die-querdenker-eine-heterogene-protestbewegung>,SO9TvdX [dostęp: 8 IV 2021].

*Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020 – Bundesweite Fallzahlen*, Bundeskriminalamt, Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, 4 V 2021 r., [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=4) [dostęp: 27 XII 2021].

„*Politisch motivierte Kriminalität*” – *Begriffserklärungen*, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), 7 IX 2018 r., <https://www.bundestag.de/resource/blob/579832/%C3%89/WD-7-194-18-pdf-data.pdf> [dostęp: 11 XII 2021].

*Razzia bei Telegram-Gruppe in Dresden - mehrere Waffen gefunden*, mdr, 15 XII 2021 r., <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/razzia-dresden-mordplaene-kretschmer-100.html> [dostęp: 16 XII 2021].

*Sonderbericht zu Verschwörungsmythen und „Corona-Leugnern”*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, maj 2021 r., [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwoerungsmythen\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwoerungsmythen_und_Corona-Leugner.pdf) [dostęp: 11 VI 2021].

*The Virus to Liberate us from Freedom*, EU vs Disinfo, 19 III 2020 r., <https://euvsdisinfo.eu/the-virus-to-liberate-us-from-freedom/> [dostęp: 25 IV 2021].

„*Querdenker*” *im Südwesten entstammen linksalternativem Milieu*, „Der Tagesspiegel”, 22 XI 2021 r., <https://www.tagesspiegel.de/politik/studie-sieht-klare-unterschiede-zu-sachsen-querdenker-im-suedwesten-entstammen-linksalternativem-milieu/27824108.html> [dostęp: 22 XI 2021].

*Verfassungsschutzbericht 2018*, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2019 r., [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10) [dostęp: 28 XII 2021].

*Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2020*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, 2021 r., [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS\\_Bericht\\_NRW\\_2020.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_NRW_2020.pdf) [dostęp: 10 VII 2021].

*Was ist QAnon?*, „Tagesschau”, 4 VIII 2020 r., <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/qanon-faq-101.html> [dostęp: 8 IX 2020].

## Akty prawne

*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 23 V 1949 r., <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

*Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG)*, 20 XII 1990 r., <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfschg/BJNR029700990.html>.

*Strafgesetzbuch* – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13 XI 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22 XI 2021 (BGBl. I S. 4906) m.W.v. 24 XI 2021, <https://dejure.org/gesetze/StGB>.

## Orzecznictwo

Wyrok z 23 X 1952 r., Federalnego Trybunału Konstytucyjnego (Bundesverfassungsgericht, BVerfG), 1 BvB 1/51, *Neue Juristische Wochenschrift (NJW)* 1952, 1407, Leitsatz 2; ponownie potwierdzony wyrokiem z 17 I 2017 r. Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, 2 BvB 1/13, *NJW* 2017, 611, Rn. 531, <https://openjur.de/u/360815.html> (cz. 1), [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117\\_2bvb000113.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb000113.html) (cz. 2).

## Badania poligraficzne w Rosji

**Abstrakt** Artykuł przedstawia historię i aktualny stan badań poligraficznych w Rosji przeprowadzanych zarówno przez służby w ramach rekrutacji kandydatów bądź w okresie późniejszym, jak i w sektorze prywatnym. W artykule zaprezentowano w zarysie sylwetki osób najbardziej wpływowych w środowisku rosyjskich poligraferów oraz ich powiązania ze służbami specjalnymi Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich, a następnie Federacji Rosyjskiej.

**Słowa kluczowe** badania poligraficzne, wykrywanie nieszczerości, poligraf w Rosji, służby specjalne.

W USA badania poligraficzne są stosowane już od lat 20. XX w.<sup>1</sup> Instrumentalne metody detekcji kłamstwa (badanie odruchu skórno-galwanicznego za pomocą psychogalwanometru) w czasie II wojny światowej wykorzystywali Japończycy podczas przesłuchiwania jeńców<sup>2</sup>. Po wojnie badaniami poligraficznymi zaczęto posługiwać się w wielu krajach świata, przede wszystkim w Azji Wschodniej (Japonia, Tajwan), Izraelu, a także w kilku państwach Ameryki Łacińskiej<sup>3</sup>. Badania poligraficzne były wykorzystywane zarówno w praktyce śledczej, jak i w pracy służb specjalnych, a w niektórych krajach także przez prywatnych przedsiębiorców.

<sup>1</sup> Por. J. Widacki, *Historia badań poligraficznych*, Kraków 2017, s. 84 i nast.

<sup>2</sup> Tamże, s. 104.

<sup>3</sup> Tamże, s. 153–154.



W państwach Europy Zachodniej przyjęty standard postępowania w procesie karnym nie pozwalał na wykorzystanie w nim poligrafu. Potwierdzeniem jest pogląd wyrażony w orzeczeniu Federalnego Trybunału Sprawiedliwości RFN z 16 lutego 1954 r.<sup>4</sup> Sąd niemiecki stanął na stanowisku, że badanie poligraficzne narusza swobodę decyzji i świadomego udziału osoby badanej, jest więc niezgodne z przepisem § 136a niemieckiego Kodeksu postępowania karnego i dlatego jego stosowanie zarówno „w ustaleniach wstępnych”, jak i w procesie jest niedozwolone<sup>5</sup>. Na marginesie warto odnotować, że na terenie Niemiec Zachodnich w tym samym czasie badania poligraficzne były wykonywane przez amerykańskie służby wojskowe oraz przez wywiad amerykański – choć nie w procesie karnym.

Aż do lat 70. XX w. badań poligraficznych nie przeprowadzano w ZSRR, co jest trudne do wytłumaczenia. Jak twierdzi Jurij Iwanowicz Hołodnyj<sup>6</sup>, metodę badań poligraficznych uważano tam wtedy za pseudonaukę. Wzorując się na ZSRR, badań poligraficznych nie przeprowadzano również w zależnych od niego krajach europejskich. Dopiero w 1959 r. Instytut Ekspertyz Kryminalistycznych i Badań Kryminologicznych w Zagrzebiu (ówczesna Jugosławia) kupił trzykanałowy amerykański poligraf Keelera. Badania, początkowo traktowane jako eksperymentalne, wykonywano w Słowenii, a następnie w całej Jugosławii. W 1970 r. w celach śledczych przebadano na poligrafie 253 osoby, a rok później – 349 osób<sup>7</sup>. W Polsce pierwszy poligraf (Stoelting 22500) sprowadził w 1963 r. Paweł Horoszowski. Wówczas po raz pierwszy wykorzystano badanie poligraficzne w procesie karnym<sup>8</sup>. Pod koniec lat 60. XX w. poligraf kupiła Wojskowa Służba Wewnętrzna, a nieco później – Departament I MSW (wywiad)<sup>9</sup>. W latach 70. badania poligraficzne (eksperymentalne) wykonywano też w Czechosłowacji<sup>10</sup>.

Jak wspomniano, początkowy brak zainteresowania poligrafem w ZSRR trudno zrozumieć co najmniej z dwóch powodów. Dlaczego służby państwa totalitarnego

<sup>4</sup> Orzeczenie Federalnego Trybunału Sprawiedliwości RFN z 16 lutego 1954 r. (BGHSt/5, 332).

<sup>5</sup> Por. J. Widacki, *Wprowadzenie do problematyki badań poligraficznych*, Warszawa 1981, s. 173; por. też: P. Girdwoyń i in., *W kwestii rzekomej aprobaty niemieckiego Sądu Najwyższego dla badania poligraficznego w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 7/8, s. 180–184.

<sup>6</sup> Y. Kholodny, *Interrogations using a polygraph in Russia: 15 years of legal application*, „European Polygraph” 2008, nr 2, s. 73.

<sup>7</sup> Por. T. Markovicz, *Suvremena tehnika israživanja krivičnih djela*, Zagreb 1972, s. 527; Z. Aleksic, *Naučno otkirvanje zločina*, Beograd 1972, s. 308–310.

<sup>8</sup> Por. P. Horoszowski, *Eksperymentalno-testowa metoda wariograficzna w śledczej i sądowej ekspertyzie psychologicznej*, „Przegląd Psychologiczny” 1965, nr 9, s. 64.

<sup>9</sup> Por. J. Widacki, *Historia badań poligraficznych...*, s. 146–147.

<sup>10</sup> Por. M. Dufek, J. Widacki, V. Valkova, *K některým otázkám problematyky poligrafického vyšetřování*, „Československá Kriminalistika” 1975, nr 4, s. 284–286.

rezygnowały z tak cennego i skutecznego narzędzia zdobywania informacji? Niełatwo jest to pojąć, tym bardziej że ZSRR dysponował zapleczem naukowym w postaci dorobku rosyjskiej i radzieckiej psychofizjologii, a także możliwościami technicznymi zbudowania samodzielnie poligrafu, bez oglądania się na embargo amerykańskie (wywóz poligrafów do krajów komunistycznych był zabroniony). Warto przypomnieć Aleksandra Łuriję – który jeszcze przed II wojną światową prowadził doświadczenia psychofizjologiczne, a nawet podejmował próby detekcji kłamstwa na podstawie wskaźników psychofizjologicznych<sup>11</sup>. Niewykluczone, że w ZSRR zamiast badań poligraficznych stosowano wobec osób przesłuchiowanych przymus fizyczny i psychiczny, a w pracy kontrwywiadu – być może i narkoanalizę<sup>12</sup>.

Na początku lat 50. XX w. do organów bezpieczeństwa ZSRR dotarły informacje o badaniach poligraficznych wykonywanych przez służby amerykańskie. W latach 60. zmieniło się podejście do poligrafu, a naukowcy rozpoczęli prace eksperymentalne w tym zakresie. J.E. Bychowski, kryminalista, i P.J. Gulajew, biolog, na początku 1963 r. w czasopiśmie wydawanym przez Instytut Kryminalistyczny Prokuratury ZSRR napisali, że nie prowadzi się żadnych eksperymentów z użyciem poligrafu ani analiz dotyczących prowadzenia badań na tym urządzeniu, co ich zdaniem jest nieracjonalne<sup>13</sup>. Podjęli oni badania eksperymentalne z wykorzystaniem elektroencefalografu<sup>14</sup> do detekcji nieszczerości. Równocześnie prowadzono badania z zakresu psychofizjologii, które dały podstawy do detekcji kłamstwa z wykorzystaniem fizjologicznych korelatów emocji.

Temu problemowi swoje prace poświęcił m.in. akademik Paweł Wasiliewicz Simonow<sup>15</sup>. Niezależnie od jego prac grupa uczonych z Instytutu Biofizyki Akademii Nauk ZSRR, badających mechanizmy pamięci, opracowała podstawy metody pozwalającej na detekcje kłamstwa. Jeszcze w latach 60. ub. wieku wywiad Niemieckiej Republiki Demokratycznej odniósł sukces w skutecznym przygotowaniu swoich agentów do pozytywnego przejścia badania poligraficznego, na wypadek gdyby zachodnie służby poddały ich takiemu badaniu. O tym sukcesie poinformowano

---

<sup>11</sup> A. Luria, *The natura of human conflicts*, New York 1932, za: R.S. Woodworth, H. Schlosberg, *Psychologia eksperymentalna*, Warszawa 1963. Por. również: В. Князев, Г. Варламов, *Полиграфия и его практическое применение*, Москва 2012, s. 25.

<sup>12</sup> P. Kołakowski, *NKWD i GRU na ziemiach Polskich 1939–1945. Kulisy wywiadu i kontrwywiadu*, Warszawa 2002, s. 55.

<sup>13</sup> Ю.И. Холодный, *Полиграф в России: 1993–2008: ретроспективный сборник статей*, Москва 2008, s. 44.

<sup>14</sup> П.Е. Гуляев, Е.Э. Быховский, *Исследование эмоционального состояния человека в процессе проведения следственных действий*, „Криминалистика и судебная экспертиза” 1972, nr 9, s. 108.

<sup>15</sup> Tamże, s. 115.

Komitet Bezpieczeństwa Państwowego ZSRR (KGB), co spowodowało wzrost zainteresowania tego rodzaju badaniami<sup>16</sup>. W późnych latach 60. tą metodą zajęło się też dowództwo Armii Radzieckiej. Pierwsze próby wykorzystania poligrafu były objęte najwyższą klauzulą tajności<sup>17</sup>. Eksperymenty z detekcji kłamstwa na podstawie wskaźników psychofizjologicznych wykonywali pracownicy szpitala psychiatrycznego w Krasnodarsku: A. Sichew i V.A. Warłamow, późniejszy członek Radzieckiej Akademii Nauk. Skonstruowali oni najpierw trzy-, a potem sześciokanałowy poligraf, który wykorzystywano zarówno w diagnostyce psychiatrycznej, jak i w sprawach kryminalnych. W 1962 r. Warłamow zbudował pierwszy bezkontaktowy poligraf. Jest on też konstruktorem poligrafów Edelweis 4 i Eskulap produkowanych w krótkich seriach w latach 80.<sup>18</sup>

Wyniki badań naukowych oraz informacje o praktycznym wykorzystaniu badań poligraficznych przez służby zachodnie, uzupełnione informacjami o możliwości przygotowania własnych agentów do badań poligraficznych, które przeciwnik może wobec nich zastosować, skłoniły przewodniczącego KGB Jurija Andropowa do podjęcia *Decyzji z dnia 25 czerwca 1975 r. o utworzeniu Tajnego Laboratorium nr 30*<sup>19</sup> zajmującego się praktycznymi aspektami wykorzystania badań poligraficznych. Było to pierwsze tego typu laboratorium w ZSRR. Jego dyrektorem został J.K. Azarow<sup>20</sup>. Działa ono do dzisiaj w ramach Instytutu Kryminalistyki Centrum Technik Specjalnej Federalnej Służby Bezpieczeństwa (FSB). W instytucie tym pracowali tacy znani poligraferzy rosyjscy, jak: L.G. Aleksiejew, Aleksandr Piotrowicz Sosznikow, Aleksandr Borysowicz Pieleniczn, W.N. Federenko, J.I. Hołodnyj<sup>21</sup>.

W 1989 r. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych ZSRR powstała specjalna grupa robocza, której zadaniem było opracowanie możliwości wykorzystania poligrafu w działalności organów podległych MSW<sup>22</sup>. Znamienne dla Rosji jest to, że gdy w 1990 r. kierownictwo MSW zwróciło się do KGB z prośbą o przeszkolenie ich ekspertów z przeprowadzania badań poligraficznych, służba ta nie przyznała się do posiadania poligrafu i całego laboratorium badań poligraficznych. Oddelegowanemu

<sup>16</sup> Ю.И. Холодный, *Полиграф в России...*, s. 45.

<sup>17</sup> J. Widacki, *Vladimir Kniazev, Detektor lzhy na strazheistiny (Lie detector guarding the truth)*, „European Polygraph” 2010, t. 4, nr 4, s. 232.

<sup>18</sup> Tamże.

<sup>19</sup> Ю. Харин, *Детектор лжи: как это делается*, Moskwa 2006 (tłumaczenia w artykule pochodzą od autora - przyp. red.).

<sup>20</sup> Tamże.

<sup>21</sup> J. Widacki, V. Shapovalov, I. Usikov, *Введение*, w: *Применение полиграфа в периодическом восточном голубом*, J. Widacki, V. Szapovalov, I. Usikov (red.), Kraków 2017, s. 10.

<sup>22</sup> Tamże, s. 11.

do przeprowadzenia szkolenia Jurijowi Hołodnemu polecono, żeby w razie pytań odpowiadał, że badaniami poligraficznymi interesuje się prywatnie, hobbystycznie, a umiejętności wykonywania tego rodzaju badań zdobył dzięki lekturze zachodnich materiałów<sup>23</sup>. Warto też wspomnieć o tym, że przedstawiciele MSW ZSRR jeszcze latem 1990 r., na krótko przed rozwiązaniem polskiej Służby Bezpieczeństwa i utworzeniem Urzędu Ochrony Państwa, złożyli wizytę w Departamencie II MSW w Warszawie w celu zapoznania się z problematyką badań poligraficznych.

W 1992 r., już po rozpadzie ZSRR, weszła w życie *Ustawa z dnia 13 marca 1992 r. nr 2506-1 „O działalności operacyjno-rozpoznawczej w Federacji Rosyjskiej”*. Ten akt prawny odegrał ważną rolę w legalizacji badań poligraficznych w FR. Nakładał on na ministerstwa i podległe im organy obowiązek wprowadzenia przepisów regulujących stosowanie badań poligraficznych. Zgodnie z tą ustawą Ministerstwo Bezpieczeństwa FR przygotowało pierwszy w kraju akt normatywny regulujący stosowanie badań poligraficznych. Dokument ten nosił nazwę (w tłum.): *Instrukcja postępowania w specjalnych badaniach psychofizjologicznych z wykorzystaniem poligrafu przez federalne agencje bezpieczeństwa państwa*. Akt opublikowano 1 marca 1993 r. i tego samego dnia wszedł w życie. Od tego momentu przeprowadzanie badań poligraficznych w ramach czynności operacyjno-rozpoznawczych zostało prawnie uregulowane<sup>24</sup>. W późniejszym okresie badania poligraficzne były rozpowszechniane poza systemem organów bezpieczeństwa. Pojawiły się też prywatne firmy produkujące poligrafy, w tym znany na Zachodzie model Diana<sup>25</sup>.

## Badania poligraficzne w procesie karnym w Federacji Rosyjskiej

Wspomniana wcześniej ustawa z 1992 r. oraz kolejna – *Ustawa federalna nr 144-FZ z dnia 12 sierpnia 1995 r. „O działalności operacyjno-rozpoznawczej”* – stworzyły podstawy do wykorzystania badania poligraficznego w postępowaniu przygotowawczym oraz postępowaniu przed sądem. W ustawie z 1995 r. znalazł się artykuł, który, podobnie jak w polskim Kodeksie postępowania karnego (art. 192a i 199a), pozwala na zastosowanie poligrafu w sprawach karnych, nie nazywa go jednak wprost, a jedynie opisuje badanie jako jedną z metod, którą można wykorzystać w procesie w ramach ekspertyzy (por. art. 79–80, 85–86 Kodeksu postępowania karnego FR, dalej: *kpk FR*). Jest to regulacja podobna do tej zawartej w polskim

<sup>23</sup> М. Фалалеев, *Ложь без спасения*, <https://www.google.pl/amp/s/rg.ru/amp/2015/06/25/holodnij.html> [dostęp: 11 III 2021].

<sup>24</sup> Я. Комиссарова, *Основы полиграфологии*, Москва 2019, s. 55.

<sup>25</sup> V. Larina, *Main Features of Polygraph Examiners Training*, „European Polygraph” 2017, nr 2, s. 90.

prawie, zgodnie z którą jeśli badanie poligraficzne jest osobną ekspertyzą, to tym samym nie może być częścią przesłuchania. Zgodnie z art. 6 ustawy z 1995 r. urzędnicy organów wykonujących czynności operacyjno-rozpoznawcze mogą wykorzystać systemy informacyjne, nagrywanie audio, filmowanie i fotografowanie, a także inne środki techniczne, które nie szkodzą życiu i zdrowiu ludzi oraz środowisku<sup>26</sup>. Ponieważ ta lista nie jest zamknięta przez ustawodawcę, pozwoliło to na interpretację rozszerzającą, a w konsekwencji na wykorzystanie poligrafu. To z kolei spowodowało, że organy na własny użytek zaczęły tworzyć regulacje dotyczące badań poligraficznych. Akty prawne niższego rzędu stały się, i są do dziś, głównymi regulatorami wykorzystania badań poligraficznych w sektorze publicznym. *Instrukcja dotycząca procedury stosowania specjalnych badań psychofizjologicznych z wykorzystaniem poligrafu przez federalne organy bezpieczeństwa państwowego*, z 12 lutego 1993 r., zatwierdzona przez Prokuraturę Generalną FR i zarejestrowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości FR 1 marca 1993 r., była pierwszym szczegółowym dokumentem regulującym procedury stosowania specjalnych badań psychofizjologicznych z wykorzystaniem poligrafu przez federalne organy bezpieczeństwa państwowego (znalazł się w niej termin „specjalne psychofizjologiczne badanie z wykorzystaniem poligrafu”). W instrukcji zawarto wiele przepisów organizacyjnych i metodycznych. Na jej podstawie były tworzone resortowe regulaminy używania poligrafu na terenie FR<sup>27</sup>. Zgodnie z ust. 1 pkt 1 instrukcji przez badanie poligraficzne należy rozumieć jeden z rodzajów przesłuchań z użyciem środków technicznych nieszkodliwych dla życia i zdrowia osoby badanej, prowadzony przez organ wykonujący czynności operacyjno-rozpoznawcze<sup>28</sup>. Celem takich badań jest zwiększenie skuteczności działań operacyjno-rozpoznawczych w pracy kontrwywiadu, wywiadu oraz w opracowaniu personalnym. Dzięki badaniom można sprawdzać, czy przekazywane informacje są rzetelne. W instrukcji zostały określone warunki oraz tryb przeprowadzania badań. Sam ich wynik powinien być przedstawiony w formie sprawozdania, które w załączniku do omawianej instrukcji nazwano „opinią biegłego”<sup>29</sup>. *Ex definitione* instrukcja dotyczy działań operacyjno-rozpoznawczych, nie obejmuje więc bezpośrednio wykorzystania poligrafu w procesie karnym. Niemniej jednak instrukcja w specyficzny sposób „kodyfikuje” reguły sztuki, które mają powszechne zastosowanie także w procesie karnym.

<sup>26</sup> Я. Комиссарова, *Основы полиграфологии...*, s. 101.

<sup>27</sup> Тамże, s. 17–21.

<sup>28</sup> А.В. Васильев, *Проблемы использования полиграфа в расследовании преступлений. Молодежь и системная организация страны*, Уфа 2019, s. 76.

<sup>29</sup> Я. Комиссарова, *Основы полиграфологии...*, s. 33.

Aby mówić o wykorzystaniu badań poligraficznych w procesie karnym w FR, trzeba zrozumieć specyfikę tego procesu. Zgodnie z art. 74 kpk FR dowodem w sprawie karnej jest każda informacja, na podstawie której sąd, prokurator bądź śledczy w sposób ustalony przez kpk może stwierdzić, że istnieją okoliczności wymagające udowodnienia w toku postępowania karnego, a także inne okoliczności mające znaczenie dla sprawy karnej. Kodeks postępowania karnego dopuszcza także takie dowody, jak: opinia biegłego (art. 74 pkt 3), opinia specjalisty (art. 74 ust. 2 pkt 31) oraz inne dowody, które się pojawiły podczas czynności operacyjno-poszukiwawczych<sup>30</sup>, jeśli tylko spełniają wymogi dowodowe wymienione w kpk. Wówczas – zgodnie z art. 89 kpk FR – są one dopuszczane jako dowód w sprawie<sup>31</sup>. Rosyjskie orzecznictwo sądowe dotyczące wykorzystania dowodu z badań poligraficznych jest zróżnicowane. Sądy, które skorzystały z badania poligraficznego, wskazywały, że przydatność wyników takiego badania występuje wówczas, gdy nie stoją one w sprzeczności z innymi dowodami podjętymi podczas przewodu sądowego. W orzeczeniu Sądu Najwyższego FR z 17 lutego 2011 r.<sup>32</sup> wskazano, że wnioski z badań psychofizjologicznych są uznawane za dowód, który nie budzi wątpliwości w sądzie, ponieważ nie zaprzecza zeznaniom innych świadków i innym dowodom, w tym materialnym. Sąd Najwyższy orzekł, że wszystkie przeprowadzone dowody są ze sobą spójne co do stanu faktycznego, nie zawierają istotnych sprzeczności, a w głównych kwestiach pokrywają się w szczegółach.

W rosyjskiej judykaturze można również znaleźć zdania przeciwne na temat wykorzystania badań poligraficznych. Takie zawarto w wyroku Sądu Najwyższego z 6 marca 2013 r.<sup>33</sup>, w którym sąd oświadczył, że badanie poligraficzne ma charakter „wyniku losowego” (probabilistycznego). We wcześniejszym orzeczeniu z 28 czerwca 2012 r.<sup>34</sup> sąd stwierdził, że wynik badania nie jest źródłem nowych informacji o faktycznych okolicznościach sprawy karnej, a jedynie oceną zebranych już dowodów z punktu widzenia ich wiarygodności, przy czym wnioski biegłego są sprzeczne z całością innych dowodów zbadanych przez sąd.

Przeгляд obowiązujących w Federacji Rosyjskiej aktów prawnych określających zastosowanie poligrafu w postępowaniu karnym należy rozpocząć od *Instrukcji organizacji badań psychofizjologicznych z wykorzystaniem poligrafu w organach spraw wewnętrznych Federacji Rosyjskiej*, którą zatwierdzono 18 marca 2010 r.

<sup>30</sup> Taki rodzaj czynności jest uwzględniony w rosyjskich przepisach (przyp. red.).

<sup>31</sup> *Kodeks postępowania karnego Federacji Rosyjskiej* z dnia 18 grudnia 2001 r. N 174-FZ.

<sup>32</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z 17 lutego 2011 r. nr 203-O11-1 oraz orzeczenie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z 19 stycznia 2012 r. nr 11-O11-99.

<sup>33</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z 6 marca 2013 r. nr 32-O13-5.

<sup>34</sup> Orzeczenie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z 28 czerwca 2012 r. nr 58-O12-31.

zarządzeniem Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji. W przeciwieństwie do instrukcji z 1992 r. nowa instrukcja została zarejestrowana w Ministerstwie Sprawiedliwości Rosji bardzo szybko, bo już 20 kwietnia 2010 r. W instrukcji użyto określenia „specjalne badanie psychofizjologiczne”<sup>35</sup>, ponadto w dokumencie znalazły się następujące zapisy:

- badany musi wyrazić pisemną zgodę na przeprowadzenie badania. W przypadku jej braku nie można się powołać na domniemanie wynikające z art. 79 Kodeksu postępowania cywilnego FR (w rosyjskiej procedurze cywilnej domniemywa się winę osoby uchylającej się od badania, w procedurze karnej natomiast nie można wyciągać negatywnych konsekwencji wobec osoby odmawiającej poddania się badaniu<sup>36</sup>);
- badaniu nie można poddać osoby, która jest w stanie zapaści, ma stany przedwstrząsowe, jest wyczerpana fizycznie lub psychicznie, ma niski poziom inteligencji, wykazuje wiele zaburzeń psychicznych, znajduje się w fazie zaostrzenia niektórych chorób związanych z upośledzeniem czynności układu sercowo-naczyniowego lub oddechowego<sup>37</sup>;
- zabronione jest poddanie badaniu osoby poniżej 14 roku życia. Osoby niepełnoletnie w wieku od 14 do 16 lat można badać poligrafem wyłącznie za pisemną zgodą jednego z rodziców lub opiekuna prawnego dziecka – w obecności psychologa lub nauczyciela. Osoby w wieku od 16 do 18 lat mogą przejść test na poligrafie wyłącznie za pisemną zgodą jednego z rodziców lub przedstawiciela ustawowego. Obecność nauczyciela lub psychologa podczas badań nie jest w tym przypadku obowiązkowa.

Jeszcze przed wprowadzeniem wspomnianych regulacji prawnych Biuro Prokuratora Generalnego Rosji 14 lutego 2006 r. rozesłało pismo nr 28/15/05, w którym przedstawiono wyniki analizy dotychczasowej praktyki wykorzystania badań poligraficznych w prowadzonych sprawach. Stwierdzono, że poligraf był elementem pomocnym w śledztwie<sup>38</sup>.

Według statystyk z 2011 r. poligraf z powodzeniem stosowano w takich miastach Rosji, jak: Astrachań, Briańsk, Kirow, Lipieck, Nowosybirsk, Saratów, Samara, Tambow, Twer, Czyta oraz w regionach: Obwodzie amurskim, autonomicznych republikach Altaju, Buriacji, Mordowii i Udmurcji. Wnioskującymi o badanie byli

<sup>35</sup> Н.Л. Леонтьева, *Полиграф как источник доказательств по уголовному делу*, „Юрист” 2011, nr 2, s. 22–26.

<sup>36</sup> *Kodeks postępowania karnego Federacji Rosyjskiej...*

<sup>37</sup> В.В. Семенов, Л.Н. Иванов, *Правовые, тактические и методические аспекты использования полиграфа в уголовном судопроизводстве*, Москва 2008, s. 16.

<sup>38</sup> Тамże, s. 26.

prokuratorzy. Zdaniem J.N. Kazakowa i S.W. Worobjewa sądy w Rosji wykorzystują wyniki badania poligraficznego głównie wtedy, gdy mogą one posłużyć jako dowód świadczący o sprawstwie badanego. W praktyce zdarza się, że wynik badania jest praktycznie jedynym dowodem winy<sup>39</sup>.

Stosowanie badań poligraficznych budzi wątpliwości także w Rosji. W 2019 r. Rada Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego i Praw Człowieka przy Prezydencie FR zwróciła się do Przewodniczącego Dumy Państwowej Wiaczesława Wiktorowicza Wołodina z apelem o wyłączenie wzmianki o poligrafie z projektu ustawy o badaniach kryminalistycznych Komisji Śledczej FR<sup>40</sup>. Rada uważa, że wartość diagnostyczna badania psychofizjologicznego jest kontrowersyjna. Taki pogląd pojawia się również w orzecznictwie Sądu Najwyższego FR. Kilkakrotnie zwracał on uwagę na to, że wyniki badania z wykorzystaniem poligrafu nie spełniają wymogów prawa dowodowego, w tym wymaganej od dowodu wiarygodności<sup>41</sup>. Poglądy doktryny orzecznictwa sądów rosyjskich przypominają więc poglądy polskiej doktryny i orzecznictwa sprzed nowelizacji Kodeksu postępowania karnego z 2003 r.

## Badania poligraficzne poza procesem karnym w Federacji Rosyjskiej

Rozważania na temat wykorzystania badań poligraficznych w sektorze publicznym należy rozpocząć od wspomnianej *Instrukcji organizacji badań psychofizjologicznych z wykorzystaniem poligrafu w organach spraw wewnętrznych Federacji Rosyjskiej*<sup>42</sup>. Wraz z jej opublikowaniem podjęto próbę stworzenia ujednoczonych ram regulacyjnych dotyczących użycia poligrafu nie tylko w czynnościach operacyjno-rozpoznawczych, lecz także przy wyborze kandydatów do służby w organach spraw wewnętrznych i w ramach kontroli urzędników państwowych<sup>43</sup>.

Prace nad uregulowaniem korzystania z wyników badań poligraficznych w organach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych FR trwały od wielu lat. W 2000 r. szefowie

---

<sup>39</sup> Ю.Н. Казаков, С.В. Воробьев, *Проблемы противодействия проверкам полиграфа*, Москва 2011.

<sup>40</sup> Л.В. Иванов, *Актуальные вопросы применения полиграфа при расследовании преступлений, Информационная безопасность регионов*, „Управление, вычислительная техника и информатика” 2011, nr 1.

<sup>41</sup> Совет призывает Госдуму не приравнивать «полиграф» к законному и полномочному криминалистическому методу, <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5411/> [dostęp: 19 I 2022].

<sup>42</sup> В.В. Семёнов, Л.Н. Иванов, *Правовые, тактические и методические аспекты использования полиграфа*, Москва 2008.

<sup>43</sup> Tamże.



Główniej Dyrekcji Kadr i Polityki Personalnej oraz Dyrekcji Medycznej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji zatwierdzili stosowanie specjalnych badań psychofizjologicznych z wykorzystaniem poligrafu podczas profesjonalnej selekcji psychologicznej kandydatów do służby w organach spraw wewnętrznych. W pkt 1 sekcji I tej instrukcji wyjaśniono, że (...) *badania psychofizjologiczne z wykorzystaniem poligrafu są przeprowadzane w celu pozyskania dodatkowych (ukrytych) informacji, które są istotne dla ogólnej oceny sprawy, a polegają na rozmowie prowadzonej według specjalnych metod, z obserwowaniem psychofizjologicznych reakcji badanego na zadawane pytania*<sup>44</sup>. Wyniki tych badań wykorzystywano jako informacje przydatne w podjęciu ostatecznej decyzji o możliwości przyjęcia kandydata do służby<sup>45</sup>.

### Sektor publiczny

Najwięcej przypadków użycia poligrafu w służbach państwowych ujawniono w Służbie Celnej FR. Było to spowodowane tym, że w *Zarządzeniu z dnia 25 września 2007 r. nr 1196 „Tymczasowa instrukcja dotycząca trybu odpytywania za pomocą komputerowych poligrafów w organach celnych Federacji Rosyjskiej”* określono warunki i tryb korzystania z poligrafu w organach Służby Celnej FR. Zgodnie z tym dokumentem stosowanie poligrafu było dozwolone tylko podczas doboru kandydatów pod kątem psychologicznym. Można założyć, że podobne procedury są wykorzystywane w takich samych celach także w innych służbach policyjnych i specjalnych.

Podstawową zasadą prowadzenia badań poligraficznych wynikającą z art. 21 *Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 12 grudnia 1993 r.* jest dobrowolność udziału w takich badaniach<sup>46</sup>. Uszczegółowieniem przytoczonych powyżej artykułów Konstytucji FR są zapisy *Kodeksu pracy Federacji Rosyjskiej z 30 grudnia 2001 r. N 197-FZ* (dalej: kp FR), z którego wynika, że pracodawca ma prawo wprowadzać ograniczenia lub dokonywać preferencji przy zatrudnianiu, uwzględniając wymagania właściwe dla określonego rodzaju pracy lub działalności służbowej. Zgodnie z kp FR pracodawca ma prawo do gromadzenia danych osobowych pracownika niezbędnych mu do nawiązania stosunku pracy (rozdział 14, art. 85–90). Dane osobowe dotyczące pracownika, jak wynika z kp FR, można uzyskać od niego w zakresie niezbędnym dla pracodawcy w celu rozwiązywania spornych spraw związanych z zatrudnieniem, awansem zawodowym, bezpieczeństwem osobistym pracowników i bezpieczeństwem mienia. Zgodnie z art. 85 kp FR (...) *dane osobowe pracownika to informacje, które pracodawca potrzebuje w związku ze stosunkiem pracy, dotyczące konkretnego pracownika. Przetwarzanie danych osobowych pracownika [to] –*

---

<sup>44</sup> Tamże.

<sup>45</sup> Tamże.

<sup>46</sup> Art. 21–29 i 37 Konstytucji FR.

*otrzymywanie, przechowywanie, łączenie, przekazywanie lub jakiegokolwiek inne wykorzystywanie danych osobowych pracownika*<sup>47</sup>.

W Ministerstwie Spraw Wewnętrznych w okresie od 2005 r. do 2012 r. użycie poligrafu wzrosło czterynastokrotnie. W 2011 r. 22 tys. policjantów zostało sprawdzonych na poligrafie. Według A.W. Ługowoja w wewnętrznych statystykach policyjnych podawano, że badania przy użyciu poligrafu natychmiast pozwalają na wyeliminowanie 47 proc. osób, które chcą służyć w organach państwowych. W jego ocenie poligraf w znacznym stopniu przyczynia się do dyskwalifikacji kandydatów, którzy ukrywają niewygodne dla siebie fakty, m.in. przyjęcie w przeszłości łapówki, alkoholizm, zażywanie narkotyków czy sadyzm. Badania poligraficzne pozwalają też na ujawnienie osób o skłonnościach maniakalnych, którym w żadnym wypadku nie powinno się udostępniać broni<sup>48</sup>.

Szef kazańskiego Departamentu Spraw Wewnętrznych Aleksiej Seliwanowski oznajmił, że w 2010 r. w Kazaniu wszczęto 50 spraw karnych przeciwko funkcjonariuszom publicznym, którzy nadużywali swojego stanowiska. W większości tych spraw wykorzystano badanie poligraficzne<sup>49</sup>.

## Sektor prywatny

Jak już wspomniano, ograniczenia dotyczące badań poligraficznych wynikają z Konstytucji FR oraz kp FR. Zgodnie z art. 21, 28, 29 oraz 37 Konstytucji FR obywatelowi FR gwarantuje się prawo do pracy, nienaruszalności życia prywatnego, zachowanie tajemnic osobistych i rodzinnych, ochronę czci i godności, wolność sumienia, wyznania, myśli i słowa. Nikt nie powinien być poddawany torturom, przemocy, innemu okrutnemu lub poniżającemu traktowaniu lub karaniu, nikt nie może być poddawany eksperymentom medycznym, naukowym lub innym bez dobrowolnej zgody. Ponadto (...) *każdy ma prawo do swobodnego poszukiwania, otrzymywania, przekazywania, tworzenia i rozpowszechniania informacji w dowolny legalny sposób* (art. 29 ust. 4).

W kp FR nie wprowadzono zakazu korzystania z poligrafu w procesie rekrutacji w sektorze prywatnym. Badania z wykorzystaniem poligrafu nie są prawnie zabronione ani podczas doboru personelu, ani podczas kontroli osób już zatrudnionych. Jednocześnie wykonywanie takich badań w przypadku nawiązywania stosunku pracy w dowolnym przedsiębiorstwie musi być – jak wyżej wspomniano – w pełni

<sup>47</sup> Kodeks pracy Federacji Rosyjskiej z 30 grudnia 2001 r., art. 85–90.

<sup>48</sup> A.B. Луговой, *Правовые аспекты применения психофизиологического исследования на полиграфе в организации антикоррупционной политики российской федерации*, Краснодар 2012.

<sup>49</sup> И.И. Гербеков, *Полиграф как техническое средство профилактики коррупционных правонарушений*, „Юридическая наука и правоохранительная практика” 2019, nr 3, s. 49.

zgodne z kp FR<sup>50</sup>. Pracodawca na podstawie ich wyników nie może zwolnić pracownika, gdyż byłoby to niezgodne z prawem. Warto jednak zauważyć, że art. 189 i 190 kp FR umożliwiły interpretację rozszerzającą użycia tego urządzenia, ponieważ zgodnie z tymi artykułami pracodawca ma prawo żądać od podwładnych przestrzegania obowiązującego regulaminu pracy. Jeśli taka klauzula została zawarta w umowie o pracę, to pracownik firmy jest zobowiązany do jej przestrzegania, a co za tym idzie – do udziału w badaniu poligraficznym<sup>51</sup>.

Jedną z konsekwencji wieloletniego braku regulacji prawnych dotyczących wykorzystywania poligrafu w sektorze prywatnej przedsiębiorczości było to, że takie badania wykonywali ludzie bez należytego fachowego przygotowania. Dopiero w 1999 r. Agencja Bezpieczeństwa Gospodarczego wprowadziła standardy regulujące procedurę przeprowadzania badań poligraficznych w sferze niepaństwowej oraz procedurę szkolenia i certyfikacji specjalistów od badań poligraficznych, którzy pracują prywatnie.

Podsumowując, można stwierdzić, że w FR w sektorze prywatnym badania poligraficzne są stosowane w trzech głównych celach:

- 1) identyfikacji osób z grupy ryzyka (alkoholicy, narkomani) w celu uniemożliwienia zatrudnienia takiego kandydata,
- 2) identyfikacji osób z grupy ryzyka wśród już zatrudnionego personelu, w przypadku gdy takie badania nie były prowadzone przed przyjęciem do pracy,
- 3) ujawnienia działań prowadzonych na szkodę pracodawcy będącego skutkiem przeprowadzenia wewnętrznych postępowań.

## Osoby zajmujące się badaniami poligraficznymi w Rosji

Po 1993 r. badania poligraficzne w Rosji przestały być wykonywane jedynie przez wąskie grono ekspertów zatrudnionych w organach bezpieczeństwa. Obecnie w sektorze publicznym pracuje ponad 350 specjalistów przeprowadzających badania poligraficzne, w sektorze prywatnym zaś ta liczba jest wielokrotnie wyższa. Większość osób zajmujących prominentne stanowiska w biznesie poligraficznym (producenci sprzętu, prezesi firm świadczących usługi poligraficzne, prowadzący szkoły i kursy) była w przeszłości oficerami radzieckich lub rosyjskich służb specjalnych. Rosja pod względem liczby ekspertów i wykonanych badań należy do światowej czołówki.

---

<sup>50</sup> О.И. Белошина, А.С. Ладченко, *Полиграф на службе у предпринимателя*, „Бизнес-адвокат” 2004, nr 5, s. 77.

<sup>51</sup> Tamże, s. 78.

Działają tu filie szkół mających akredytację American Polygraph Association (APA)<sup>52</sup>, rozwinięta była również sieć dystrybucji amerykańskich poligrafów Axciton<sup>53</sup>, które sprzedawano, mimo że na rosyjskim rynku jest obecnych co najmniej sześciu producentów rodzimego sprzętu<sup>54</sup>. Twierdzą oni, że ich sprzęt w niczym nie ustępuje zachodnim produktom, a nawet (...) *niektóre parametry mają lepsze od zagranicznych*<sup>55</sup>. Rosyjscy eksperci pomagali wprowadzić poligraf w sąsiednich byłych republikach radzieckich, m.in. na Białorusi, w Mołdawii, Armenii, Kazachstanie czy Kirgistanie<sup>56</sup>. Jedynie Litwa nie korzystała z doświadczeń rosyjskich poligraferów. Pierwsze szkolenia dla Litwinów prowadzili w 1997 r. eksperci z Polski. W późniejszym okresie litewskich ekspertów szkolono w USA, m.in. w American International Institute of Polygraph w Morrow (Georgia).

### Najbardziej wpływowe osoby w rosyjskich i poradzieckich środowiskach poligraficznych

Środowisko poligraferów w Rosji i bloku postradzieckim jest mocno związane ze służbami specjalnymi jeszcze z czasów ZSRR.

Poligraferzy pracujący dla cywilnych służb specjalnych są kształceni w Instytucie Kryminalistyki FSB. Nie ujawnia się miejsc szkoleń poligraferów pracujących dla służb wojskowych. W Moskwie działa Autonomiczna Niekomercyjna Organizacja Uzupełniania Wykształcenia Zawodowego, która prowadzi Centrum Psychofizjologii Stosowanej. W podtytule nazwy widnieje dopisek: Narodowa Szkoła Detekcji Kłamstwa. Szkoła prowadzi kursy dla ekspertów poligrafu i jest zorganizowana na wzór uczelni wyższej<sup>57</sup>. Prowadzi również działalność wydawniczą zakrojoną na szeroką skalę – jej nakładem ukazują się podręczniki oraz zeszyty metodyczne związane z problematyką badań poligraficznych, które są na wysokim poziomie zarówno naukowym, jak i edytorskim. Z treści zawartych w publikacjach wynika, że rosyjscy poligraferzy stosują aktualne techniki amerykańskie (ang. *Zone Comparison Technique*), a nawet je rozwijają i modyfikują. Rektorem szkoły jest **Aleksandr Borysowicz Pielenicyn**, doktor nauk biologicznych.

<sup>52</sup> Y. Kholodny, *Interrogations using a polygraph...*, s. 74.

<sup>53</sup> Po rosyjskiej agresji na Ukrainę firma Axciton ogłosiła, że zrywa wszelką współpracę z rosyjskimi partnerami. Zob. <https://www.axciton.com/index.html> [dostęp: 9 I 2022].

<sup>54</sup> <https://www.polyconius.ru/> [dostęp: 9 I 2022].

<sup>55</sup> A.A. Степанов, Полиграф («детектор лжи»): история и современность, „Психология и бизнес” 2012, nr 3, s. 72–77.

<sup>56</sup> М. Шайкова, Историко-правовой подход к применению полиграфа в России и за рубежом, „Научный альманах центрального Черноземья” 2018, nr 2, s. 7–10.

<sup>57</sup> V. Larina, *Main Features of Polygraph...*, s. 91.

Ma on ponadczterdziestoletnie doświadczenie w stosowaniu metod psychofizjologicznych dla celów bezpieczeństwa państwowego. Był pułkownikiem KGB, później Służby Wywiadu Zagranicznego (SWR), aktualnie jest pułkownikiem w stanie spoczynku. Biegłe mówi po angielsku, jednak w przeciwieństwie do Sosznikowa czy Hołodnego nie uczestniczy w konferencjach zagranicznych.



**Zdjęcie 1.** Aleksandr Borysowicz Pieleniczn.

Źródło: Объединённый центр психофизиологических исследований, Zjednoczone Centrum Badań Poligraficznych.

Założycielem Centrum i jednym z jego głównych wykładowców jest **Aleksandr Piotrowicz Sosznikow**. Od 1986 r. zajmował się w KGB wykorzystaniem „psychofizjologii stosowanej” na potrzeby służby. Doszedł do stopnia podpułkownika KGB, później, po zmianach ustrojowych, służył w FSB. Aktualnie jest podpułkownikiem w stanie spoczynku. Produkuje i sprzedaje rosyjski poligraf Diana. Uczestniczy w zagranicznych konferencjach, m.in. w USA, gdzie reklamuje swój poligraf. Jest autorem lub współautorem (wspólnie z Pielenicynem) licznych publikacji fachowych.



**Zdjęcie 2.** Aleksandr Piotrowicz Sosznikow.

Źródło: Объединённый центр психофизиологических исследований, Zjednoczone Centrum Badań Poligraficznych.

**Jurij Hołodnyj** jest absolwentem Wydziału Fizyki na uniwersytecie w Dniepropietrowsku (obecnie Dniepr), którą ukończył w 1972 r. W latach 1972–1975 był pracownikiem (później – starszym pracownikiem) naukowym Instytutu Reumatologii Akademii Medycznej w Moskwie. W 1990 r. uzyskał stopień doktora psychologii, a w 2002 r. – habilitację. Od 1975 r. był funkcjonariuszem KGB, następnie służył w FSB. Ma stopień pułkownika. Jest profesorem i kierownikiem zakładu w Instytucie Kryminalistyki FSB<sup>58</sup>. Od 2005 r. jest członkiem APA.

**Aleksandr Kalafati**, urodzony w 1985 r., należy do młodego pokolenia rosyjskich poligraferów. Ukończył Wyższą Szkołę Ministerstwa Obrony FR, następnie był wykładowcą psychologii na tej uczelni. Przez pewien czas przebywał w Anglii, biegle włada językiem angielskim. Oficjalnie od 2011 r. jest poza służbą. Przez kilka lat prowadził w Moskwie własną firmę wykonującą badania poligraficzne. Po 2015 r. jako szef zespołu pracuje nad doskonaleniem rosyjskiego poligrafu Triumf, który promuje na licznych konferencjach zagranicznych, m.in. w USA. Opublikował artykuł wspólnie z Donaldem J. Krapohlem, byłym prezesem APA, który był

---

<sup>58</sup> Zob. notę bibliograficzną: *Y.I. Kholodny*, American Polygraph Association, 41th Annual Seminar, Workshop, Las Vegas 2006 (materiały z konferencji w posiadaniu autora).

wicedyrektorem National Center for Credibility Assessment<sup>59</sup>. Kalafati nie kryje swoich nacjonalistycznych, wielkoruskich poglądów<sup>60</sup>.



**Zdjęcie 3.** Aleksandr Kalafati.

Źródło: Facebook, zdjęcie z prywatnego profilu Aleksandra Kalafatiego [dostęp: 9 I 2022].

**Sergiej J. Aleskowskij**, profesor, jest współzałożycielem i wieloletnim prezydentem Euroazjatyckiego Stowarzyszenia Poligraferów w siedzibą w Ałmaty (Kazachstan). Prawdopodobnie ma obywatelstwo Kazachstanu, ostatnio mieszkał w Sewastopolu na Krymie<sup>61</sup>. Jest doradcą przy Rosyjskiej Akademii Nauk Przyrodniczych. Urodził się 4 grudnia 1958 r. w Krasnojarsku. W 1981 r. ukończył z wyróżnieniem Wydział Fizyki Kirgiskiego Uniwersytetu Państwowego. W latach 1981–1983 pracował w Laboratorium Radiometrycznym Instytutu Fizyki i Matematyki Akademii Nauk Kirgiskiej SRR. Od 1983 r. służył w organach bezpieczeństwa państwa Kirgiskiej SRR, gdzie pracował na stanowiskach operacyjnych i eksperckich w Departamencie Operacyjno-Technicznym KGB. W 1987 r. ukończył Wyższe Kursy KGB ZSRR w Ałmaty. W 1989 r. został tam wykładowcą. Sprawował funkcje: wykładowcy, kierownika laboratorium, starszego pracownika naukowego, profesora nadzwyczajnego oraz kierownika zakładu. Po rozpadzie ZSRR stał się obywatelem Kazachstanu. Został mianowany sekretarzem naukowym Rady Rozpraw Doktorskich przy Akademii Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Kazachstanu.

<sup>59</sup> A. Kalafati, D.J. Krapohl, *The Difference Between the Manual and Automatic Settings for the Electrodermal Channel and a Potential Effect on Manual Scoring*, „Polygraph & Forensic Credibility Assessment” 2018, nr 47.

<sup>60</sup> Na przykład w rozmowie z polskimi poligraferami w czasie konferencji w Astanie w 2017 r. twierdził z całym przekonaniem, że mordu w Katyniu dokonali Niemcy, a przypisywanie tej zbrodni ZSRR jest objawem fanatycznej rusofobii i nienawiści do Rosji.

<sup>61</sup> Na swoim profilu facebookowym podaje Sewastopol jako miejsce pobytu.

W 1998 r. ukończył studia podyplomowe w zakresie ekspertyz sądowych w Kazachstańskim Instytucie Badań Naukowych. W dniu 29 maja 1998 r. w radzie doktorskiej przy Instytucie Prawa w Ałmatach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RK obronił pracę z ekspertyzy grafologicznej. W 2000 r. Wyższa Komisja Atestacyjna RK nadała mu tytuł naukowy Associate Professor of Law. W 2000 r., już jako obywatel Kazachstanu, ukończył zaawansowane kursy szkoleniowe w Akademii Federalnej Służby Bezpieczeństwa FR w Moskwie. W 2001 r. jako pierwsza osoba z Kazachstanu odbył kursy badań poligraficznych w Instytucie Kryminalistyki FSB w Moskwie. W 2002 r., również jako pierwszy z Kazachstanu, ukończył specjalistyczne kursy badań poligraficznych we Wszechrosyjskim Instytucie Badawczym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych FR w Moskwie. Jest autorem projektu pierwszego w Kazachstanie aktu prawnego regulującego problematykę badań poligraficznych (wydanego w 2002 r.)<sup>62</sup>. W maju 2003 r. w stopniu pułkownika zakończył służbę w organach bezpieczeństwa narodowego Republiki Kazachstanu i przeszedł w stan spoczynku<sup>63</sup>. Bardzo aktywny w międzynarodowym środowisku poligraferów. Uczestniczył regularnie w konferencjach w USA, Polsce, Białorusi, Ukrainie. Po rosyjskiej agresji na Ukrainę napastliwie przekonywał na Facebooku ukraińskich poligraferów do racji Putina, za co został pozbawiony tytułu członka honorowego Ukraińskiego Kolegium Poligrafologów.



**Zdjęcie 4.** Sergiej J. Aleskowskij.

Źródło: *Энциклопедия Известные Ученые*, [www.rae.ru](http://www.rae.ru) [dostęp: 1 II 2022].

<sup>62</sup> Zarządzenia Przewodniczącego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Kazachstanu w sprawie zatwierdzenia resortowych zasad przeprowadzania badań poligraficznych.

<sup>63</sup> <https://famous-scientists.ru/12243> [dostęp: 1 II 2022].



Władimir Michajłowicz Kniaziew jest założycielem i pierwszym naczelnikiem Wydziału Pomocy Psychologiczno-Technicznej w Instytucie Badania Przeszłości Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Białoruś. Przewodniczący Stowarzyszenia Publicznego „Eksperci poligraficzni”, współautor podręcznika metodycznego i wytycznych przeprowadzania badań poligraficznych. Jak sam twierdzi, ma (...) *ogromne doświadczenie, zarówno w pracy operacyjnej, jak i w badaniach kontrolnych (z jego pomocą rozwiązano około 400 spraw dotyczących przestępstw kryminalnych)*<sup>64</sup>. Miał przyczynić się do implementacji badań poligraficznych w organach wewnętrznych Republiki Białoruś. Jest inicjatorem utworzenia białoruskiej szkoły poligraferów. Jako instruktor brał udział w szkoleniu pracowników różnych organów ścigania Białorusi. Opracował dokumenty regulujące stosowanie i tryb badań poligraficznych w stosunku do urzędników państwowych, a także zwykłych obywateli. Jest autorem kilku książek, w tym jednej jako współautor z Warłamowem.



**Zdjęcie 5.** Władimir Michajłowicz Kniaziew.

Źródło: В. Князев, Г. Варламов, *Полиграфия и его практическое применение*, Москва 2012.

Starsze pokolenie poligraferów, w tym ci, których sylwetki zaprezentowano w tym artykule, utrzymuje ze sobą bardzo bliskie kontakty. Może to wynikać z tego, że zdecydowana większość z nich swoją karierę zawodową rozpoczęła w służbach specjalnych ZSRR. Przykładem powiązań może być fotografia ze szkolenia białoruskich poligraferów w Akademii MSW w Mińsku w 2008 r., na której oprócz

<sup>64</sup> В. Князев, Г. Варламов, *Полиграфия и его практическое...*

kursantów można zobaczyć emerytowanego podpułkownika FSB Sosznikowa, będącego jednym z instruktorów.



**Zdjęcie 6.** Szkolenie poligraferów w białoruskiej Akademii MSW, Mińsk 2008 r. W pierwszym rzędzie stoją kolejno: drugi od lewej A.P. Sosznikow, L.W. Salenik, W.W. Korowin, I.A. Archipow, W.M. Kniaziew.

Źródło: В. Князев, Г. Варламов, *Полиграфия и его практическое применение*, Москва 2012.

Rosyjska agresja na Ukrainę ma ogromny wpływ na relacje panujące w środowisku poligraferów. Świadczą o tym m.in. pozbawienie Sergieja Aleksowskiego członkostwa honorowego w Kolegium Ukraińskich Poligraferów, apele o wykluczenie rosyjskich poligraferów z APA, ostre wymiany zdań na internetowych forach środowisk poligraficznych czy wspomniane zerwanie współpracy z instytucjami rosyjskimi przez amerykańską firmę Axcition.

W Rosji produkuje się poligrafy własnej konstrukcji o nazwach: Delta, Triumf, Diana, które są wzorowane na modelach amerykańskich i kanadyjskich. Dotychczas poligraferzy z Rosji, Kazachstanu, Białorusi uczestniczyli w konferencjach organizowanych przez APA, wielu z nich uzyskało członkostwo w tej organizacji. Niektórzy publikowali swe prace w czasopiśmie zachodnich nawet we współautorstwie z Amerykanami. Po agresji rosyjskiej na Ukrainę litewscy i polscy członkowie APA zaapelowali do władz organizacji o pozbawienie Rosjan członkostwa, jednak otrzymali odpowiedź, że nie ma podstaw statutowych do pozbawienia go kogokolwiek w odwecie za działania jego rządu. W publikacjach APA ukazały się wyrazy solidarności z walczącą Ukrainą.

## Bibliografia

- Aleksic Z., *Naučno otkirvanje zločina*, Beograd 1972.
- Dufek M., Widacki J., Valkova V., *K některým otazkam problematyki poligrafickeho vyšetřování*, „Československá Kriminalistika” 1975, nr 4.
- Girdwoyń P. i in., *W kwestii rzekomej aprobaty niemieckiego Sądu Najwyższego dla badania poligraficznego w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 7/8.
- Horoszowski P., *Eksperymentalno-testowa metoda wariograficzna w śledczej i sądowej eksperytyzie psychologicznej*, „Przegląd Psychologiczny” 1965, nr 9.
- Kalafati A., Krapohl D.J., *The Difference Between the Manual and Automatic Settings for the Electrodermal Channel and a Potential Effect on Manual Scoring*, „Polygraph & Forensic Credibility Assessment” 2018, nr 47, 13–144.
- Kholodny Y., *Interrogations using a polygraph in Russia: 15 years of legal application*, „European Polygraph” 2008, nr 2.
- Kołakowski P., *NKWD i GRU na ziemiach Polskich 1939–1945. Kulisy wywiadu i kontrwywiadu*, Warszawa 2002.
- Larina V., *Main Features of Polygraph Examiners Training*, „European Polygraph” 2017, nr 2.
- Markovicz T., *Suvremena tehnika israživanja krivičnih djela*, Zagreb 1972.
- Widacki J., *Historia badań poligraficznych*, Kraków 2017.
- Widacki J., *Wprowadzenie do problematyki badań poligraficznych*, Warszawa 1981, s. 173.
- Widacki J., *Vladimir Kniazev, Detektor lžhy na strazhe istiny (Lie detector guarding the truth)*, „European Polygraph” 2010, t. 4, nr 4, s. 231–236.
- Woodworth R.S., Schlosberg H., *Psychologia eksperymentalna*, Warszawa 1963.
- Y.I. Kholodny, American Polygraph Association, 41th Annual Seminar, Workshop, Las Vegas 2006 (materiały z konferencji w posiadaniu autora).

## Literatura rosyjska

- Белюшина О.И., Ладченко А.С., *Полиграф на службе у предпринимателя*, „Бизнес-адвокат” 2004, nr 5.
- Васильев А.В., *Проблемы использования полиграфа в расследовании преступлений. Молодежь и системная организация страны*, Уфа 2019.

Widacki J., Shapovalov V., Usikov I., *Введение*, w: *Применение полиграфа в периодическом восточном голубом*, J. Widacki, V. Szapovalow, I. Usikov (red.), Kraków 2017.

Гербеков И., *Полиграф как техническое средство профилактики коррупционных правонарушений*, „Юридическая наука и правоохранительная практика” 2019, nr 3.

Гуляев П.Е., Быховский Е.Э., *Исследование эмоционального состояния человека в процессе проведения следственных действий*, „Криминалистика и судебная экспертиза” 1972, nr 9.

Иванов Л.В., *Актуальные вопросы применения полиграфа при расследовании преступлений*, Информационная безопасность регионов, „Управление, вычислительная техника и информатика” 2011, nr 1.

Казаков Ю.Н., Воробьев С.В., *Проблемы противодействия проверкам полиграфа*, Москва 2011.

Князев В., Варламов Г., *Полиграфия и его практическое применение*, Москва 2012.

Комиссарова Я., *Основы полиграфологии*, Москва 2019.

Леонтьева Н.Л., *Полиграф как источник доказательства по уголовному делу*, „Юрист” 2011, nr 2.

Луговой А.В., *Правовые аспекты применения психофизиологического исследования на полиграфе в организации антикоррупционной политики Российской Федерации*, Краснодар 2012.

Обухов А.Н., Обухова И.П., *Теоретические и методические основы применения полиграфных устройств: учебное пособие*, Домодедово 2010.

Семенов В.В., Иванов Л.Н., *Правовые, тактические и методические аспекты использования полиграфа в уголовном судопроизводстве*, Москва 2008.

Сошников А.П., Пеленицын А.Б., *Оценка персонала: психологические и психофизиологические методы*, [bmv] 2009.

Степанов А.А., *Полиграф («детектор лжи»): история и современность*, „Психология и бизнес” 2012, nr 3, s. 7277.

Холодный Ю.И., *Полиграф в России: 1993–2008: ретроспективный сборник статей*, Москва 2008.

Харин Ю., *Детектор лжи: как это делается*, Москва 2006.

Шайкова М., *Историко-правовой подход к применению полиграфа в России и за рубежом*, „Научный альманах центрального Черноземья” 2018, nr 2.

### Źródła internetowe

*Совет призывает Госдуму не приравнивать „полиграф” к законному и полноправному криминалистическому методу*, <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5411/> [dostęp: 19 I 2022].

Фалалеев М., *Ложь без спасения*, <https://www.google.pl/amp/s/rg.ru/amp/2015/06/25/hodlodnij.html> [dostęp: 11 III 2021].

<https://famous-scientists.ru/12243> [dostęp: 1 II 2022].

<https://www.axciton.com/index.html> [dostęp: 9 I 2022].

<https://www.polyconius.ru/> [dostęp: 9 I 2022].

### Akty prawne

*Konstytucja Federacji Rosyjskiej (przyjęta w głosowaniu powszechnym z poprawkami przyjętymi podczas ogólnokrajowego głosowania w dniu).*

*Kodeks postępowania cywilnego Federacji Rosyjskiej z 14 listopada 2002 r. N 138-FZ.*

*Kodeks pracy Federacji Rosyjskiej z 30 grudnia 2001 r. N 197-FZ.*

*Kodeks postępowania karnego Federacji Rosyjskiej z 18 grudnia 2001 r. N 174-FZ.*

*Ustawa federalna z dnia 12 sierpnia 1995 r. nr 144-FZ „O działalności operacyjno-rozpoznawczej”.*

*Ustawa z dnia 13 marca 1992 r. nr 2506-1 „O działalności operacyjno-rozpoznawczej w Federacji Rosyjskiej”.*

*Kodeks postępowania karnego z 12 września 1950 r. (Strafprozeßordnung).*

*Zarządzenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Rosji z 18 marca 2010 r. „Instrukcji organizacji badań psychofizjologicznych z wykorzystaniem poligrafu w organach spraw wewnętrznych Federacji Rosyjskiej”.*

*Zarządzenie z dnia 25 września 2007 r. nr 1196 r. „Tymczasowa instrukcja dotycząca trybu odpytywania za pomocą komputerowych poligrafów w organach celnych Federacji Rosyjskiej”.*

*Zarządzenia Przewodniczącego Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Kazachstanu w sprawie zatwierdzenia resortowych zasad przeprowadzania badań poligraficznych.*

### **Orzecznictwo**

Orzeczenie Sądu Najwyższego z dnia 6 marca 2013 r. nr 32-O13-5.

Orzeczenie Sądu Najwyższego z 28 czerwca 2012 r. nr 58-O12-31.

Orzeczenie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z 19 stycznia 2012 r. nr 11-O11-99.

Orzeczenie Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej z 17 lutego 2011 r. nr 203-O11-1.

Orzeczenie Federalnego Trybunału Sprawiedliwości RFN (*Bundesgerichtshof*) z dnia 16 lutego 1954 r. (BGHSt/5, 332).

### **Inne dokumenty**

*Decyzja z dnia 25 czerwca 1975 r. o utworzeniu Tajnego Laboratorium nr 30.*

**RECENZJE**





## Jan Kowalczyk, *Bezpieczeństwo przestrzeni współczesnych miast. Przykład Wielkiej Brytanii*<sup>1</sup>

Współczesne społeczeństwo oczekuje, że miasta coraz częściej określane jako *smart city* będą oferowały wysoką jakość życia i poczucie bezpieczeństwa. Tymczasem ich przestrzeń, zamieszкана obecnie przez 55 proc. populacji świata, (...) *funkcjonuje (...) w dialektycznym splocie kreacji i destrukcji*<sup>2</sup>, co skutkuje występowaniem różnego rodzaju zjawisk, zarówno pozytywnych, jak i negatywnych, wpływających m.in. na bezpieczeństwo. Prace prowadzone nad życiem w przestrzeni miejskiej mają pomóc w eliminowaniu zagrożeń i zapewnieniu komfortu jej użytkownikom. Celem badaczy jest również udzielenie fachowego wsparcia wszystkim stronom zaangażowanym w budowanie bądź rewitalizację miast, aby powstały ośrodki, które będą „szczęśliwe”, „dla ludzi”, „wyśnione”, „życzliwe”, „dobrze nastrojone” i bezpieczne<sup>3</sup>. Interdyscyplinarne podejście do tego zagadnienia pozwala na sformułowanie wniosków wzbogaconych o refleksje z zakresu różnych dziedzin nauki: psychologii, antropologii, socjologii, politologii oraz nauk o bezpieczeństwie. W ten nurt wpisuje się książka Jana Kowalczyka *Bezpieczeństwo przestrzeni współczesnych miast. Przykład Wielkiej Brytanii*, która ukazała się w 2020 r. Zawarta w niej analiza dotyczy

<sup>1</sup> J. Kowalczyk, *Bezpieczeństwo przestrzeni współczesnych miast. Przykład Wielkiej Brytanii*, Warszawa 2020, ELIPSA Dom Wydawniczy i Handlowy, 302 s.

<sup>2</sup> K. Bierwiazzonek, *Człowiek w przestrzeni publicznej miasta. Społeczne znaczenia i zjawiska zagrażające przestrzeni publicznej*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2021, nr 56, s. 47.

<sup>3</sup> Ch. Montgomery, *Miasto szczęśliwe. Jak zmieniać nasze życie, zmieniając nasze miasta*, Kraków 2015; J. Gehl, *Miasto dla ludzi*, Kraków 2004; W. Graham, *Miasta wyśnione. Siedem wizji urbanistycznych, które kształtują nasz świat*, Kraków 2016; D. Sim, *Miasto życzliwe. Jak kształtować miasto z troską o wszystkich*, Kraków 2020; J.F.P. Rose, *Dobrze nastrojone miasto*, Kraków 2019.

bezpieczeństwa przestrzeni Londynu i Manchesteru. Ramy chronologiczne publikacji obejmują okres od momentu objęcia urzędu premiera przez Margaret Thatcher po czasy współczesne. Autor omawianej monografii podjął się wykazania, że (...) *istnieje zależność między kształtowaniem przestrzeni miast w sposób sprzyjający bezpieczeństwu ich mieszkańców i występowaniem na ich terenie problemów społecznych, w tym w szczególności patologii, przestępczości i zachowań antyspołecznych* (s. 9). Wszystkim zaangażowanym w proces planowania bezpiecznych miast zwraca uwagę na to, jak istotne są wiedza o mieście i szeroki warsztat pomocniczy, ułatwiający eliminowanie negatywnych zjawisk wpływających na odbiór przestrzeni miejskiej. W tym kontekście publikacja staje się przewodnikiem, jak należy i za pomocą jakich narzędzi można projektować i zagospodarowywać przestrzeń, by ograniczyć rozwój przestępczości i nieakceptowalnych zachowań. Wskazuje, że pojęcie bezpieczeństwa przestrzeni miejskiej nie obejmuje tylko przeciwdziałania przestępczości i zagrożeniom o charakterze militarnym, lecz ma szersze ramy. Wyjaśnia, że powinno się rozumieć je (...) *jako zdolność do kształtowania optymalnych warunków, zapewniających realizację potrzeb społecznych oraz możliwość rozwoju jednostek i grup społecznych (zamieszkujących miasta)* (s. 7). We wstępie Kowalczyk zaznacza, że w literaturze przedmiotu podejście ukierunkowane na (...) *zapewnienie bezpieczeństwa przestrzeni przez odnowę zdegradowanych obszarów miejskich* traktuje się zdawkowo (s. 14). Jest zdania, że podjęcie tego tematu przyczyni się do (...) *upowszechnienia wiedzy o kształtowaniu bezpieczeństwa przestrzeni w miastach jako alternatywnego sposobu zapobiegania przestępczości* (s. 13). Praca została oparta na solidnej bazie źródłowej, uwzględniającej akty prawne, dokumenty i materiały źródłowe, druki zwarte i monografie oraz artykuły polsko- i anglojęzyczne. Opracowanie składa się z pięciu części, z których każdą podzielono na podrozdziały ułatwiające zapoznanie się z tematyką. We wstępie autor uzasadnił wybór tematu badawczego, zawarł charakterystykę konstrukcji publikacji, przedstawił bazę źródłową oraz stan badań. W zakończeniu dokonał podsumowania badanego zagadnienia.

W rozdziale 1. zatytułowanym *Pojęcie i uwarunkowania rozwoju przestrzeni współczesnych miast* zostały omówione kwestie związane z definiowaniem terminów: „miasto” i „przestrzeń miejska”, a także opisane uwarunkowania ich rozwoju. Kowalczyk przytacza badania oraz opinie na temat ewolucji tych pojęć sformułowane przez krajowych i zagranicznych badaczy. Wskazuje na zjawiska i wydarzenia, które na przestrzeni lat wpłynęły na wizerunek współczesnego miasta. Przywołuje koncepcję „miasta-ogrodu” Ebenezera Howarda, projekty Le Corbusiera, inicjatywy twórców związanych z Bauhausem, streszcza dorobek Międzynarodowego Kongresu Architektury Nowoczesnej (fr. Congrès international d'architecture moderne) i postanowienia karty ateńskiej (1933 r.), która przypięczętowała pozycję modernizmu jako głównej ideologii XX w. w planowaniu i architekturze. W dalszej

części rozdziału dowodzi, że zmiany, jakie zaszły w postrzeganiu miast, są skutkiem globalizacji oraz upowszechnienia wizji „miasta światowego”, w którym dominuje nowoczesna technologia. Opisuje też koncepcję „nowej urbanistyki” Leona Kriera i postanowienia Kongresu Nowej Urbanistyki (1993 r.). Podkreśla, że wskazane XX-wieczne koncepcje urbanistyczne („miasto-ogród”, „miasto modernistyczne”, „miasto promienne” Le Corbusiera oraz „miasto postmodernistyczne”) wywarły duży wpływ na kształt współczesnych ośrodków miejskich. Wszystkie one były wyrazem krytycznego stosunku do XIX-wiecznego miasta ukształtowanego przez przemysł, przyczyniający się do powstania wielu problemów społecznych. Drugim pojęciem, którego zdefiniowania autor podejmuje się w niniejszym rozdziale, jest przestrzeń miejska. Według klasyfikacji opracowanej przez Franka van Laerhovena i Elinor Ostrom ma ona charakter dobra publicznego. Jej istotną kategorią jest przestrzeń publiczna, która integruje tkankę miejską i umożliwia lokalnym społecznościom realizację potrzeb wynikających z życia w mieście (s. 32). Kowalczyk odnosi się też do doświadczanego coraz częściej zjawiska kryzysu przestrzeni, skutkującego odpływem użytkowników do miejsc o wyższym poziomie bezpieczeństwa. Uważa, że jej odpowiednie ukształtowanie oraz działania zmierzające do ograniczenia skali przestępczości i patologii mogą temu zapobiec. Za Janem Gehlę wskazuje, że (...) *poczucie bezpieczeństwa jest rozstrzygające, jeżeli chcemy, aby ludzie zaakceptowali przestrzeń miejską*<sup>4</sup>. W kolejnych podrozdziałach przedstawia kierunki badań nad koncepcją przestrzeni oraz czynniki determinujące jej rozwój na podstawie kryteriów przestrzennych, czasowych i strukturalnych. Sygnalizuje główne płaszczyzny, na których dochodzi do napięć. Jego zdaniem jednym ze sposobów na zapewnienie bezpieczeństwa w miastach jest włączenie lokalnych społeczności w cały proces rozwoju. Przywołuje jako przykład San Francisco, gdzie w latach 60. XX w. (po opublikowaniu raportu Kernerera) wdrożono pilotażowy program, zakładający współpracę policji i lokalnej społeczności przy rozwiązywaniu problemów. Wypracowano wówczas nowy sposób działania policji (koncepcja policji środowiskowej, ang. *community policing*), który koncentrował się nie tylko na sprawcach, lecz także na członkach danej społeczności. Analizując stan bezpieczeństwa w miastach, Kowalczyk zwraca też uwagę na związek przestępstw z codziennymi działaniami. Podaje jako przykład Wielką Brytanię, gdzie *Crime and Disorder Act* uchwalony w 1998 r. doprowadził do wdrożenia teorii rutynowego działania (...) *w zakresie rozwijania systemu zapobiegania przestępczości w skali lokalnej* (s. 64). Badacze zaczęli wówczas proponować, aby odpowiednie rozwiązania służące bezpieczeństwu wprowadzać już na etapie projektowania. Powinny one obejmować: właściwe rozplanowanie układu ciągów komunikacyjnych, oświetlenia, wyposażenia przestrzeni, wprowadzenie elementów

---

<sup>4</sup> J. Gehl, *Miasto...*, s. 6.

gwarantujących bezpieczeństwo w ruchu drogowym, zapewnienie w miejscach publicznych możliwości naturalnej bądź technicznej obserwacji, (...) *wpływającej zarówno na zachowanie sprawcy, jak i na poczucie bezpieczeństwa użytkowników przestrzeni* (s. 63). Treści zawarte w rozdziale 1. stanowią potwierdzenie, że poziom bezpieczeństwa wpływa na jakość życia mieszkańców i ich zainteresowanie daną przestrzenią. W dalszym toku rozważań autor monografii przedstawia propozycje rozwiązań, które kształtują jej odbiór przez użytkowników.

Rozdział 2. zatytułowany *Bezpieczeństwo przestrzeni miast* został poświęcony ewolucji w pojmowaniu pojęcia bezpieczeństwa, która zaszła po zakończeniu zimnej wojny. Autor określa jego ramy definicyjne oraz miejsce bezpieczeństwa przestrzeni w teorii nauk o bezpieczeństwie. Prowadzi czytelnika przez kolejne nurty, jakie obowiązywały w tej dziedzinie. Wывód rozpoczyna od przedstawienia założeń realizmu, a następnie neorealizmu, uzupełnionego o koncepcję „równowagi potęg”, po liberalizm/idealizm i konstruktywizm. W latach 80. i 90. XX w. doszło do zmiany w pojmowaniu zagadnienia bezpieczeństwa. Do podmiotów bezpieczeństwa zaczęto zaliczać ekosystem, społeczność lokalną i przede wszystkim człowieka, który wraz z rozwojem informacyjnym i postępem technologicznym stał się częścią społeczeństwa informacyjnego. W recenzowanej książce autor przyjmuje perspektywę badawczą kopenhaskiej szkoły bezpieczeństwa, wyrosłej na gruncie konstruktywizmu, która także stawia (...) *w centrum zainteresowania człowieka oraz grupy ludzi (społeczności)* (s. 81). Wobec powyższego jego uwaga koncentruje się (...) *nie tylko na realnym poziomie bezpieczeństwa społeczności lokalnej, ale również na jego społecznej percepcji* (s. 82). Jest zdania, że (...) *kształtowanie bezpiecznej przestrzeni ma służyć budowaniu bezpieczeństwa jednostek i zbiorowości lokalnych, a w konsekwencji tworzeniu warunków do zaspokajania ich potrzeb i rozwoju, co pozostaje w zgodzie z szerokim ujęciem human security* (s. 81–82). Warto pamiętać, że bezpieczeństwo przestrzeni miejskiej obejmuje szeroki zakres problemów społecznych, takich jak: zaspokajanie podstawowych potrzeb (żywność, zdrowie, schronienie), ochronę przed przestępczością, zagrożeniami naturalnymi, awariami technicznymi czy zdarzeniami o charakterze terrorystycznym (s. 93). Kowalczyk zwraca też uwagę, że tylko część z zagrożeń może być wyeliminowana na gruncie lokalnym, pozostałe, takie jak: zorganizowana przestępczość, terroryzm, zagrożenia o charakterze naturalnym, łamanie porządku konstytucyjnego i prawnego, ekspansja kulturowa, migracje, wymagają interwencji na wyższym szczeblu. Jednym z podmiotów, który dysponuje odpowiednimi możliwościami w tym zakresie, jest Organizacja Narodów Zjednoczonych i działające w jej ramach wyspecjalizowane agencje. W omawianym rozdziale zawarto przegląd najważniejszych wdrożeń, które zostały przez nie zrealizowane i wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa przestrzeni współczesnych miast. Autor opisał założenia przygotowane przez: Program

Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich (ang. United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat), Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (ang. United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC), Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Zmniejszenia Ryzyka Katastrof (ang. United Nations Office for Disaster Risk Reduction, UNDRR). W opracowanych programach zwracano uwagę na wzrost przestępczości i przemocy, który pojawił się wraz z procesem urbanizacji i spowodował stan permanentnego zagrożenia, niekorzystnie wpływający na rozwój społeczno-ekonomiczny miast (Habitat I, II oraz III). Proponowane rozwiązania stanowiły wsparcie dla władz samorządowych i instytucji zwalczających przemoc i przestępczość (np. program *Safer Cities*). Ku lokalnemu rozwiązywaniu problemów skłaniała się też druga agenda opisana w monografii, tj. UNODC, której przedstawiciele uważali, że wykluczenie prowadzi do rozwoju przestępczości i innych zagrożeń bezpieczeństwa. Sygnalizowali możliwość pojawienia się tzw. baniek bezpieczeństwa w zamkniętych obszarach, gdzie ludzie mają możliwość zapewnienia sobie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa. Na pozostałym terenie mogło to jednak prowadzić do występowania negatywnych zjawisk, a jego mieszkańcy ze względu na brak środków nie byłiby w stanie ich wyeliminować. Zawarte w dokumentach UNODC elementy strategicznego zarządzania bezpieczeństwem w społecznościach lokalnych, tj. egzekwowanie przestrzegania prawa, angażowanie i komunikacja, regulowanie i budowanie odporności, miały pomóc w rozwiązaniu problemów (s. 99–101). W dalszym toku rozważań autor wskazuje, że zagrożenia bezpieczeństwa przestrzeni miejskiej mogą mieć różne podłoże oraz pochodzenie (zewnętrzne, strukturalne i lokalne ryzyka ekonomiczne, słabość władzy, niski poziom spójności społecznej) (s. 103). Jedynie działania prewencyjne, zwiększenie świadomości mieszkańców i audyt przestrzeni mogą podnieść jego poziom oraz wpłynąć na zmniejszenie skali przestępczości. Korzystny wpływ mają również dobrze funkcjonująca infrastruktura, zaplecze technologiczne, kapitał ludzki oraz środowisko naturalne, które powinno podlegać stałej ochronie, na co zwracano uwagę w materiałach UNDRR. Narracja tego rozdziału jest przykładem pogłębionej analizy, opartej na najbardziej znanych dokumentach i publikacjach oraz uwzględniającej ciągi przyczynowo-skutkowe wpływające na kształtowanie bezpiecznych przestrzeni miejskich.

W rozdziale 3. zatytułowanym *Wiodące ujęcia teoretyczne w zakresie kształtowania bezpiecznych przestrzeni miejskich* przedstawiono genezę i ewolucję badań w tym zakresie. Autor sięga do dorobku przedstawicieli szkoły chicagowskiej, którzy dostrzegli związek między przestrzenią a bezpieczeństwem. Jej twórca Robert E. Park twierdził, że (...) *miasto tworzy nowe możliwości dla różnych ludzi* –

również dla przestępców<sup>5</sup>. Badacze ci, co zostało podkreślone w recenzowanej książce, słusznie wskazywali na konieczność szerokiego spojrzenia na kwestie bezpieczeństwa w miastach. O tym, że przestrzeń jest bezpieczna, decyduje bowiem nie tylko brak zagrożeń (przestępczość, zachowania antyspołeczne), lecz także możliwość zaspokojenia potrzeb, zagwarantowanie warunków rozwoju, sprzyjanie budowaniu więzi społecznych (s. 9). Przestępczość wiązano z dużym nasileniem problemów społecznych (bezrobocie, ubóstwo), których część była wynikiem niekorzystnych rozwiązań urbanistycznych, skutkujących m.in. wysiedleniami i segregacją przestrzenną (np. rozwiązania wprowadzone w Nowym Jorku za rządów burmistrza Roberta Mosesa). Uważano, że prawidłowa aranżacja przestrzeni publicznej może przynieść pozytywne rezultaty w postaci ograniczenia patologii. Zaprojektowanie jej tak, by istniała możliwość naturalnej obserwacji – zgodnie z koncepcją „społecznych oczu” Jane Jacobs – sprawi, że będzie bezpieczna i chętnie odwiedzana, a ewentualny sprawca nie pozostanie anonimowy. Urbaniści zachęcali także do troski o porządek, gdyż według teorii „wybitych szyb” Georga L. Kellinga nieład jest zagrożeniem i generuje czyny o charakterze karalnym. W społecznościach ustabilizowanych, z niskim poziomem bezrobocia i wysokim stopniem integracji, możliwe było stworzenie przestrzeni obronnej (ang. *defensible space*, s. 140). Autorem koncepcji przywołanej przez Kowalczyka jest Oscar Newman. Jej celem była (...) *rekonstrukcja układu fizycznego osiedli mieszkaniowych, aby umożliwić mieszkańcom kontrolę obszarów wokół ich domostw* (s. 132). W ujęciu Newmana tego rodzaju przestrzeń to (...) *model kształtowania zabudowy mieszkaniowej, który jest odporny na przestępczość przez sprawianie wrażenia, że zamieszkała tam społeczność jest w stanie się przed nią obronić* (s. 132). Opiera się ona na pięciu filarach, do których należą: terytorialność, naturalna obserwacja, wizerunek, otoczenie i bezpieczeństwo terenów przylegających. Kolejnymi koncepcjami wpływającymi na bezpieczeństwo przestrzeni, opisanymi w recenzowanej monografii, są: Crime Prevention Through Environmental Design (CPTED I) autorstwa C. Raya Jeffery’ego oraz Second-Generation CPTED Gregory’ego Saville’a i Gerry’ego Clevelanda (CPTED II). Koncepcja CPTED I ma wiele punktów wspólnych z teorią Newmana, a jej podstawę stanowi również pięć filarów, tj. naturalne wyodrębnienie terytorialne, naturalna obserwacja, kontrola dostępu, zarządzanie i konserwacja oraz wsparcie użytkownika. Koncepcja CPTED II z 1997 r. zakłada natomiast, że nie należy ograniczać się do wpływania na potencjalnego sprawcę. Trzeba także zajmować się kompleksowym badaniem więzi społecznych oraz socjologicznych i psychologicznych sposobów użytkownika wspólnego terytorium, gdyż można wtedy

---

<sup>5</sup> R.E. Park, *The City: Suggestions for Investigation of Human Behavior in the City Environment*, „American Journal of Sociology” 1915, nr 5, s. 608 (tłumaczenia w tekście pochodzą od autorki – przyp. red.).

uzyskać najlepsze efekty ochrony przed zagrożeniem. Do filarów CPTED II zalicza się: spójność społeczną, kulturę wspólnoty, sieć połączeń i balans przestrzenny. Rozwiązania proponowane w ramach tych koncepcji, polegające m.in. na poprawieniu funkcjonalności istniejących już budynków, ulic i miejsc publicznych, nie muszą wiązać się ze zmianą struktury urbanistycznej podczas prac rewitalizacyjnych. Ich cel to zmniejszenie poziomu strachu i przestępczości. Dodatkową wartością jest poprawa jakości życia będąca skutkiem tych działań. W ten proces, co potwierdzają wnioski sformułowane w omawianym rozdziale, powinny być zaangażowane wszystkie grupy interesu – od społeczności lokalnych i urbanistów po przedstawicieli służb porządkowych i samorządowców. Propozycje przedstawione w tej części analizy mogłyby z powodzeniem zostać wdrożone w polskich miastach.

Czwarta część książki pt. *Praktyki w zakresie kształtowania bezpiecznych przestrzeni w miastach* to w gruncie rzeczy propozycja praktycznych rozwiązań. Autor skupia uwagę na sposobach diagnozowania stanu wyjściowego oraz metodach poprawy bezpieczeństwa za pomocą odpowiedniego projektowania przestrzeni. Określa warunki, które sprzyjają rozwojowi przestępczości albo wpływają na jej ograniczenie. Pokazuje, w jaki sposób podejścia teoretyczne z zakresu kształtowania bezpiecznej przestrzeni były wdrażane w amerykańskich i kanadyjskich miastach. Omawiając zagadnienie, akcentuje konieczność poprzedzenia działań zdiagnozowaniem stanu bezpieczeństwa z wykorzystaniem metody 3-D oraz stworzeniem map przestępczości. Metoda 3-D ma na celu określenie formy użytkowania przestrzeni oraz zależności między projektem przestrzennym a docelowymi grupami użytkowników. Pozwala na zidentyfikowanie czynników wpływających na atrakcyjność danego obszaru i w rezultacie na zachęcenie do korzystania z niego. Mapy przestępczości tworzone na podstawie danych statystycznych umożliwiają natomiast wskazanie części miasta o niskim poziomie bezpieczeństwa. Autor podaje kilka przykładów polskich miast, w których sięgnięto po tego rodzaju narzędzie. Odnosząc się do procesu kształtowania bezpiecznych przestrzeni miejskich, opisuje dwie koncepcje, wielokrotnie wykorzystywane w programach prewencji kryminalnej, tj. wspomnianą już teorię „wybitych szyb” Kellinga oraz „bezpiecznego wzrostu” Saville’a. Pierwsza z nich wywołała falę dyskusji w środowisku urbanistów i społeczników. Wprawdzie nie kwestionowano faktu, że istnieje zależność między nieporządkiem w przestrzeni publicznej a wzrostem zachowań zagrożonych postępowaniem sądowym, ale uważano, że mimo pozytywnych rezultatów teoria ta prowadzi do wykluczenia ze społeczeństwa m.in. bezdomnych, dla których nie ma miejsca w zadbanej przestrzeni. Koncepcja „bezpiecznego wzrostu” zakłada tworzenie bezpiecznych osiedli, minimalizowanie zagrożeń ekologicznych, promowanie zrównoważonych środków transportu zbiorowego, budowanie zaufania między mieszkańcami, redukcja strachu przed działaniami

o charakterze przestępczym, uwzględnianie w procesach planowania kwestii bezpieczeństwa oraz modernizację przestrzeni. Jako przykład zastosowania tej teorii Kowalczyk podaje rewitalizację osiedla San Romanoway (projekt zrealizowany w dzielnicy Jane and Finch w Toronto w latach 2000–2009). Zagadnienia omówione w powyższych rozdziałach stanowią wprowadzenie do głównej części rozprawy.

W ostatnim rozdziale pt. *Bezpieczeństwo przestrzeni miast Wielkiej Brytanii* autor przeanalizował rewitalizacje przeprowadzone w aglomeracjach Londynu i Manchesteru. Jego celem było prześledzenie rozwiązań, które wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa. Zastosowanie ich, jak dowodzi Kowalczyk, jest możliwe także w innych miastach, ponieważ schemat powstawania problemów społecznych jest najczęściej wszędzie podobny. Jego uwaga koncentruje się na Wielkiej Brytanii, w której 83,4 proc. osób mieszka w miastach. Po II wojnie światowej ośrodki miejskie na Wyspach, podobnie jak te w kontynentalnej Europie, musiały mierzyć się z wieloma problemami, takimi jak: odbudowa zniszczeń, przestępczość, wzrost postaw antyspołecznych oraz bezrobocie wynikające po części z upadku przemysłu ciężkiego. Sytuacja w Wielkiej Brytanii zaczęła się poprawiać dopiero po uchwaleniu ustawy *Local Government Planning and Land Act* (1980 r.) i włączeniu lokalnych społeczności oraz inwestorów prywatnych w działania rewitalizacyjne. Jednak nie zawsze opracowywane projekty spotykały się z pozytywnym odbiorem społeczeństwa. Tak było w przypadku rozwiązań zaproponowanych dla rejonu londyńskich doków (London Docklands), które miały zostać rozbudowane na cele komercyjne. W monografii Kowalczyka czytelnik zapoznaje się z projektami zrealizowanymi właśnie w Docklands oraz na Wyspie Psów, w Stratford, Trafford Park, Manchesterze Centralnym, Hulme i Manchesterze Wschodnim. Dla każdego z tych obszarów powołano konsorcja prowadzące prace, które miały na celu poprawę stanu bezpieczeństwa, odbudowę zniszczonej infrastruktury przemysłowej, transportowej i mieszkaniowej oraz polepszenie sytuacji społecznej i gospodarczej. Wdrażane rozwiązania miały przeciwdziałać wykluczeniu dawnych mieszkańców. Zmiany były konieczne, gdyż np. londyńskie doki kojarzyły się z przestrzenią pełną (...) *biedy i przestępczości rodem z Dickensowskich opowieści, w której żadni przedsiębiorcy nie chcieli zainwestować, pomimo że obszar miał znaczące walory*<sup>6</sup>. W takiej samej sytuacji znajdowało się również Stratford, dla którego ratunkiem okazały się igrzyska olimpijskie (2012 r.). Powstała tam wtedy infrastruktura, która obecnie służy mieszkańcom, a park olimpijski stał się nowym centrum Londynu Wschodniego. Usuwanie nieporządku, zachęcanie inwestorów oraz lokalnej społeczności do dbania o teren aglomeracji Londynu wpłynęło na wzrost poziomu bezpieczeństwa.

---

<sup>6</sup> J. Foster, *Living with the Docklands' Redevelopment: Community View from the Isle of Dogs*, „The London Journal” 1992, t. 17, nr 2, s. 172.



Przy przeprojektowywaniu tego rejonu wykorzystano teorię „przestrzeni obronnej”. W przypadku Stratford sięgnięto też do założeń programu *Secured by Design*. W trakcie rewitalizacji terenów w aglomeracji Manchesteru również skorzystano z tych rozwiązań. Na tym obszarze upadek wielkiego przemysłu, degradacja substancji społecznej i materialnej oraz zamknięcie dworca kolejowego Central Station (1969 r.) i doków Salford (1982 r.) spowodowały pogorszenie i tak trudnej sytuacji mieszkańców. Realizowane tam programy miały na celu poprawę stanu infrastruktury transportowej i społecznej oraz sytuacji w przemyśle. Wdrożone rozwiązania sprawiły, że Trafford stał się innowacyjnym centrum biznesowym przystosowanym do potrzeb przedsiębiorstw działających w obszarze nowych mediów, finansów, rozrywki i logistyki, a Manchester Centralny został przekształcony w centrum handlowo-usługowe i biznesowe z funkcjami uzupełniającymi. Zlikwidowano bariery inwestycyjne, wsparto rozwój turystyki oraz nowe gałęzie gospodarki. *Placemaking* przeprowadzono także na terenie Manchesteru Wschodniego, co zainicjowało proces przemian gospodarczych i wpłynęło na rynek mieszkaniowy oraz poprawę jakości życia i rozwój usług społecznych. Tego rodzaju działania wdrożono także w Hulme, które otrzymało środki na liczne inwestycje infrastrukturalne z programu *City Challenge* (1991 r.). Wielka szkoda, że autor książki nie zdecydował się na zamieszczenie przynajmniej kilku zdjęć pokazujących, jak zmieniały się obszary aglomeracji Londynu i Manchesteru na skutek działań rewitalizacyjnych. Stanowiłyby dodatkowy walor poznawczy, a dla lokalnych władz wizualną zachętę do podejmowania inicjatyw mogących wpłynąć na poprawę sytuacji danej przestrzeni miejskiej. Tym bardziej że *placemaking* nadaje nowy wymiar zapomnianym i niedocenianym wcześniej przestrzeniom.

Ostatnia część monografii poświęcona bezpieczeństwu w obu tych aglomeracjach potwierdza, że teorie opracowane przez amerykańskich i kanadyjskich kryminologów i urbanistów, programy typu *Secured by Design* czy też wytyczne zawarte w pracy *Safer Places: The Planning System and Crime Prevention*<sup>7</sup> są pomocne w procesie kształtowania bezpiecznych przestrzeni publicznych, przyjaznych lokalnym społecznościom i przedsiębiorcom. Rewitalizacje przeprowadzone na ich podstawie umożliwiły stworzenie inkluzywnych przestrzeni publicznych, w których ludzie są obecni przez całą dobę. Mimo nowych mediów i różnego typu platform wirtualnych przestrzeń publiczna nadal pozostaje miejscem spotkań, a jej użytkownicy oczekują, że będzie bezpieczna. Wobec powyższego głównym zadaniem służb, architektów, urbanistów i społeczników zaangażowanych w proces tworzenia bezpiecznych obszarów jest identyfikowanie ryzyka, zapewnienie

<sup>7</sup> Office of the Deputy Prime Minister, *Safer Places: The Planning System and Crime Prevention*, London 2004.

doradztwa, zmniejszanie możliwości popełniania przestępstw, redukcja lęku przed zagrożeniami, a także (...) *wyprojektowywanie przestępczości* [ang. *design out crime*] w fazie planowania [przestrzennego]<sup>8</sup>, zgodnie z założeniami *Secured by Design*. Celem ich działań, na co zwraca uwagę Kowalczyk, powinno być (...) z jednej strony, *przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom o charakterze społeczno-przestrzennym, wpływającym niekorzystnie na budowanie relacji międzyludzkich, np. degradacji przestrzeni, przestępczości, zachowaniom antyspołecznym, atrofii więzi społecznych; z drugiej strony, tworzenie odpowiednich warunków sprzyjających realizacji potrzeb człowieka jako użytkownika miasta* (s. 8).

Podsumowując, prezentowana monografia naukowa przyczynia się do upowszechnienia wiedzy na temat bezpieczeństwa przestrzeni współczesnych miast. Autor zastosował w niej podejście interdyscyplinarne, łączące metody badawcze charakterystyczne dla nauk społecznych, przy czym posłużył się analizą krytyczną literatury przedmiotu i materiałów źródłowych oraz analizą czynnikową i metodą porównawczą polegającą na zestawieniu bezpiecznych przestrzeni. Jan Kowalczyk dobrze zna literaturę przedmiotu, co potwierdzają liczne przypisy i cytowania. Dostarcza wyczerpującej pod względem merytorycznym i wiarygodnej wiedzy zarówno specjalistom, jak i studentom zainteresowanym zagadnieniem bezpieczeństwa przestrzeni. Temat książki jest ważny i sam w sobie może być rekomendacją dla zapoznania się z nią i podjęcia dalszych badań nad tą problematyką. Dużymi walorami są również konstrukcyjna spójność i klarowność wyводу, ułatwiające czytelnikowi percepcję treści. Jest to tym bardziej warte podkreślenia, że monografia dotyczy tak wielowątkowego zagadnienia, jakim jest miasto jako fenomen społeczny.

---

<sup>8</sup> R. Armitage, L. Monchuk, *1999 to 2009: Re-evaluating Secured by Design Ten Years On*, w: *Proceedings of iDOC'09 'What's Up Doc' International Design Out Crime Conference, Design Out Crime Research Centre, Perth 2009*, s. 3.

## **Aleksandra Arkusz, *Współpraca Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim w latach 1943–1945 w świetle materiałów amerykańskiej Misji Wojskowej w Moskwie*<sup>1</sup>**

Agresywna polityka związanych sojuszem politycznym oraz wojskowym hitlerowskich Niemiec i komunistycznego Związku Sowieckiego, realizowana w ramach paktu Ribbentrop–Mołotow (23 VIII 1939 r.), legła w gruzach w czerwcu 1941 r., gdy wojska niemieckie wraz ze sprzymierzeńcami (m.in. Węgrami, Rumunią, Włochami, Słowacją i Finlandią) zaatakowały ojczyznę światowego proletariatu, za jaką w kręgach lewicowych uchodził Kraj Rad. Diametralnie zmieniło to scenę geopolityczną świata, a tym samym wpłynęło także na bieg spraw polskich. Krok ten oznaczał również – w sytuacji wyższej konieczności spowodowanej m.in. aspektami militarnymi – powrót do polityki ocieplania wizerunku ZSRS zainicjowanej już we wczesnych latach 30. XX w. i do jego wychodzenia z izolacji na arenie międzynarodowej<sup>2</sup>. Uderzenie Niemiec na Związek Sowiecki (22 VI 1941 r.) i późniejszy atak Japonii na bazę Pearl Harbor (7 XII 1941 r.) sprawiły, że USA i ZSRS z konieczności stały się najważniejszymi sprzymierzeńcami<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> A. Arkusz, *Współpraca Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim w latach 1943–1945 w świetle materiałów amerykańskiej Misji Wojskowej w Moskwie*, Kraków 2021, Towarzystwo Wydawnicze „Historia Iagellonica” z siedzibą w Instytucie Historii UJ, 288 s..

<sup>2</sup> Zob. E. Cytowska, *Stany Zjednoczone i Związek Sowiecki, sierpień/wrzesień 1939 – czerwiec 1941 roku. Amerykański bilans zysków i strat we współpracy ze Związkiem Sowieckim*, „Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej” 2013, t. 48, s. 205–229.

<sup>3</sup> M. Dobbs, *Sześć miesięcy w 1945. Roosevelt, Stalin, Churchill i Truman. Od wojny światowej do zimnej wojny*, Warszawa 2013, s. 7.

Obecnie dysponujemy już dość dużą wiedzą na temat relacji sowiecko-ame-rykańskich czy sowiecko-brytyjskich w okresie II wojny światowej. Nie znaczy to jednak, że jest ona kompletna i nie można jej uzupełnić dzięki nowym i bardziej szczegółowym badaniom archiwalnym. Na podstawie kwerendy przeprowadzonej w Wielkiej Brytanii (National Archives in London) oraz w Stanach Zjednoczonych (National Archives and Records Administration at College Park w Maryland) Aleksandra Arkusz kompetentnie zrekonstruowała w swojej monografii proces powstania i funkcjonowanie amerykańskiej Misji Wojskowej w Moskwie. Dotychczas to zagadnienie było obce polskiej historiografii, dlatego warto docenić jego podjęcie. Sama autorka wspomina o tym we wstępie, pisząc, że omawiane przez nią treści pozostawały na marginesie zainteresowań badawczych historyków nie tylko amerykańskich i rosyjskich, lecz także – co po części rozumiały – polskich<sup>4</sup>. Z tej perspektywy tematyka jej książki jawi się – i słusznie – jako *terra incognita*. Dotyczy ona lat przełomowych (1943–1945) dla przebiegu i zakończenia II wojny światowej, gdy jej główny ciężar od strony militarnej spoczywał na Związku Sowieckim<sup>5</sup>.

Należy zauważyć, że tytuł recenzowanego opracowania jest zgodny z poruszo-ną w nim problematyką. Cel główny pracy w postaci (...) *analizy współpracy ame-rykańskiej Misji Wojskowej z różnymi organami wojskowymi i resortowymi ZSRR w odniesieniu do wielowymiarowych (militarnych, politycznych, dyplomatycznych i gospodarczych) kwestii związanych z wojną przeciwko państwu Osi*<sup>6</sup> został zasad-niczo osiągnięty. Na ostateczny kształt monografii wpłynęło jednak to, że przepro-wadzona przez autorkę kwerenda archiwalna w Rosji dała umiarkowane wyniki, co jest dość charakterystyczne dla tego rodzaju prób podejmowanych przez polskich historyków, reprezentujących różne środowiska naukowe. Trudno też przypuszczać, aby w obecnych realiach jakiegokolwiek zabiegi i starania związane z poszukiwaniami źródłowymi w rosyjskich archiwach zakończyły się powodzeniem. Tym bardziej, gdy ich przedmiotem są sprawy w rozumieniu Rosji tak drażliwe (pomimo upły-wu kilkudziesięciu lat), jak współpraca wywiadowcza USA ze Związkiem Sowiec-kim czy też rola tego drugiego państwa w pokonaniu Niemiec i sprzymierzonych z nimi krajów. Nie powinno to dziwić, gdy przeanalizuje się hasła promowane przez rosyjską politykę historyczną, której istotnym elementem jest obecnie propagan-dowe wykorzystywanie historii II wojny światowej w ekspansjonistycznej polityce.

<sup>4</sup> A. Arkusz, *Współpraca Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim...*, s. 11.

<sup>5</sup> W ówczesnych realiach ten fakt determinował wybory polityczne prezydenta USA Franklina Delano Roosevelta, który zgodził się na ustępstwa wobec Sowietów. Jego pojednawcza postawa doprowadziła do zawarcia ze Stalinem porozumienia podczas konferencji w Jałcie (4–10 II 1945 r.) kosztem kra-jów Europy Środkowo-Wschodniej. Zob. szerzej: E. Cytowska-Siegrist, *Stany Zjednoczone i Polska 1939–1945*, Warszawa 2013, s. 343–366.

<sup>6</sup> A. Arkusz, *Współpraca Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim...*, s. 10.

Nie sposób zatem nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że omawiana publikacja w porównaniu z innymi z tej dziedziny została oparta na spuście aktowej jednej proveniencji. Zaistniały stan rzeczy, wynikający z braku możliwości kompleksowego wykorzystania sowieckich archiwaliów, autorka wyjaśniła we wstępie, co tym samym oddala od jej pracy zarzut celowej jednostronności. Baza źródłowa książki jest jednak omówiona w sposób zadowalający, podobnie jak wykorzystana w pracy literatura przedmiotu czy publikacje o charakterze wspomnieniowym. Można jedynie wskazać brak opowieści Lee Trimble'a i Jeremy'ego Dronfielda na temat wykonania zadań powierzonych przez amerykański wywiad kpt. Robertowi Trimble'owi, uczestnikowi ewakuacji amerykańskich jeńców z terenu okupowanej Polski<sup>7</sup>.

Dzieło cechuje klasyczna i przejrzysta konstrukcja, do której trudno mieć zastrzeżenia. Szkoda, że w opracowaniu nie zamieszczono aneksu źródłowego, który ilustrowałby i uzupełniałby jego zawartość. Recenzent zdaje sobie jednak sprawę, że takie rozwiązanie jest pracochłonne i kosztowne. Nie zawsze też pozostaje to w autonomicznej gestii autora czy autorki. Brak wspomnianego aneksu jest jednak odczuwalny, podobnie jak brak map poglądowych i innych materiałów ilustracyjnych. Zrezygnowanie z nich zawsze wpływa ujemnie na atrakcyjność publikacji i jej odbiór wśród czytelników. Stąd postulat, aby w kolejnych edycjach lub następnych pracach monograficznych ta sugestia w miarę możliwości została uwzględniona.

Celem recenzenta jest zwrócenie uwagi czytelników na zagadnienia godne odnotowania oraz te skłaniające do polemiki. Jedną z uwag dotyczy ograniczenia przez autorkę książki informacji o charakterze biograficznym na temat osób zaangażowanych w działalność Misji. Upublicznienie takich danych, o ile byłoby to możliwe ze względów prawno-proceduralnych, pozwoliłoby w sposób pełniejszy przeanalizować aktywność tych osób przez pryzmat zarówno ich wcześniejszych, jak i późniejszych doświadczeń zawodowych, pełnionych funkcji oraz ich udziału w procesach decyzyjnych, wykonawczych i wpływu na wytwarzane materiały informacyjno-analityczne.

Omawiana monografia składa się z wprowadzenia, 11 rozdziałów oraz zakończenia. Dopełniają ją: bibliografia, indeksy (osobowy i nazw geograficznych), wykazy tabel oraz skrótów i akronimów, streszczenie w języku angielskim oraz rosyjskim, które to elementy ułatwiają odbiorcy percepcję treści.

We wprowadzeniu Aleksandra Arkusz scharakteryzowała koncyliacyjną postawę prezydenta USA Franklina Delano Roosevelta wobec Związku Radzieckiego, której stałym komponentem było (...) *odrzuć wszelkie krytyczne uwagi*

---

<sup>7</sup> L. Trimble, J. Dronfield, *Ocalić jeńców! Tajna misja amerykańskiego pilota w okupowanej przez Sowie-  
tów Polsce*, Poznań 2016.

pod adresem ZSRR. Zaakcentowała przy tym, że stanowisko sowieckie w relacjach z USA cechowało roszczeniowe nastawienie z wyraźną nutą lekceważenia, wynikającą z oceny ówczesnej sytuacji militarnej i geopolitycznej. Trudno i tym razem nie dostrzec analogii do niezmiennego się od lat sposobu postrzegania stosunków międzynarodowych przez spadkobierców ZSRS.

W rozdziale 1. autorka opisała powstanie i strukturę organizacyjną amerykańskiej Misji Wojskowej w Moskwie, w tym realia podporządkowania organizacyjno-prawnego Misji tamtejszemu ambasadorowi, jak również przeanalizowała oczekiwania i zasady współpracy wywiadowczej obydwu państw.

W kolejnym rozdziale omówiła zagadnienia związane z życiem codziennym członków Misji, zakwaterowaniem w hotelach i budynkach pozostających w gestii i pod ścisłą obserwacją NKWD<sup>8</sup> oraz problemy z wyżywieniem, których przyczyną był nieodpowiadający potrzebom system kartkowy. Opis codzienności został uzupełniony pokazaniem sowieckich realiów wizowych i paszportowych, które utrudniały działania personelu Misji. Przy rozpatrywaniu wniosków wizowych strona komunistyczna (...) *grała na zwłokę, aż do wyczerpania się naszej (czyli amerykańskiej – przyp. M.K.) cierpliwości*<sup>9</sup>.

Niezwykle ciekawy jest rozdział 3., w którym zostały zaprezentowane meandry współpracy Misji z Sowietami. Autorka wymieniła kilka jej elementów negatywnie wpływających na jej przebieg. Są one charakterystyczne dla państw totalitarnych, w których proces decyzyjny jest nieprzejrzysty i daleki od formy urzędowej, a tym bardziej oficjalnej. Zaliczyła do nich m.in.: nieufność wobec cudzoziemców, nadmierną podejrzliwość, strach przed podjęciem decyzji, szacunek dla siły, wyznawanie i stosowanie zasady „coś za coś”, centralizm, biurokrację<sup>10</sup>, obawy przed oskarżeniem o zbyt zażyłe relacje z obcokrajowcami. Niewątpliwie stanowiły one dziedzictwo okresu stalinowskiego, którego początki sięgały lat 20. XX w. Dodatkowo, co słusznie podkreśliła w innej partii tekstu, funkcjonowanie Misji było

<sup>8</sup> O przekonaniu, że cały personel wspomagający Amerykanów pełniących służbę w ramach Misji Wojskowej był związany z NKWD, opowiadał też Robert Trimble. Zob. L. Trimble, J. Dronfield, *Ocalić jeńców!...*, Poznań 2016, s. 92–93.

<sup>9</sup> A. Arkusz, *Współpraca Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim...*, s. 40.

<sup>10</sup> Pomimo głoszenia przez bolszewików koncepcji walki z biurokracją pod ich rządami nastąpił jej kolosalny rozrost spowodowany przejmowaniem przez organy państwowe czy partyjne kontroli nad kolejnymi dziedzinami życia. Zob. M. Daniłowski, *Ewolucja systemu kontroli państwowej w Rosji radzieckiej i Związku Radzieckim w latach 1917–1953*, „Miscellanea Historico – Iuridica” 2019, t. 18, z. 2, s. 104. Jak pisze Sheila Fitzpatrick, sieć biurokracji w Związku Sowieckim „zamieniła codzienne życie w koszmar”. Zob. S. Fitzpatrick, *Życie codzienne pod rządami Stalina. Rosja radziecka w latach trzydziestych XX wieku*, Kraków 2012, s. 3.

(...) *ściśle kontrolowane przez władze radzieckie*<sup>11</sup>. Obraz ten został dopełniony konstatacją, że inaczej niż w przypadku polityki kierownictwa amerykańskiej Misji, załatwienie wielu spraw, także tych o drugorzędnym znaczeniu, wymagało po stronie sowieckiej bezpośredniej decyzji Stalina. W tej części opracowania autorka opisała również zamysł uhonorowania polskimi odznaczeniami dwóch wysokich stopniem oficerów amerykańskich (w tym szefa Misji Wojskowej w Moskwie). Co znamienne, ostatecznie odstąpiono od tego pomysłu z obawy przed reakcją Związku Sowieckiego, pozostającego w konflikcie z Rządem Rzeczypospolitej Polskiej na uchodźstwie<sup>12</sup>.

Interesująca z punktu widzenia przedstawicieli kilku dyscyplin naukowych jest lektura passusu książki (rozdział 4.) poświęconego wymianie informacji wywiadowczych pomiędzy ZSRS a USA. Jego *clou* sprowadza się do stwierdzenia, że strona sowiecka nie przekazywała Amerykanom (...) *jakichkolwiek danych, które ich dotyczyły*, ograniczając się jedynie do udostępniania informacji charakteryzujących wspólnego przeciwnika. Związek Sowiecki nie godził się także na wysłanie obserwatorów do krajów okupowanych przez Armię Czerwoną oraz żądał wycofania z nich jednostek Biura Służb Strategicznych (druga ze wspomnianych sytuacji dotyczyła Bałkanów).

W rozdziale 5. zostały precyzyjnie przedstawione cele USA – pokonanie Niemiec, wciągnięcie ZSRS do wojny z Japonią i wprzęgnięcie go w międzynarodowy system strzegący pokoju w postaci ONZ. Autorka ukazała też ugodową postawę przywódców państw alianckich wobec Stalina na konferencjach Wielkiej Trójki w Moskwie, Teheranie, Jałcie i Poczdamie. Jak słusznie zauważyła, podczas każdej z nich pozycja międzynarodowa ZSRS stopniowo się wzmacniała. Znalazło to odzwierciedlenie m.in. w rozwiązaniu w przyszłości statusu geopolitycznego Polski, co z punktu widzenia Stalina miało bardzo duże znaczenie.

Odrębnym zagadnieniem, omówionym w rozdziale 6., była koordynacja działań lądowych i powietrznych pomiędzy ZSRS a USA podczas wojny w Europie, ze zwróceniem uwagi na trudne do uniknięcia wypadki lotnicze. W tym miejscu warto nadmienić, że w książce znajdują się akcenty polskie. Są one nieliczne, ale na tyle istotne, że zasługują na osobne omówienie. Autorka opisała m.in. znalezienie na pokładzie amerykańskiego samolotu polskiego obywatela, ukrytego tam po naprawie maszyny przeprowadzonej na terenie Polski. Wyposażono go w amerykańską odzież lotniczą, włączono do załogi i pod fałszywym nazwiskiem Jack Smith próbowano wywieźć z kraju. Niestety wpadł on w ręce Sowietów, którzy pomimo nieustalenia jego prawdziwych personaliów uznali go za (...) *terrorystę – sabotażystę*

<sup>11</sup> A. Arkusz, *Współpraca Stanów Zjednoczonych ze Związkiem Radzieckim...*, s. 45.

<sup>12</sup> Tamże, s. 62.

przerzuconego przez Polaków z Londynu<sup>13</sup>. W tym rozdziale autorka opisała również działalność amerykańskich baz lotniczych w ZSRS.

Kolejna część opracowania została poświęcona koordynacji współpracy sowiecko-amerykańskiej w trakcie zmagañ wojennych na Dalekim Wschodzie.

Omówieniu repatriacji amerykańskich jeńców z terenów zajętych przez Armię Czerwoną i problemów wynikających z nieprzestrzegania przez Sowietów porozumienia zawartego w tej sprawie autorka poświęciła rozdział 8. Bardzo interesujący jest przypadek amerykańskich lotników, którzy w trakcie działań bojowych przeciwko Japonii dostali się na ziemię wchodzącą w skład ZSRS. Formalnie powinni zostać internowani, jednak NKWD, omijając zapisy prawa międzynarodowego, „umożliwił” im odzyskanie wolności pod płaszczykiem zmistyfikowanej ucieczki<sup>14</sup>.

Następnie zostały przedstawione zagadnienia związane ze współpracą amerykańsko-sowiecką w zakresie wymiany danych meteorologicznych, transportowych i łącznościowych.

Rozdział 10. ściśle wiąże się z polityką Stanów Zjednoczonych. Jego tematem jest wsparcie materiałowe i zbrojeniowe udzielane Sowietom w ramach ustawy Lend-Lease<sup>15</sup>. Zapisy tej umowy po kilkudziesięciu latach przerwy ponownie znajdują zastosowanie w bieżącej polityce USA w sprawie pomocy przekazywanej Ukrainie. Gdy weźmie się to pod uwagę, podobnie jak i inne przykłady paralelne do współczesności, można mówić o fiasku teorii czy sądów entuzjastycznie głoszących „koniec historii”<sup>16</sup>.

W ostatniej części publikacji Aleksandra Arkusz analizuje podjętą przez amerykańskich sztabowców próbę odpowiedzi na pytanie o możliwość współpracy Ameryki i Rosji. Według niej najlepszym rozwiązaniem proponowanym przez ówczesnych amerykańskich analityków było wdrożenie polityki kompromisu, którą uznawano jednak za trudną do zrealizowania. Zakładano bowiem, że jej miejsce

---

<sup>13</sup> Tamże, s. 125–126.

<sup>14</sup> Tamże, s. 188–194.

<sup>15</sup> Jak dowodzi Borys Sokołow, znaczenie pomocy udzielanej ZSRS w ramach Lend-Lease jest w sowieckiej historiografii umniejszane. Na podstawie prac amerykańskich i brytyjskich historyków autor ten konstatuje, że pomoc przekazywana Związkowi Sowieckiemu stanowiła „czynnik rozstrzygający o zdolności Związku Sowieckiego do kontynuowania wojny z Niemcami”. Zob. B. Sokołow, *Prawdy i mity Wielkiej Wojny Ojczyźnianej 1941–1945*, Kraków 2013, s. 200–203 i nast.

<sup>16</sup> W książce *Koniec historii* opublikowanej w 1992 r. Francis Fukuyama przekonywał, że liberalna demokracja i wolny rynek stanowią najlepszą, ostateczną formę ustrojową. Akceptowanie tego stwierdzenia było według niego równoznaczne z końcem historii. Poglądy Fukuyamy zostały sfalsyfikowane za sprawą polityki prowadzonej przez współczesną Rosję oraz Chiny. Zob. *Początek końca historii – prof. Cichocki*, Muzeum Historii Polski, 16 XII 2021 r., <https://muzhp.pl/pl/c/2610/poczatek-konca-historii-prof-cichocki> [dostęp: 11 V 2022].



może zająć otwarta rywalizacja. Racjonalnie też oceniano, że jednym z powojennych celów ZSRS będzie ugruntowanie sowieckiego prymatu w Europie Środkowo-Wschodniej. Bieg wydarzeń w polityce międzynarodowej jednoznacznie dowiódł, że ZSRS zamiast polityki kompromisu wybrał drugi z prognozowanych scenariuszy.

Reasumując, recenzowana książka skłania do refleksji naukowej oraz sprzyja wyważonej ocenie wysiłku militarnego USA i ZSRS podczas II wojny światowej oraz ich współpracy o charakterze wywiadowczym. Tę drugą w przypadku Związku Sowieckiego cechował daleko idący pragmatyzm, wynikający w dużym stopniu z przekonania, że Kraj Rad, zyskujący w powojennych realiach mocarstwową pozycję, będzie prowadził ekspansjonistyczną politykę kosztem m.in. narodów Europy Środkowo-Wschodniej. Lektura opracowania, zarówno w warstwie faktograficznej, jak i analitycznej, jest pomocna w zrozumieniu meandrów wielkiej polityki w decydujących latach II wojny światowej. Mając na uwadze wszystkie wymienione spostrzeżenia, recenzent uznaje publikację Aleksandry Arkusz za wartą polecenia jako rzeczowe przedstawienie różnych aspektów funkcjonowania amerykańskiej Misji Wojskowej w Moskwie, z odniesieniem się również do zasad prawa międzynarodowego.

## Piotr Gałęcki, Krzysztof Eichstaedt, *Psychiatria sądowa*<sup>1</sup>

Od dłuższego czasu można zauważyć wzrost zainteresowania problematyką kryminalistyki, kryminologii, medycyny sądowej, jak również psychologii kryminalnej i psychiatrii, czego wyrazem jest w ostatnich latach rosnąca liczba fachowych publikacji poświęconych tej tematyce. Grono odbiorców takich książek poszerza się – po lekturę sięgają nie tylko specjaliści stricte związani z wymiarem sprawiedliwości i sporządzający ekspertyzy, lecz także laicy. Wiele symptomów wskazuje na to, że ludzkość wkroczyła w okres cywilizacyjnego załamania po względnie spokojnym i stabilnym okresie kilku powojennych dekad. Do najpoważniejszych zagrożeń współczesnego porządku moralnego należy dość częsta wśród ludzi fascynacja przestępczością i przemocą, a także coraz powszechniejsze przyzwolenie na nie. Rośnie również rola agresywnej konkurencji. Zalew popularnej literatury kryminalnej oraz amerykańskich seriali telewizyjnych ukazujących w sposób sensacyjny kulisy śledztw i procesów sądowych sprzyja powstawaniu stereotypów dotyczących pracy śledczych.

W wielu krajach rozwiniętych służby policyjne doskonałą warsztat pracy oparty na metodach psychologii śledczej (ang. *investigative psychology*), w tym zwłaszcza psychologii przesłuchań<sup>2</sup>, psychologii negocjacji policyjnych i kryzysowych<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> P. Gałęcki, K. Eichstaedt, *Psychiatria sądowa*, Warszawa 2022, Wydawnictwo Lekarskie PZWL, 429 s.

<sup>2</sup> R. Borkowski, *Dwugłos o przesłuchaniach. John R. Schafer, Joe Navarro, „Zaawansowane techniki przesłuchań. Sprawdzone strategie dla organów ścigania, wojska i personelu bezpieczeństwa”*. Rafał Kwasiński, „Przesłuchanie podejrzanego w sprawach przestępstw o charakterze terrorystycznym. Pozytywny wymiar kooperacji negatywnej”, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2020, nr 22, s. 201–209.

<sup>3</sup> Por. D. Piotrowicz, *Negocjacje kryzysowe i policyjne. Wybrane zagadnienia psychologiczne i kryminologiczne*, Warszawa 2010; R. Poklek, M. Chojnacka, *Negocjacje policyjne i więzienne*, Warszawa 2017.

Ważnym obszarem nauki i praktyki jest także profilowanie kryminalne (ang. *criminal profiling*), zarówno psychologiczne, jak i geograficzne<sup>4</sup>.

Współcześnie coraz większego znaczenia w pracy wymiaru sprawiedliwości państw rozwiniętych nabierają wyniki ekspertyz z zakresu psychologii i psychiatrii sądowej (ang. *forensic psychology and psychiatry*)<sup>5</sup>, obejmujące psychologiczne i psychiatryczne aspekty zachowań przestępczych, patologii społecznych, agresji, odpowiedzialności prawnej itd.<sup>6</sup>

W odniesieniu do badań psychiatrycznych i sporządzania ekspertyz na potrzeby wymiaru sprawiedliwości w Europie posługujemy się terminem „psychiatria kryminalna” (w tym sądowa), w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie natomiast „kryminologia psychiatryczna” (ang. *psychiatric criminology*, fr. *criminologie psychiatrique*)<sup>7</sup>. Psychiatria kryminalna jest działem psychiatrii zajmującym się badaniem i opisem zjawisk psychiatrycznych (psychopatologicznych) dla celów stosowania prawa karnego. Piotr Gałęcki pisze, że psychiatria sądowa to część medycyny łącząca psychiatrię i wymiar sprawiedliwości. Zajmuje się ona wszystkimi aspektami psychiki człowieka i jej wpływem na czynności, które dla danej osoby mogą mieć konsekwencje lub skutki prawne (s. 1). Jest to dziedzina nauki i medycyny wywodząca się bezpośrednio z medycyny sądowej. Wiąże się ona nie tylko z wymiarem sprawiedliwości, lecz także z postrzeganiem społecznym i etycznym osób, które są zdolne lub niezdolne do czynności prawnych. Z kolei pojęcie kryminologii psychiatrycznej pojawiło się na gruncie francuskiej oraz kanadyjskiej kryminologii.

Wydaje się, że *signum temporis* ostatniej dekady jest lawinowy wzrost zainteresowania zjawiskiem psychopatii i obecnością osób o osobowości psychopatycznej w społeczeństwie. Stąd ogromna popularność filmów i książek o tej tematyce. Zaobserwowano, że osoby psychopatyczne wykazują wyjątkowe umiejętności pozwalające im na zajmowanie wysokich stanowisk i awansowanie, ale mają też szczególne predyspozycje do popełniania przestępstw, czego źródeł można upatrywać w świadomym stawianiu się przez te jednostki ponad prawem i normami społecznymi.

<sup>4</sup> Zob. np. R. Borkowski, *Radykalizacja jako kategoria analityczna w profilowaniu terrorystów*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2014, nr 4, s. 73–82; tenże, S.J. Hicks, B. Sales, „Profilowanie kryminalne”, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2015, nr 2, s. 91–94.

<sup>5</sup> Por. najnowszą publikację na ten temat: *Forensic Psychiatry. Fundamentals and Clinical Practice*, B. Puri, I.H. Treasaden (red.), Boca Raton–London–New York 2018, a także: Y. Thyrode, T. Albernhe, *Psychiatrie Légale – sociale, hospitalière, expertale*, Paris 1995.

<sup>6</sup> Por. np. *The Psychology of Criminal and Antisocial Behavior*, W. Petherick, G. Sinnamon (red.), Amsterdam–London–New York 2017.

<sup>7</sup> T. Albernhe, *Criminologie et psychiatrie*, Paris 1997.

Głośne przypadki przestępstw oraz związanych z nimi orzeczeń psychiatrycznych budzą zrozumiałe zainteresowanie mediów i społeczeństwa. Do takich zdarzeń należała m.in. sprawa mężczyzny, który w 2014 r. urządził rajd samochodem po sopockim molo oraz deptaku, okaleczył 22 osoby i został *a priori* uznany przez prokuraturę za niebezpiecznego. Po zatrzymaniu skierowano go na leczenie psychiatryczne, dzięki czemu uniknął sprawy karnej, choć pojawiły się głosy, aby jego czyn – wzorem innych krajów – potraktować jako zamach terrorystyczny<sup>8</sup>. Z kolei sprawcę z ciężkimi zaburzeniami psychicznymi, który dokonał zamachu bombowego we wrocławskim autobusie w 2016 r., uznano za terrorystę. Innym przypadkiem była sprawa sprzed lat dotycząca podłożenia bomby przez braci Kowalczyków w opolskiej Wyższej Szkole Pedagogicznej. Sąd Najwyższy wydał orzeczenie, w którym – na podstawie ekspertyzy psychicznej i psychologicznej – wskazał, że nie sposób doszukać się u sprawców motywacji patriotycznej, mają oni natomiast skłonności do agresji i zachowań destrukcyjnych.

Wykorzystywanie orzeczeń psychiatrycznych w sprawach sądowych i pozaprocesowych zatrzymaniach doprowadziło – w ramach obrony praw człowieka – do powstania ruchu antypsychiatrii. Towarzyszył on szczególnie fali kontestacji i kontrkultury lat 60. XX w. Teoretycy tego nurtu podważali podstawowe założenia i praktyki psychiatrii zachodniej, głosząc, że pacjenci placówek psychiatrycznych nie są osobami chorymi, lecz jednostkami, które nie przyjmują wartości i norm społecznych obowiązujących w społeczeństwie zachodnim. W istocie jest to spór o granice obowiązywania norm społecznych oraz o obronę jednostki przed bezprawnymi działaniami władzy wykorzystującej psychiatrię w sposób instrumentalny, jak to się działo np. w ZSRR (w osławionych psychuszkach). Wyrazem tego był również postulat premiera Donalda Tuska dotyczący bezprawnego bezterminowego przetrzymywania pedofilów już po odbyciu przez nich zasądzonych kar. Według antysystemowców pojęcie choroby psychicznej jest po prostu narzędziem represji stosowanym wobec jednostek zachowujących się nonkonformistycznie. Postulowali oni zatem całkowitą likwidację szpitali psychiatrycznych, które według nich w wolnym społeczeństwie w ogóle nie powinny

---

<sup>8</sup> Gdy grupa przechodniów zwróciła uwagę patrolowi policji na nadjeżdżającego pirata drogowego, ten odmówił interwencji. Tamtego wieczoru w rejonie ataku znajdowało się prawie 40 policjantów, lecz żaden z nich nie zareagował. Sprawca nie poniósł odpowiedzialności karnej, w 2017 r. został zwolniony z zamkniętego zakładu psychiatrycznego i ma poddać się leczeniu. Prezydent miasta nazwał ten atak terrorystycznym i zwrócił się z prośbą o zwiększenie liczby patroli na popularnym sopockim Monciaku. Policja natomiast wysunęła wobec miasta żądania finansowe i postulat zainstalowania na deptaku wysuwanych słupków. Ostatecznie w ramach „prewencji” podjęto decyzję o wprowadzeniu opłat za nocne wejście na molo.

istnieć<sup>9</sup>. Artystycznym wyrazem takich przekonań była kultowa powieść Kena Keseya pt. *Lot nad kukulczym gniazdem*<sup>10</sup> oraz jej ekranizacja z 1975 r. w reżyserii Miloša Formana. W Polsce nurt antypsychiatrii reprezentuje znany autor prac kryminologicznych Jarosław Stukan<sup>11</sup>.

Wydane do tej pory nieliczne polskie podręczniki psychiatrii sądowej mają w większości już sporo lat<sup>12</sup>. Recenzowana publikacja Piotra Gałęckiego i Krzysztofa Eichstaedta wypełnia więc lukę na rynku wydawniczym w zakresie problematyki opiniowania sądowno-psychiatrycznego. Książka jest przeznaczona przede wszystkim dla psychiatrów, seksuologów, psychologów, a także dla sędziów, prokuratorów, adwokatów i radców prawnych. Autorzy podręcznika, lekarz i sędzia, w interesujący sposób dzielą się swoją zdobywaną przez wiele lat wiedzą medyczną i prawniczą. Opisują rodzaje zaburzeń psychicznych, rolę i cele psychiatrii sądowej, zadania biegłego sądowego oraz zasady opiniowania, omawiają również zagadnienia praktyczne stosowania psychiatrii sądowej zarówno w sprawach karnych oraz dotyczących wykroczeń, jak i w sprawach cywilnych i rodzinnych, nieletnich oraz uzgodnienia płci. Nie jest to ich jedyny podręcznik o takiej tematyce. W 2022 r. opublikowali bowiem w szerszym gronie autorskim poradnik metodyczny biegłego sądowego z zakresu psychiatrii<sup>13</sup>.

Bardzo obszerny, liczący aż 160 stron, rozdział 1. został określony przez autorów jako część ogólna. Zawiera on wprowadzenie do psychiatrii sądowej jako dziedziny nauki oraz jej roli w postępowaniu sądowym. Autorzy wskazują obowiązującą w psychiatrii granicę między normą a patologią, definiują także zaburzenia i choroby psychiczne, które są klasyfikowane na podstawie kryteriów diagnostycznych zawartych w katalogach chorób: ICD10 oraz DSM-5, będących – jak podkreślają autorzy – dokumentami społecznymi, lecz nie naukowymi<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> Por. np. T. Szasz, *The Myth of Mental Illness*, New York 1961; D. Cooper, *Psychiatry and anti-psychiatry*, London–New York 1967.

<sup>10</sup> K. Kesey, *One Flew Over the Cuckoo's Nest*, New York 1962.

<sup>11</sup> J. Stukan, *Toksyczna psychologia i psychiatria: depresja a samobójstwo*, Zdzeszowice 2010.

<sup>12</sup> D. Hajdukiewicz, *Zagadnienia psychiatrii sądowej. Część I. Podstawy prawne i medyczne*, Warszawa 2016; J. Przybysz, *Psychiatria sądowa – opiniowanie w procesie karnym. Podręcznik dla lekarzy i prawników*, Toruń 2005; Z. Falicki, L. Wandzel, *Psychiatria sądowa dla studentów prawa*, Białystok 1980; B. Hołyst, J.K. Gierowski, *Psychiatria i psychologia sądowa. Bibliografia polska 1945–1975*, Warszawa 1980; J. Pionkowski, *Psychiatria sądowa*, Warszawa 1970; R. Dreszer, *Zarys psychiatrii sądowej dla medyków i prawników*, Warszawa 1964.

<sup>13</sup> A. Depko, K. Eichstaedt, P. Gałęcki, A. Krasowska, *Metodyka pracy biegłego psychiatry, psychologa oraz seksuologa w sprawach karnych, nieletnich oraz wykroczeń*, Warszawa 2022.

<sup>14</sup> Por. S. Pużyński, J. Wciórka, *Klasyfikacja zaburzeń psychicznych i zaburzeń zachowania w ICD-10. Opisy kliniczne i wskazówki diagnostyczne. Badawcze kryteria diagnostyczne*, t. 1–2, Kraków 2000.

Interesujące są rozważania definicyjne na temat zaburzeń psychicznych, choroby, zwłaszcza choroby psychicznej (s. 8). Zasadniczą treść rozdziału stanowi opis rodzajów zaburzeń psychicznych (np. zaburzenia spostrzegania, pamięci, myślenia, intelektu, uczuciowości, woli, świadomości), ich etiologii, objawów oraz przebiegu. Niezwykle ciekawy jest zwięzły opis poszczególnych przypadłości. Czytelnik niebędący specjalistą w dziedzinie psychiatrii ma szansę poznać różnice pomiędzy pareidoliami, iluzjami (złudzeniami), omamami (halucynacjami), halucynoidami, agnozjami, afazjami i apraksjami. Dowiaduje się, czym są: amnezja, ekmnezja, alomnezja, kryptomnezja i konfabulacja, czym różnią się urojenia paranoiczne od paranoidalnych, onirycznych i prześladowczych. Lektura tej części pracy nie wymaga specjalistycznego przygotowania. Autorzy unaoczniają w tym fragmencie, jak złożona jest ludzka psychika oraz jak skomplikowane i różnorodne mogą być jej zaburzenia.

Część rozdziału (35 stron) w całości poświęcono instytucji biegłych sądowych. To dobre kompendium wiedzy traktujące m.in. o rodzajach biegłych, trybie postępowania przed powołaniem biegłego, należyтым wykonywaniu tej funkcji i odpowiedzialności karnej oraz cywilnej biegłego w związku ze sporządzoną opinią. Scharakteryzowano w tym fragmencie opinie instytucji naukowych lub specjalistycznych oraz rodzaje opinii psychiatrycznych (abstrakcyjna, alternatywna, kompleksowa, instytucyjowa, tendencyjna, niepełnowartościowa, prywatna).

Blisko 130 stron liczy kolejny rozdział, w którym opisano wykorzystanie psychiatrii sądowej w sprawach karnych. Definiowana jest tu niepoczytalność wyłączająca odpowiedzialność karną z powodu braku winy sprawcy, jej źródła i następstwa. Kolejne zagadnienia poruszone w tym rozdziale to popełnienie przestępstwa w stanie nietrzeźwości lub odurzenia, cechy upojenia patologicznego i skutki używania szkodliwych substancji. W następnej części tego rozdziału autorzy podjęli problematykę przestępstwa pedofilii oraz przestępstw przeciwko wolności seksualnej. Opisują przebieg badania ambulatoryjnego mającego na celu ustalenie stanu zdrowia psychicznego oraz zasady dotyczące formy i treści opinii z badań. Kolejnym wątkiem tematycznym jest obserwacja sądowo-psychiatryczna, jej przebieg, forma i treść. Następnie autorzy przedstawiają tematykę izolacyjnych oraz nieizolacyjnych środków zabezpieczających. Pojawia się też ważny problem medycznego prognozowania ponowienia przez sprawcę czynu zabronionego.

Rozdział 3. jest poświęcony wykorzystaniu psychiatrii sądowej w sprawach o wykroczenia, rozdział 4. natomiast zastosowaniu jej w sprawach cywilnych i rodzinnych, w tym dotyczących rodzajów wad oświadczenia woli, prawnych oraz medycznych przesłanek ubezwłasnowolnienia. W tej części książki jest opisana problematyka nieważności testamentu, unieważnienia małżeństwa, spraw nieletnich oraz spraw uzgodnienia płci. Końcowe partie książki jest poświęcone zagadnieniom

tajemnicy lekarskiej oraz psychiatrycznej, ich zakresem podmiotowym oraz przedmiotowym, odpowiedzialności za ujawnienie tajemnicy oraz kwestii zwolnienia z zachowania tajemnicy lekarskiej. Całości dopełniają wykazy skrótów i aktów prawnych, przykłady orzecznictwa oraz skorowidz. Bibliografia jest podzielona na działy tematyczne zamieszczane na końcu poszczególnych rozdziałów.

Książka ma charakter podręcznika dla psychiatrów będących biegłymi sądowymi lub starających się o pełnienie tej funkcji. Może być też źródłem informacji poszerzających wiedzę funkcjonariuszy służb policyjnych i specjalnych prowadzących śledztwa. Znajomość zaburzeń chorób psychicznych, tego, jak działają biegli sądowi, jaki jest warsztat pracy psychiatry sporządzającego ekspertyzy, jest cenna dla każdego, kto interesuje się funkcjonowaniem wymiaru sprawiedliwości. Taka wiedza bez wątplenia podnosi poziom świadomości i kultury prawnej społeczeństwa.

Po lekturze książki pojawia się jednak uczucie niedosytu i wrażenie, że nie jest ona kompletna, szczególnie z punktu widzenia specjalistów zajmujących się bezpieczeństwem państwa. Zabrakło w niej problematyki motywacji sprawców przestępstw terrorystycznych oraz tematów poświęconych kultowi samobójstwa, a także rozpowszechnionym przestępstwom z nienawiści. Ciekawe byłoby wzbogacenie pracy o rozdział zawierający studia przypadków i zilustrowanie rozważań autorów przykładami najgłośniejszych i kontrowersyjnych spraw kryminalnych z ostatnich lat, w tym np. związanych z przestępstwami o charakterze terrorystycznym i zabójstwami na tle politycznym. Autorzy nie poruszyli także problematyki oceny wiarygodności świadków. Pozostaje mieć nadzieję, że w kolejnym wydaniu poszerzą oni zakres tematyczny, co znacznie zwiększy atrakcyjność książki.







**PRZEGLĄD  
PRAC KONKURSOWYCH**



## W kierunku cywilizacji ekologicznej w erze Xi Jinpinga<sup>1</sup>

### Abstrakt

Chińska Republika Ludowa dokonała w ciągu ostatnich 40 lat ogromnego skoku cywilizacyjnego, dzięki czemu m.in. wyciągnięto ponad 850 mln mieszkańców tego kraju ze skrajnego ubóstwa. Ten niebywały postęp został jednak przyplacony degradacją środowiska naturalnego. W 2012 r. Xi Jinping został sekretarzem generalnym Komunistycznej Partii Chin, a w 2013 r. – przewodniczącym Chińskiej Republiki Ludowej. W ciągu lat rządów skonsolidował w swoich rękach władzę, której nie miał żaden inny polityk od czasów Mao Zedonga i Deng Xiaopinga. Równocześnie stanął przed wyzwaniami związanymi z kryzysem klimatycznym w wymiarze krajowym i światowym. Zdaniem Xi Jinpinga zaradzenie tej krytycznej sytuacji wymaga stworzenia w Chinach cywilizacji ekologicznej. W artykule zostały scharakteryzowane idee cywilizacji ekologicznej, jak również przedstawione najważniejsze działania podjęte przez Xi Jinpinga w celu ich realizacji.

### Słowa kluczowe

Chińska Republika Ludowa, transformacja energetyczna, cywilizacja ekologiczna.

<sup>1</sup> Artykuł powstał na podstawie pracy magisterskiej pt. *Transformacja chińskiego sektora energetycznego – szanse i zagrożenia dla współczesnego świata*, obronionej na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego. Autor wykorzystał fragmenty rozdziału I. Praca została nagrodzona w XI edycji konkursu Szefa ABW na najlepszą pracę doktorską, magisterską lub licencjacką dotyczącą bezpieczeństwa państwa w kontekście zagrożeń wywiadowczych, terrorystycznych, ekonomicznych.

# Towards a green civilisation in the era of Xi Jinping

**Abstract** The People's Republic of China has undoubtedly made an unprecedented leap in civilisation over the past 40 years, lifting more than 850 million people out of extreme poverty. However, this tremendous progress has been paid by environmental degradation. In 2012 and 2013, Xi Jinping became General Secretary of the Communist Party of China and President of the People's Republic of China successively. During the subsequent years of his rule, he consolidated in his hands a power that no other politician since Mao Zedong and Deng Xiaoping possessed. At the same time, he faced the challenge of a national and international climate crisis. According to Xi Jinping, to address this critical situation, it is necessary to make China an ecological civilization. This article characterises the idea of ecological civilisation as well as shows the most important actions taken by Xi Jinping to implement it.

**Keywords** People's Republic of China, energy transition, ecological civilization.

Kryzys ekologiczny w Chińskiej Republice Ludowej (ChRL), będący skutkiem dziesięciu lat szybkiej industrializacji i ekstensywnego wzrostu gospodarczego opartego na paliwach kopalnych, zagraża nie tylko zdrowiu i środkom do życia ogromnej populacji chińskiej, lecz także całemu światu. Chiny to największy na świecie emiter gazów cieplarnianych, co skutkuje dużym zanieczyszczeniem tamtejszych gleb, wód i powietrza.

Huang Yanzhong w książce *Toxic Politics: China's Environmental Health Crisis and Its Challenge to the Chinese State* wskazuje, że zanieczyszczenie i dewastacja środowiska to jedno z (...) *największych przeszkód dla przyszłego wzrostu gospodarczego i stabilności politycznej Chin*<sup>2</sup>. Niezdolność rządu do odpowiedniego zajęcia się tym problemem może doprowadzić do zakwestionowania przez obywateli systemu politycznego panującego w tym państwie. Groźba jest realna, gdyż zwiększaniu się w ciągu ostatnich dwóch dekad świadomości dotyczącej stanu środowiska

---

<sup>2</sup> Huang Yanzhong, *Toxic Politics: China's Environmental Health Crisis and Its Challenge to the Chinese State*, Cambridge 2020. Tłumaczenia w artykule pochodzą od autora (przyp. red.).

towarzyszy wzrost niezadowolenia społecznego oraz liczby petycji i strajków (zorganizowanych m.in. w Guangdong, Kunmingu, Szanghaju i Wuhanie). W 2013 r. liczba „nagłych incydentów środowiskowych”, w tym protestów, wzrosła do 712, co stanowi 31-proc. skok w porównaniu z rokiem poprzednim. Wzrosła również liczba petycji obywatelskich dotyczących środowiska naturalnego – z 1,05 mln w 2011 r. do 1,77 mln w 2015 r.<sup>3</sup>

Komunistyczna Partia Chin (KPCh) obawia się, że ten aktywizm mógłby stać się katalizatorem demokratycznych przemian społecznych. Dlatego Xi Jinping, sekretarz generalny KPCh od 2012 r. i przewodniczący ChRL od 2013 r., stara się temu zapobiec wraz z innymi przywódcami w Pekinie. We wrześniu 2020 r. zaskoczył świat, gdy ogłosił, że jego kraj osiągnie dekarbonizację do 2060 r., a szczyt emisji nastąpi przed rokiem 2030.

### Cywilizacja ekologiczna a potrzeba zmian

Chiny to kraj, który po reformach Deng Xiaopinga de facto przyjął kapitalizm jako ustrój i jednocześnie określał się jako państwo komunistyczne<sup>4</sup>. Stworzył jedną z najbardziej egalitarnych i niszczących środowisko gospodarek na świecie, przy czym jednocześnie składał proekologiczne deklaracje. Budzi to wątpliwości co do rzeczywistego zaangażowania chińskiego rządu w działania na rzecz ochrony środowiska.

Cywilizacja ekologiczna, ogólnie rzecz ujmując, jest zbiorem koncepcji rozwoju ogłoszonych i zatwierdzonych na poziomie strategii narodowej na XVIII Zjeździe KPCh (ang. National Congress of the Chinese Communist Party)<sup>5</sup> i następnie zapisanych w Konstytucji Chińskiej Republiki Ludowej w ramach nowelizacji z 2018 r.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> L. Maizland, *China's Fight Against Climate Change and Environmental Degradation*, Council on Foreign Relations, 19 V 2021 r., <https://www.cfr.org/backgroundunder/china-climate-change-policies-environmental-degradation> [dostęp: 5 VI 2021].

<sup>4</sup> Wśród badaczy ustroju gospodarczego Chin nadal istnieją spory co do definicji i relacji pomiędzy socjalizmem a kapitalizmem. Najczęściej używanymi sformułowaniami są: kapitalizm państwowy, kapitalizm konfucjański, socjalizm o chińskiej specyfice. Zob. szerzej: H. Chołaj, *Kapitalizm konfucjański? Chińskie reformy ekonomiczne a globalizacja*, Warszawa 2014; A. Bolesta, *Chiny w okresie transformacji*, Warszawa 2006; Wang Xiangsui, *Zgłębiając cud. Prawda o modernizacji Chin*, Toruń 2019; Sen Peng, Li Chen, *Reformując Chiny. Główne wydarzenia (1992–2004)*, Toruń 2013; Zhang Yu, *Chińska reforma gospodarcza. Doświadczenia i implikacje*, Toruń 2019.

<sup>5</sup> Zhou Di, *China's Environmental Vertical Management Reform: An Effective and Sustainable Way Forward or Trouble in Itself?*, „Laws” 2020, t. 9, nr 4, <https://www.mdpi.com/2075-471X/9/4/25/htm>, s. 8 [dostęp: 5 VI 2021].

<sup>6</sup> Constitution of the People's Republic of China, 2018 r., [https://www.constituteproject.org/constitution/China\\_2018.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/China_2018.pdf?lang=en), s. 4, 10, 22 [dostęp: 5 VI 2021].

Jednocześnie jest to pewna ideologia i wizja przyszłości. Partia stara się wywodzić cywilizację ekologiczną ze starożytnej chińskiej myśli filozoficznej. To wtedy narodziła się idea głosząca harmonijne współlistnienie człowieka i natury. Wśród starożytnych szkół filozoficznych najlepiej rozumiały i omawiały wartość tej harmonii konfucjanizm<sup>7</sup> i taoizm<sup>8</sup>. Jest to o tyle ważne, że konfucjanizm, taoizm i legalizm to trzy najważniejsze szkoły, które stworzyły fundamenty systemu prawa w Chinach<sup>9</sup>. Pomimo tak bogatego zaplecza historycznego kwestia cywilizacji ekologicznej jest stosunkowo nowym zjawiskiem w dyskursie politycznym, społecznym i akademickim.

Pekin stara się podkreślić w swojej narracji, że koncepcji cywilizacji ekologicznej poświęca uwagę już od lat 80. XX w. Jednak po przeanalizowaniu zainteresowania medialnego i naukowego tym tematem (wykres 1.) należy stwierdzić, że dopiero czwarta i piąta generacja chińskich przywódców podejmuje istotne działania w tym kierunku. Wzrost zainteresowania widoczny w 2007 r. jest związany z aktywnością Hu Jintao, przewodniczącego ChRL i sekretarza generalnego KPCh, który podczas XVII Zjazdu KPCh po raz pierwszy wspomniał o budowie cywilizacji ekologicznej, rozumianej jako (...) *model konsumpcji bazujący na racjonalnym gospodarowaniu zasobami i ochronie środowiska*<sup>10</sup>. Drugi zdecydowany wzrost przypadający na lata 2011–2012 to czas implementacji XII Planu Pięcioletniego (2011–2015), w którym ochronie środowiska po raz pierwszy nadano priorytetowe znaczenie. Xi Jinping jak żaden jego poprzednik dąży do realizacji strategicznego zadania związanego z budową cywilizacji ekologicznej. Ścisła korelacja zainteresowania koncepcją cywilizacji ekologicznej z zaangażowaniem polityków na najwyższych szczeblach potwierdza tezę, że ta wizja jest odgórną strategią, a nie inicjatywą wypracowywaną oddolnie.

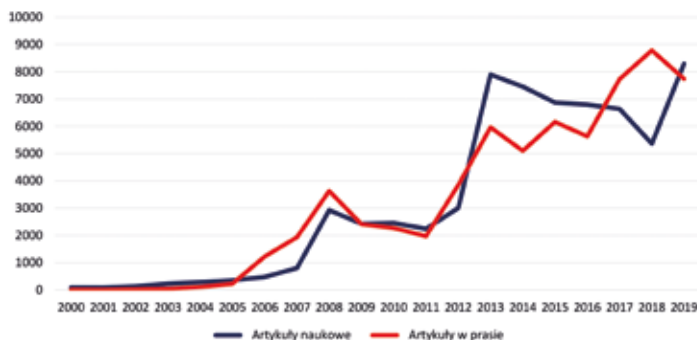
---

<sup>7</sup> Konfucjusz opowiadał się za tym, aby życzliwość człowieka dotyczyła wszystkich rzeczy w przyrodzie. Przedstawił ideę mądrego „znajdowania przyjemności w wodzie, cnotliwego znajdowania przyjemności na wzgórzach”, która wywarła duży wpływ na kulturę ekologiczną późniejszych pokoleń. Uważał on, że aby harmonijna koegzystencja ludzi i natury była możliwa, człowiek powinien podporządkować się jej prawom. Zob. szerzej: Sheng Hui, *The Thought of Ecological Ethics in Chinese Traditional Culture*, „Journal of Henan University of Science and Technology” 2009, t. 27, nr 6, s. 24–27.

<sup>8</sup> Według taoistów Ziemia jest odzwierciedleniem nieba. Wszystkie myśli i zachowania człowieka powinny być zgodne z prawami natury i w jak najmniejszym stopniu (najlepiej w ogóle) powinien on ingerować w świat przyrody, aby wszystkie żywe istoty mogły rozwijać się i ewoluować w sposób naturalny. Jednym z głównych przedstawicieli tej szkoły był Laozi. Zob. szerzej: D. Paracka, *China's Three Teachings and the Relationship of Heaven, Earth and Humanity*, „Worldviews” 2012, t. 16, nr 1, s. 79–81.

<sup>9</sup> Chang Wejen, *Classical Chinese Jurisprudence and the Development of the Chinese Legal System*, „Tsinghua China Law Review” 2012, t. 2, s. 208–210.

<sup>10</sup> Ł. Gacek, *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Poznań 2020, s. 22.



**Wykres 1.** Odniesienia do koncepcji cywilizacji ekologicznej w chińskich pracach naukowych i prasie w latach 2000–2019.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z China Academic Journals Full-text Database.

Głównym powodem, dla którego ChRL stara się modernizować w kierunku zielonego rozwoju<sup>11</sup>, jest chęć naprawy środowiska naturalnego, zniszczonego z powodu – jak już wspomniano – intensywnego rozwoju gospodarczego. Skok cywilizacyjny w Chinach jest doskonale widoczny na przykładzie rozwoju infrastruktury miejskiej. Jak podaje Bank Światowy, w 2018 r. w strefach zurbanizowanych mieszkało 59 proc. Chińczyków, podczas gdy w 1978 r. było to zaledwie 18 proc. Oznacza to, że w tym okresie w miastach urodziło się bądź przeprowadziło do nich 500 mln ludzi<sup>12</sup>. To więcej niż ogólna liczba mieszkańców Unii Europejskiej po brexicie<sup>13</sup>. Ponad 850 mln mieszkańców Chin zostało wyciągniętych ze skrajnego ubóstwa<sup>14</sup>.

Główną siłą napędową chińskiej gospodarki jest rozwój miast – 50 proc. wzrostu chińskiego PKB w latach 2008–2018 pochodziło z inwestycji infrastrukturalnych związanych z procesem urbanizacji. Przed pandemią COVID-19 miasta wytwarzały 75 proc. całkowitego PKB Chin i odpowiadały za 80 proc. krajowego zużycia energii. Oczekuje się, że w 2030 r. wskaźnik urbanizacji w Chinach osiągnie 75 proc. W liczbach bezwzględnych oznacza to, że w ciągu najbliższych 15 lat do miast przeniesie się ponad 300 mln ludzi. Przewiduje się, że w najbliższych

<sup>11</sup> Na V Plenum, które odbyło się w dniach 26–29 X 2014 r., XVIII Komitet Centralny KPCh wezwał do dążenia do „rozwoju, który jest motywowany innowacjami, skoordynowany, przyjazny środowisku, zorientowany na światowy postęp i korzystny dla wszystkich”. Zob. szerzej: *Indeks zagadnień kluczowych dla zrozumienia współczesnych Chin*, Zhou Mingwei (red.), Toruń 2020, s. 72.

<sup>12</sup> Ł. Gacek, *Cywilizacja ekologiczna...*, s. 37.

<sup>13</sup> *The World Bank in China*, The World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview#3> [dostęp: 21 IV 2021].

<sup>14</sup> *Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population) – China*, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=CN> [dostęp: 21 IV 2021].

20 latach Chiny wybudują ok. 50 tys. nowych drapaczy chmur na obszarach miejskich<sup>15</sup>. Tak więc w Państwie Środka jednym z najważniejszych czynników mających wpływ na poziom emisji zanieczyszczeń jest postępujący proces urbanizacji.

Aktualnie zasoby wód gruntowych w Chinach w ponad 60 proc. dużych miast są sklasyfikowane jako małe lub bardzo małe, a ponad jedna czwarta głównych rzek nie nadaje się do kontaktu z człowiekiem<sup>16</sup>. To powoduje, że niemal 800 mln ludzi nie ma stałego dostępu do bezpiecznej w użytkowaniu wody<sup>17</sup>. Brak odpowiedniego przetwarzania i składowania odpadów pogłębił te problemy. Kryzys wodny doprowadził do przemiany wielu gruntów orných w pustynie. Według urzędników chińskiej Krajowej Administracji Leśnictwa i Użytków Zielonych (ang. State Forestry and Grassland Administration) problem pustynnienia dotyczy ok. 259 mln hektarów powierzchni i ma wpływ na życie 400 mln ludzi żyjących na tych terenach<sup>18</sup>. Jest to o tyle ważne, że przy liczbie ludności wynoszącej 1,4 mld Chiny muszą wyżywić ok. 22 proc. ludności świata za pomocą mniej niż 7 proc. gruntów orných<sup>19</sup>. Kolejnym wyzwaniem jest zanieczyszczenie powietrza – jego obecny poziom może być przyczyną nawet 420 tys. przedwczesnych zgonów rocznie<sup>20</sup>. W dniu 7 grudnia 2015 r. Pekin wydał swój pierwszy w historii czerwony alarm z powodu PM 2,5<sup>21</sup>, które osiągnęły poziom 291 mikrogramów na metr sześcienny<sup>22</sup>. To prawie 40 razy więcej niż dopuszczalna dawka zalecana przez Światową Organizację Zdrowia, a i tak nie jest to największy rekord, jaki padł

<sup>15</sup> Liu Zhu, Cai Bofeng, *High-resolution Carbon Emissions Data for Chinese Cities*, Harvard Kennedy School, Belfer Center, sierpień 2018 r., <https://www.belfercenter.org/publication/high-resolution-carbon-emissions-data-chinese-cities> [dostęp: 21 IV 2021].

<sup>16</sup> *La Crise de l'eau: Enjeu du XXIème Siècle en Chine*, Resources, 20 IX 2016 r., <https://www.think-tank-resources.com/actualites/la-crise-de-leau-enjeu-du-xxieme-siecle-en-chine-paris-8h30-10h30-sciences-po-centre-de-recherches-internationales-56-rue-jacob-paris-6/> [dostęp: 11 XI 2020].

<sup>17</sup> Tamże.

<sup>18</sup> Guoqian Wang i in., *Desertification and Its Mitigation Strategy in China*, „Journal of Resources and Ecology” 2012, nr 3, s. 97–104.

<sup>19</sup> L. Horta, *Chinese Agriculture Goes Global*, Yale University, 16 XII 2014 r., <https://yaleglobal.yale.edu/content/chinese-agriculture-goes-global> [dostęp: 11 XI 2020]. Artykuł został przeniesiony do archiwum i jest dostępny pod adresem: <https://archive-yaleglobal.yale.edu/content/chinese-agriculture-goes-global> (przyp. red.).

<sup>20</sup> Zhang Junfeng i in., *Environmental health in China: progress towards clean air and safe water*, „The Lancet” 2010, t. 375, s. 1111.

<sup>21</sup> PM 2,5 to rodzaj zanieczyszczenia, w którym występują drobne cząstki o średnicy mniejszej niż 2,5 mikrona (0,0025 mm). Niektóre z nich powstają w sposób naturalny, np. z powodu burz piaskowych i pożarów lasów, inne – w wyniku działalności przemysłowej. Często składają się one z fragmentów na tyle małych, że mogą przedostać się do płuc i krwiobiegu.

<sup>22</sup> *China pollution: First ever red alert in effect in Beijing*, BBC, 8 XII 2015 r., <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-35026363> [dostęp: 11 XI 2020].



w Chinach<sup>23</sup>. Trujący smog jest problemem, z którym muszą mierzyć się całe Chiny, nie tylko Pekin. Obszary miejskie, zwłaszcza te znajdujące się w pobliżu ośrodków przemysłowych, stale doświadczają szkodliwego dla zdrowia poziomu PM 2,5. Smog de facto staje się częścią codziennego życia, do którego Chińczycy się przyzwyczaili.

Skutki degradacji środowiska w Chinach można analizować znacznie szerzej, gdyż mają one wpływ na wiele obszarów, m.in.:

- jakość życia ludzi;
- efektywne gospodarowanie zasobami naturalnymi. W ChRL mamy do czynienia z marnotrawstwem jednych (np. straty w branży rybołówstwa z powodu zanieczyszczenia wód<sup>24</sup>) i nadmiernym eksploatowaniem innych (np. węgla<sup>25</sup>). Chiny są jednym z pierwszych państw na świecie, które przyjęły Circular Economy Promotion Law jako nowy paradygmat rozwoju gospodarczego i przemysłowego. Koncepcja ta ma na celu zmianę modelu wzrostu gospodarczego przez radykalne zwiększenie efektywności wykorzystania materiałów i znaczne ograniczenie zanieczyszczeń. Ostatecznym celem jest uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wyczerpujących się zasobów naturalnych i degradacji środowiska<sup>26</sup>;
- rozwój chińskiego handlu zagranicznego. Ze względu na zwiększoną świadomość w zakresie ochrony środowiska w krajach rozwiniętych oraz coraz bardziej rygorystyczne normy dotyczące standardów środowiskowych importowanych towarów znaczna liczba chińskich produktów jest odrzucana na rynkach zachodnich, co generuje straty dla gospodarki<sup>27</sup>;
- zrównoważony rozwój gospodarczy<sup>28</sup>;
- akceptację rządów KPCh przez społeczeństwo<sup>29</sup>.

<sup>23</sup> Wong Edward, *Beijing Issues Red Alert Over Air Pollution for the First Time*, „The New York Times”, 7 XII 2015 r., <https://www.nytimes.com/2015/12/08/world/asia/beijing-pollution-red-alert.html> [dostęp: 11 XI 2020].

<sup>24</sup> D. Barboza, *In China, Farming Fish in Toxic Waters*, „The New York Times”, 15 XII 2007 r., <https://www.nytimes.com/2007/12/15/world/asia/15fish.html> [dostęp: 11 XI 2020].

<sup>25</sup> D. Patton, Fayen Wong, *Coal Mining Project Drains Groundwater and Discharges Toxic Waste*, *Scientific American*, 23 VII 2013 r., <https://www.scientificamerican.com/article/chinas-shen-hua-drains-groundwater-f/> [dostęp: 11 XI 2020].

<sup>26</sup> *Developing a Circular Economy in China: Highlights and Recommendations*, World Bank, czerwiec 2009 r., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18889/489170REPLACEMENT-10BOX338934B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, s. 4–5 [dostęp: 11 XI 2020].

<sup>27</sup> S. Eisenbarth, *Is Chinese trade policy motivated by environmental concerns?*, „Journal of Environmental Economics and Management” 2017, nr 82, s. 74–75.

<sup>28</sup> Song Xingqiang, R. Wennersten, K.F. Mulder, *Challenges of Sustainable Development in China*, Stockholm 2007, s. 9–16.

<sup>29</sup> Zob. szerzej: Zhao Yiliang, Wan Linyan, Zhang Shuhuan, *Chiny i Komunistyczna Partia Chin. Wyzwania stojące przed nimi i odpowiedzi na nie*, Toruń 2019, s. 178–208.

Koncepcja cywilizacji ekologicznej w XXI w., pomimo odniesień do starożytnej myśli filozoficznej, została opracowana tak, by w systemowy sposób sprostać coraz większym i coraz bardziej różnorodnym wyzwaniom. W latach 80. i 90. XX w. cywilizacja ekologiczna była utożsamiana z pojęciem zrównoważonego rozwoju<sup>30</sup>. W 1992 r. Chiny wzięły aktywny udział w Konferencji Narodów Zjednoczonych zatytułowanej „Środowisko i rozwój” (ang. *United Nations Conference on Environment and Development*). Już dwa miesiące po opublikowaniu *Deklaracji z Rio w sprawie środowiska i rozwoju* (ang. *Rio Declaration on Environment and Development 1992*) Chiny przedstawiły Agendę 21 – białą księgę dotyczącą populacji, środowiska i rozwoju w Chinach w XXI w. (ang. *China's Agenda 21 – White Paper on China's Population, Environment and Development in the 21st Century*)<sup>31</sup>. Była ona uważana za jedną z najbardziej kompleksowych inicjatyw na rzecz zrównoważonego rozwoju na tle innych zaangażowanych państw<sup>32</sup>.

Nie jest to jedyny przykład inicjatyw podejmowanych przez współczesne Chiny w zakresie ochrony środowiska<sup>33</sup>. Od 1979 r. trwa proces wprowadzania praw i rygorystycznych działań ekologicznych. Do 2010 r. Ogólnochińskie Zgromadzenie Przedstawicieli Ludowych wraz ze Stałym Komitetem Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych uchwaliły aż 280 aktów prawnych, z czego 29 (ponad 10 proc.) dotyczyło zasobów środowiska, energii i czystej produkcji<sup>34</sup>. Postęp na poziomie legislacyjnym był znaczny<sup>35</sup>, główny problem stanowiła implementacja tych działań w praktyce. Dla przykładu Environmental Impact Assessment (EIA) został po raz pierwszy wprowadzony w latach 70. XX w. Celem EIA jest systematyczna analiza, przewidywanie i ocena wpływu na środowisko przygotowywanych propozycji rozwoju, takich jak: projekty budowlane, plany regionalne czy polityki krajowe<sup>36</sup>. W praktyce jednak firmy mogły realizować swoje projekty, nawet jeśli nie przeprowadziły oceny

<sup>30</sup> Ł. Gacek, *Cywilizacja ekologiczna...*, s. 18.

<sup>31</sup> Tamże s. 19.

<sup>32</sup> A. Hanson, *Ecological Civilization in the People's Republic of China: Values, Action, and Future Needs*, Manila 2019, s. 4.

<sup>33</sup> Zob. szerzej: Ł. Gacek, *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój. Ochrona środowiska. Gospodarka niskoemisyjna*, Kraków 2016.

<sup>34</sup> Jin Wang, „China's green laws are useless”, *China Dialogue*, 23 IX 2010 r., <https://chinadialogue.net/en/pollution/3831-china-s-green-laws-are-useless/> [dostęp: 17 XI 2020].

<sup>35</sup> W. Canfa, 中国现代环境立法的现状与未来展望 (ang. Current Status and Future Prospects of China's Modern Environmental Legislation), *Sohu.com*, 10 II 2011 r., <http://news.sohu.com/20110310/n279751843.shtml> [dostęp: 17 XI 2020].

<sup>36</sup> *Environmental Impact Assessment in China*, Tan Zhu, Kin-Che Lam (red.), Tianjin 2009, [https://www.researchgate.net/profile/Kin-Che-Lam/publication/268503532\\_Environmental\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_China/links/546ca4160cf2b0bc8e539312/Environmental-Impact-Assessment-in-China.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Kin-Che-Lam/publication/268503532_Environmental_Impact_Assessment_in_China/links/546ca4160cf2b0bc8e539312/Environmental-Impact-Assessment-in-China.pdf), s. 3 [dostęp: 17 XI 2020].

EIA. Wystarczyło, że podmiot odpowiedzialny za dane przedsięwzięcie obiecał, że dokona takiej oceny na kolejnym etapie realizacji projektu. Według różnych badań ponad 50 proc. projektów podjętych w 2010 r. uniknęło w ten sposób weryfikacji EIA<sup>37</sup>.

Momentem przełomowym dla koncepcji cywilizacji ekologicznej w Chinach okazało się przejście władzy przez Xi Jinpinga, dla którego ochrona środowiska już wcześniej była ważnym elementem działań. Artykuł z 2006 r. dotyczący dwóch gór uważa się za jego manifest proekologiczny<sup>38</sup>. To w nim stwierdził, że zielone góry i czysta woda są ważniejsze niż góry złota i srebra<sup>39</sup>. Xi Jinping jest gorącym orędownikiem tej koncepcji<sup>40</sup>. Według niego „chińskie marzenie”<sup>41</sup> i „dwa cele na stulecie”<sup>42</sup> nie mogą się ziścić bez budowy cywilizacji ekologicznej<sup>43</sup>, gdyż ekologia to część gospodarki i ekonomii i nie można jej traktować jako obszaru odrębnego, hamującego rozwój<sup>44</sup>. Aktualna władza w Pekinie próbuje zmienić trend promowania wzrostu gospodarczego kosztem środowiska<sup>45</sup>. W 2013 r., podczas trzeciego posiedzenia

<sup>37</sup> Jin Wang, „China's green laws are useless”...

<sup>38</sup> 浙江省委书记习近平：绿水青山就是金山银山 (ang. Zhejiang Provincial Party Secretary Xi Jinping: *Green water and green mountains are golden mountains*), 24 IV 2006 r., [http://cpc.people.com.cn/GB/47816/4322332.html?fbclid=IwAR1eQtSiwk3xxE\\_jAExIzx9d6dVRXOQmEkTU-FyRI85nGb1Bo5uGwihVupNc](http://cpc.people.com.cn/GB/47816/4322332.html?fbclid=IwAR1eQtSiwk3xxE_jAExIzx9d6dVRXOQmEkTU-FyRI85nGb1Bo5uGwihVupNc) [dostęp: 1 XI 2020].

<sup>39</sup> Zgodnie z tą koncepcją tylko dobra ochrona środowiska umożliwi odpowiedni jakościowo rozwój ekonomiczny. Zasadniczym celem gospodarki jest stworzenie Chińczykom możliwości cieszenia się życiem zdrowszym, wygodniejszym i bliższym naturze. Niezbędny do tego jest dobrze funkcjonujący ekosystem.

<sup>40</sup> Wywodzi ją z trzech źródeł: 1) filozofii marksistowskiej i jej ukierunkowania na relacje między człowiekiem a naturą, zwłaszcza z koncentracji na integracji trzech teorii marksizmu: dialektyki historii, dialektyki materializmu i dialektyki natury; 2) połączenia starożytnej myśli filozoficznej z elementami nowoczesnego rozwoju; 3) idei zrównoważonego rozwoju. Zob. szerzej: Huang Chengliang, *Theoretical Origins of Xi Jinping's Thought on Ecological Civilization*, „Chinese Journal of Urban and Environmental Studies” 2019, t. 7, nr 2, <https://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/S2345748119750022> [dostęp: 1 XI 2020].

<sup>41</sup> Przydatne do zrozumienia chińskich koncepcji, zagadnień i pojęć są książki: *Indeks zagadnień kluczowych dla zrozumienia współczesnych Chin...*; *Historia i rzeczywistość. 100 pojęć do zrozumienia Komunistycznej Partii Chin*, Dou Qiang (red.), Toruń 2019, *Leksykon wiedzy o Chinach współczesnych*, Sanjuan Thierry (red.), Warszawa 2009.

<sup>42</sup> Dwa cele na stulecie miały doprowadzić do stworzenia do czasu obchodów 100-lecia KPCh w 2021 r. społeczeństwa średnio zamożnego pod każdym względem oraz przekształcić Chiny do 2049 r. (100-lecie istnienia ChRL) w nowoczesne państwo socjalistyczne, które jest dostatnie, silne, rozwinięte kulturowo i harmonijnie funkcjonujące.

<sup>43</sup> Zhang Yunfei, Li Na, *Zielony rozwój*, Toruń–Łysomice 2019, s. 78–87.

<sup>44</sup> *How Xi Jinping's ecological idea has changed rural China*, CGTN, 15 VIII 2020 r., [https://www.youtube.com/watch?v=-obpQX0PvRY&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=-obpQX0PvRY&feature=emb_title) [dostęp: 19 XI 2020].

<sup>45</sup> Xuguang Zhao, *The Dilemma of „Sports” Environmental Governance and the Transformation of the Rule of Law*, „Shandong Social Sciences” 2017, nr 8, s. 169–174.

Komitetu Centralnego KPCh, Xi Jinping stanowczo stwierdził, że dotychczasowy model gospodarczy w Państwie Środka jest niezbalansowany, nieskoordynowany i nie zrównoważony<sup>46</sup>. Należy jednak zauważyć, że tych samych słów w 2007 r. użył ówczesny premier ChRL Wen Jiabao<sup>47</sup>. Problemy były więc zauważane przez władzę centralną już wcześniej, jednak w 2008 r. nastąpił wielki kryzys finansowy i dlatego nie poczyniono żadnych zdecydowanych działań w celu poprawy sytuacji.

## Sektor energetyczny za rządów Xi Jinpinga

Realizacja wizji cywilizacji ekologicznej jest celem niezwykle ambitnym, który wymaga zaangażowania prawie wszystkich ministerstw w państwie. Xi Jinping dąży niewątpliwie do stania się najpotężniejszym przywódcą od czasów Mao Zedonga. Wbrew powszechnej opinii funkcja przewodniczącego ChRL nie wiąże się z nieograniczoną władzą. Konstytucja z 1982 r. wprowadziła tzw. potrójną egzekutywę<sup>48</sup>. By nie pozwolić na zaistnienie „nowego Mao”, wypracowano również koncepcję tzw. kolektywnego kierownictwa (ang. *collective leadership*). Jego głównym organem jest Biuro Polityczne KPCh (ang. Politburo of the Chinese Communist Party), w którym zasiada 25 osób. W jego obrębie istnieje Stały Komitet Biura Politycznego KPCh (ang. Politburo Standing Committee of the Chinese Communist Party), w którego skład wchodzi od 5 do 11 najważniejszych osób w państwie (aktualnie jest ich siedem<sup>49</sup>). Xi Jinping znacznie

<sup>46</sup> F. Green, N. Stern, *China's „new normal”: structural change, better growth. And peak emissions*, czerwiec 2015 r., [https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2015/06/China\\_new\\_normal\\_web.pdf](https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2015/06/China_new_normal_web.pdf), s. 7 [dostęp: 1 XI 2020].

<sup>47</sup> Xiao Qiang, *Chinese Economy: Unstable, Unbalanced, Uncoordinated, and Unsustainable*, China Digital Times, 19 III 2007 r., <https://chinadigitaltimes.net/2007/03/chinese-economy-unstable-unbalanced-uncoordinated-and-unsustainable-stephen-roach/> [dostęp: 19 XI 2020].

<sup>48</sup> W przeciwieństwie do zachodnich form rządów, w których najczęściej istnieją dwie władze wykonawcze, w Chinach władza wykonawcza jest podzielona między trzy instytucje. Prezydent pełni głównie funkcję honorową i symboliczną. Najwięcej uprawnień administracyjnych ma Rada Państwa (ang. State Council of the People's Republic of China), na której czele stoi premier (aktualnie Li Keqiang). Trzecią władzą wykonawczą jest wojsko, wyodrębnione spod jurysdykcji prezydenta i premiera, zarządzane przez Centralną Komisję Wojskową (ang. Central Military Commission of the People's Republic of China), którą kieruje dowódca CKW. Od 1982 r. do 1989 r. te trzy funkcje były pełnione przez różne osoby. Układ sił zmienił się po tym, jak Jiang Zemin zastąpił Zhao Ziyanga na stanowisku sekretarza generalnego KPCh (ang. General Secretary of the Chinese Communist Party) i 4 czerwca 1989 r. doszło do masakry na placu Tian'anmen. Od tamtej pory sekretarz generalny KPCh jest również prezydentem i dowódcą Centralnej Komisji Wojskowej. Zob. szerzej: Zhang Qianfan, *The Constitution of China*, w: *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, R. Masterman, R. Schütze (red.), Cambridge 2019, s. 185–186.

<sup>49</sup> Są to: Xi Jinping, Li Keqiang, Li Zhanshu, Wang Yang, Wang Huning, Zhao Leji i Han Zheng.

pogłębił centralizację władzy w ChRL, głównie z pomocą małych grup kierowniczych<sup>50</sup>. Pozwoliło mu to na obsadzanie zaufanymi ludźmi najważniejszych punktów procesu decyzyjnego, a tym samym zwiększenie swojej władzy kosztem innych członków Stałego Komitetu Biura Politycznego KC KPCh<sup>51</sup>. Z tego względu wielu krytyków nazywa go „przewodniczącym od wszystkiego”, gdyż tak dużo władzy zgromadził w swoich rękach<sup>52</sup> (system władzy w Chinach został przedstawiony na diagramie 1.).

W 2013 r. została utworzona Centralna Grupa Kierownicza ds. Kompleksowych i Pogłębionych Reform (ang. Central Leading Group for Comprehensively Deepening Reforms), której przewodniczy sam Xi Jinping. Organ ten ma Wyspecjalizowaną Podgrupę ds. Reformy Systemu Ekonomicznego i Systemu Cywilizacji Ekologicznej (ang. Specialised Subgroup for Economic System and Ecological Civilisation System Reform), której wspólnie przewodniczą Liu He i Xu Shaoshi. To biuro stało się de facto najwyższym organem koordynującym reformy przedsiębiorstw państwowych pod egidą „projektu najwyższego poziomu” (ang. *top-level design*). Przejęcie tej roli zmniejszyło autorytet Narodowej Komisji Rozwoju i Reform (ang. National Development and Reform Commission, NDRC) oraz Komisji Nadzoru i Administracji Majątkiem Państwowym Rady Państwa (ang. State-owned Assets Supervision and Administration, SASAC). Chciano w ten sposób dokonać dużych zmian i zminimalizować wpływ innych organów i podmiotów, dla których utrzymanie dotychczasowego status quo było korzystne. W ciągu pierwszych pięciu lat administracji Xi Jinpinga Centralna Grupa Kierownicza ds. Kompleksowych i Pogłębionych Reform spotkała się 38 razy i zatwierdziła 12 dokumentów politycznych związanych z reformą przedsiębiorstw państwowych<sup>53</sup>. W 2018 r. została przekształcona w Komisję Kierowniczą ds. Kompleksowych i Pogłębionych Reform (ang. Central Comprehensively Deepening Reforms Commission)<sup>54</sup>.

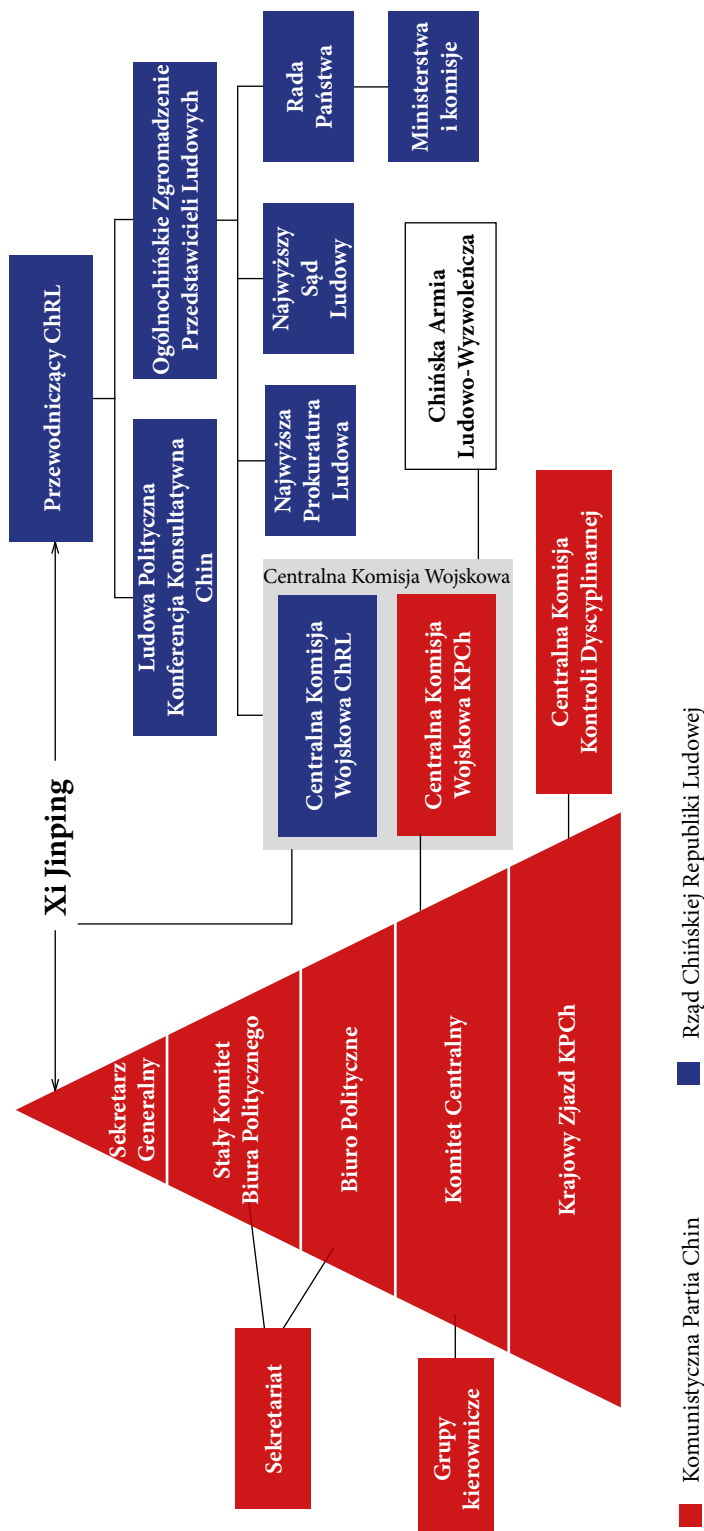
<sup>50</sup> Ch. Johnson, S. Kennedy, *Xi's Signature Governance Innovation: The Rise of Leading Small Groups*, Center for Strategic and International Studies, 17 X 2017 r., <https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>51</sup> Zob. szerzej: M. Bogusz, J. Jakóbowski, *Komunistyczna Partia Chin i jej państwo. Konserwatywny zwrot Xi Jinpinga*, Warszawa 2019.

<sup>52</sup> B. Góralczyk, *Chiny chcą być numerem jeden*, Obserwator Finansowy, 31 X 2020 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/chiny-chca-byc-numerem-jeden/> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>53</sup> W. Leutert, *Firm Control: Governing the State-owned Economy Under Xi Jinping*, „China Perspectives” 2018, nr 1–2, s. 29.

<sup>54</sup> 中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》(ang. *The Central Committee of the Communist Party of China issued the “Deepening Party and State Institutional Reform Plan”*), People’s Daily Online, 21 III 2018 r., <http://politics.people.com.cn/n1/2018/0321/c1001-29881261.html> [dostęp: 8 XII 2020].



**Diagram 1.** System władzy w Chinach.

Źródło: *China's 2017 Communist Party Leadership Structure & Transition*, US-China Business Council, czerwiec 2017 r., <https://www.uschina.org/sites/default/files/LeadershipReport.pdf>, s. 1 [dostęp: 8 XII 2020].

Jednak wraz ze zmianami administracyjnymi, a zwłaszcza w związku z wprowadzeniem *Planu pogłębienia reformy instytucjonalnej partii i państwa* (ang. *Deepening Party and State Institutional Reform Plan*)<sup>55</sup>, ważną rolę w sektorze energetycznym zaczęła odgrywać Grupa Kierownicza ds. Finansowych i Gospodarczych (ang. *Leading Group for Financial and Economic Affairs*), która w 2018 r. została zmieniona w Komisję Kierowniczą Finansów i Spraw Gospodarczych (ang. *Central Financial and Economic Affairs Commission*)<sup>56</sup>. Formalnie grupa istniała już od 1980 r., jednak dopiero Xi Jinping stworzył z niej najważniejszy organ kreujący politykę makroekonomiczną Chin. Jej członkami są osoby mające największy wpływ na kształtowanie gospodarki w Państwie Środka: przewodniczący ChRL, premier, wicepremierowie, ministrowie, członkowie Stałego Komitetu Biura Politycznego KPCh, prezes Banku Ludowego Chin<sup>57</sup>. Warto zwrócić uwagę na zmiany, które zaszły po przekształceniu Grupy Kierowniczej w Komisję. Zdecydowanie częściej są poddawane dyskusji tematy klimatyczne i energetyczne. Dwa spotkania pośrednio były poświęcone sektorowi energetycznemu, ponieważ nowy paradygmat rozwoju gospodarczego, tj. budowa gospodarki o obiegu zamkniętym, jest ściśle związany z zapewnieniem m.in. bezpieczeństwa i efektywności energetycznej<sup>58</sup>. Można więc założyć, że w przyszłości decyzje dotyczące sektora energetycznego coraz częściej będą zapadać na obradach Komisji Kierowniczej Finansów i Spraw Gospodarczych. Należy również wspomnieć o Grupie Kierowniczej ds. Zmian Klimatu, Oszczędności Energii i Redukcji Emisji (ang. *National Leading Group for Climate Change, Energy Conservation and Emissions Reductions*)<sup>59</sup>, która zajmuje się stricte sprawami klimatycznymi.

W sektorze energetycznym przeprowadzono również zmiany kadrowe. Już w 2013 r. w ramach KPCh zajęto się frakcją określaną jako grupa paliwowa<sup>60</sup>. Na jej czele stał Zhou Yongkang<sup>61</sup>, który od lat 80. XX w. robił karierę w sektorze

<sup>55</sup> Tamże.

<sup>56</sup> Tamże.

<sup>57</sup> Zob. szerzej: <https://www.chinavivae.com/institution/PAR/1010.101001092&show=list>.

<sup>58</sup> Zob. szerzej: M. Pesce i in., *Circular Economy in China: Translating Principles into Practice*, „Sustainability” 2020, t. 12, nr 3.

<sup>59</sup> *The People's Republic of China Second Biennial Update Report on Climate Change*, grudzień 2018 r., [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/China%20BUR\\_English.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/China%20BUR_English.pdf), s. 5 [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>60</sup> Inne frakcje w KPCh za czasów dojścia Xi Jinpinga do władzy to: Tuanpai, Grupa Jiang Zemina, Książątka, Nowa armia z Zhejiangu, Nowa lewica, Populiści, Grupa Xishan. Zob. szerzej: M. Bogusz, J. Jakóbski, *Komunistyczna Partia Chin...*

<sup>61</sup> Innym ważnym przedstawicielem grupy paliwowej, który został skazany, był Su Shulin. Część osób przetrwała jednak czystkę, m.in. Zhang Gaoli, Wang Yilin, Zeng Qinghong. Zhou Yongkang dzięki

paliwowym, a następnie nadzorował służby specjalne<sup>62</sup>. Oficjalnie Zhou Yongkang został skazany na karę dożywotniego pozbawienia wolności za korupcję, nadużywanie władzy i ujawnianie tajemnic państwowych<sup>63</sup>. Prawda jest jednak taka, że wraz ze skupionymi wokół siebie ludźmi sprzeciwiał się dojściu Xi Jinpinga do władzy. Aby uzmysłwić znaczenie tego procesu, należy wspomnieć, że w ramach KPCh od dziesięcioleci istnieje konsensus, zgodnie z którym osoba zasiadająca w Stałym Komitecie Biura Politycznego KPCh jest nietykalna zarówno w czasie piastowania urzędu, jak i po zakończeniu sprawowania funkcji<sup>64</sup>. Zhou Yongkang był pierwszym członkiem Stałego Komitetu Biura Politycznego KPCh od czasu powstania ChRL, który został osądzony i skazany na podstawie zarzutów korupcyjnych<sup>65</sup>.

Zmiany kadrowe w sektorze energetycznym wywołane kampanią antykorupcyjną dotyczyły przede wszystkim przedsiębiorstw z podsektora węgla, ropy naftowej i gazu ziemnego. W największym chińskim regionie produkcji węgla, prowincji Shanxi, w samym tylko 2014 r. zostało ukaranych 15 450 urzędników. W przedsiębiorstwach z sektora gazowego i ropy naftowej skazano ok. 77 urzędników najwyższego szczebla<sup>66</sup>. Zmiany dotyczyły firm: PetroChina<sup>67</sup>, Sinopec<sup>68</sup>,

---

monopolowi w sektorze energetycznym dorobił się majątku w wysokości co najmniej 90 mld yuanów, czyli ponad 50 mld złotych. Jego nieoficjalny majątek mógł być znacznie większy. Zob. szerzej: *China seizes US\$14.5b assets from family, associates of ex-security chief Zhou Yongkang*, „South China Morning Post”, 30 III 2014 r., <https://www.scmp.com/news/china/article/1460962/china-seizes-us-145b-assets-family-associates-ex-security-chief-zhou> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>62</sup> J. Giziński, *Mala rewolucja kulturalna*, „Rzeczpospolita”, 6 IX 2013 r., <https://www.rp.pl/artykul/1045519-Mala-rewolucja-kulturalna.html> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>63</sup> *China corruption: Life term for ex-security Chief Zhou*, BBC, 11 VI 2015 r., <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-33095453> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>64</sup> Oficjalna przesłanka jest taka, że udowodnienie przestępstwa osobie z najwyższego kierownictwa mogłoby podważyć autorytet władzy KPCh wśród obywateli. Zgodnie z mniej oficjalną wersją chińskiego politycy chcą w ten sposób chronić swoje imperia biznesowe.

<sup>65</sup> Huang Cary, *Xi Jinping strengthens his grip with Zhou Yongkang takedown... but what next?*, „South China Morning Post”, 29 VII 2014 r., <https://www.scmp.com/news/china/article/1561990/xi-jinping-boosts-clout-zhou-yongkang-takedown-what-next> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>66</sup> *Factbox: Catching tigers and hidden flies in China's Energy sector*, Reuters, 21 IX 2018 r., <https://www.reuters.com/article/us-china-corruption-energy-factbox-idUSKCN1M1120> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>67</sup> *PetroChina Co., Ltd.*, <https://asia.nikkei.com/Companies/PetroChina-Co.-Ltd2> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>68</sup> Yang Ge, Huang Kaixi, *Former Sinopec Executive Gets 15 Years for Corruption*, Caixin Global, 25 I 2017 r., <https://www.caixinglobal.com/2017-01-25/former-sinopec-executive-gets-15-years-for-corruption-101049013.html> [dostęp: 8 XII 2020].

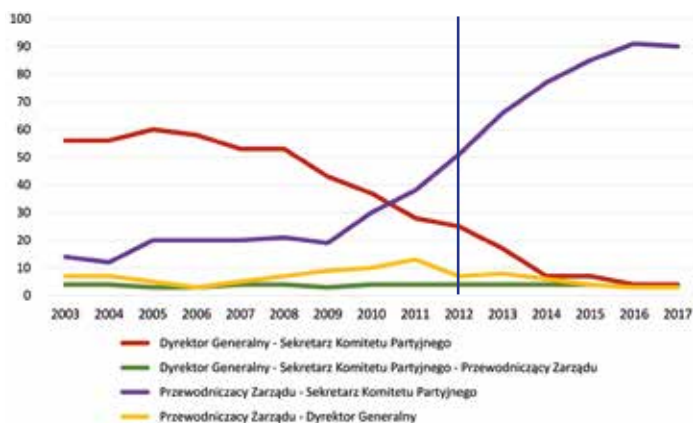


SASAC<sup>69</sup>, China National Petroleum Corporation<sup>70</sup>, China National Offshore Oil Corp<sup>71</sup>, National Energy Administration<sup>72</sup>, Hanlong Group<sup>73</sup>, China Resources<sup>74</sup>, Shanxi Jinneng Energy Group<sup>75</sup>, Sinochem Group<sup>76</sup> oraz wielu innych przedsiębiorstw i organów administracyjnych z sektora energetycznego<sup>77</sup>.

Należy w tym miejscu nadmienić, że szefowie centralnych przedsiębiorstw państwowych to nie tylko kadra kierownicza wyższego szczebla, lecz także urzędnicy państwowi mianowani i odwoływani przez KPCh. Departament Organizacji KC KPCh (ang. The Organization Department of the Central Committee of the Chinese Communist Party) w porozumieniu z wyższymi organami partyjnymi mianuje

- 
- <sup>69</sup> *Former China energy chief Jiang Jiemin jailed for corruption*, BBC, 12 X 2015 r., <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-34503469> [dostęp: 8 XII 2020].
- <sup>70</sup> Yu Ning i in., *Three Officials at Center of Graft Scandal Were Secretaries to Ex-High Official*, Caixin Global, 9 VII 2014 r., <https://www.caixinglobal.com/2014-07-09/three-officials-at-center-of-graft-scandal-were-secretaries-to-ex-high-official-101013239.html> [dostęp: 8 XII 2020].
- <sup>71</sup> Ng Eric, *China's state-owned oil and gas giants set for reshuffle of top brass*, „South China Morning Post”, 1 V 2015 r., <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1783755/chinas-state-owned-oil-and-gas-giants-set-reshuffle-top> [dostęp: 8 XII 2020].
- <sup>72</sup> Lau Mimi, *Chinese court jails senior ethnic Uyгур official for life on corruption charges*, „South China Morning Post”, 3 XII 2019 r., <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3040287/chinese-court-jails-senior-ethnic-uygur-official-life> [dostęp: 8 XII 2020].
- <sup>73</sup> *China executes mining tycoon Liu Han, who had links to ex-security tsar Zhou Yongkang*, „South China Morning Post”, 9 II 2015 r., <https://www.scmp.com/news/china/article/1708082/chinese-mining-tycoon-liu-han-linked-zhou-yongkang-executed> [dostęp: 8 XII 2020].
- <sup>74</sup> Lau Mimi, *Former China Resources chairman Song Lin pleads guilty to corruption*, „South China Morning Post”, 27 II 2017 r., <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2074354/former-china-resources-chairman-song-lin-stands-trial> [dostęp: 8 XII 2020].
- <sup>75</sup> *Coal industry of Shanxi province anti-corruption investigations: 7 fall of Group 5 executives*, 1 IV 2016 r., <http://wap.uuhomepage.com/StaticWapPages/20160401/20160401074628998.html> [dostęp: 8 XII 2020].
- <sup>76</sup> Lee Jeong-ho, *Former Sinochem general manager Cai Xiyou jailed for 12 years for corruption; latest official to fall in China's crackdown*, „South China Morning Post”, 27 XII 2018 r., <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/2179571/former-sinochem-general-manager-cai-xiyou-jailed-12-years> [dostęp: 8 XII 2020].
- <sup>77</sup> Szybki rozwój po 2000 r. przedsiębiorstw państwowych znacznie przekroczył możliwości monitorowania ich przez rząd centralny. Na przykład średnia liczba spółek zależnych od przedsiębiorstw państwowych wzrosła w latach 2003–2010 ponaddwukrotnie. Wiele firm państwowych i ich liderów coraz bardziej uniezależniało się w praktyce od rządu centralnego, nawet tam, gdzie ta autonomia nie była sankcjonowana prawnie i politycznie. Zob. szerzej: Xu Yi-Chong, *Sinews of Power: Politics of the State Grid Corporation of China*, Oxford 2017; Xu Yi-Chong, *China's Giant State-Owned Enterprises as Policy Advocates: The Case of the State Grid Corporation of China*, „The China Journal” 2018, nr 79, s. 21–39; Hsieh Chang-Tai, Song Zheng, *Grasp the Large, Let Go of the Small: The Transformation of the State Sector in China*, Cambridge 2015.

kadre kierowniczą najwyższego szczebla dla głównych przedsiębiorstw państwowych, tj. sekretarza Komitetu Partyjnego (ang. *Party Committee secretary*), dyrektora generalnego (ang. *general manager*) lub prezesa (ang. *president*) oraz przewodniczącego zarządu (ang. *chair of the board of directors*), jeśli taki istnieje<sup>78</sup>. Xi Jinping podczas swoich rządów stosuje dwie taktyki w zarządzaniu kadrami: wspólne nominacje<sup>79</sup> (wykres 2.) i rotacje<sup>80</sup>.



**Wykres 2.** Wspólne nominacje w przedsiębiorstwach państwowych w Chinach w latach 2003–2017.

Źródło: W. Leutert, *Firm Control: Governing the State-owned Economy Under Xi Jinping*, „China Perspectives” 2018, nr 1–2, s. 31.

Od czasu dojścia Xi Jinpinga do władzy można zauważyć duże upolitycznienie kadr kierowniczych głównych przedsiębiorstw państwowych<sup>81</sup>. Łączenie funkcji przewodniczącego zarządu oraz sekretarza Komitetu Partyjnego ma na celu wzmocnienie komitetów partyjnych w przedsiębiorstwach oraz polityczną kontrolę nad członkami zarządu. Niebieska pionowa linia na wykresie 2. wskazuje

<sup>78</sup> W. Leutert, *Firm Control: Governing the State-owned Economy...*, s. 30.

<sup>79</sup> Nominacja jednej osoby na co najmniej dwa z trzech najwyższych stanowisk kierowniczych.

<sup>80</sup> Szef jednego z przedsiębiorstw centralnych jest mianowany na stanowisko wykonawcze w innym przedsiębiorstwie.

<sup>81</sup> W 2003 r. nowa administracja Hu Jintao próbowała wzmocnić władzę centralną, powołując w tym celu SASAC i upoważniając ją do zarządzania 189 przedsiębiorstwami państwowymi. Pomimo wysiłków administracji na rzecz wzmocnienia władzy nad sektorem państwowym czasy urzędowania Hu Jintao stały się okresem, w którym przedsiębiorstwa państwowe rosły w siłę, miały coraz większe wpływy polityczne i były coraz trudniejsze do kontrolowania. Zob. szerzej: W. Leutert, *Firm Control: Governing the State-owned Economy...*

moment przejścia władzy przez Xi Jinpinga. Jakkolwiek ten trend był widoczny od 2009 r., to po zmianie rządzących w Pekinie zdecydowanie się nasilił. Badaniu poddano 97 głównych firm państwowych w Chinach, nie tylko tych z sektora energetycznego.

Po ugruntowaniu swojej władzy i wyeliminowaniu przeciwników Xi Jinping rozpoczął daleko idące zmiany instytucjonalne. Podczas tzw. dwóch sesji<sup>82</sup> (ang. *Two Sessions*) zostały ogłoszone najważniejsze reformy administracyjne ostatnich 30 lat<sup>83</sup>. Sektor ochrony środowiska był jednym z centralnych obszarów tych reform. To pokazuje, że aktualni przywódcy Chin przykładają dużą wagę do ekologii. Zadania związane z ochroną klimatu i środowiska, które wcześniej były rozłożone na wiele podmiotów, aktualnie skupia jeden organ – Ministerstwo Ekologii i Środowiska (ang. Ministry of Ecology and Environment, MEE)<sup>84</sup>, które uzyskało wiele kompetencji od innych ministerstw (diagram 2). Jako najpotężniejszy organ regulacyjny ds. ochrony środowiska w historii Chin MEE jest odpowiedzialne za opracowywanie i wdrażanie polityki ekologicznej, planów i standardów ochrony środowiska, monitorowanie środowiska, a zwłaszcza kontrolę zanieczyszczeń<sup>85</sup>. Ministerstwo Edukacji i Środowiska reprezentuje Chiny podczas międzynarodowych negocjacji klimatycznych. Ze względu na nowe zadania i obowiązki liczba pracowników MEE została znacznie zwiększona<sup>86</sup>. Na diagramie 3. zaprezentowano autorski schemat zarządzania sektorem energetycznym w Chinach.

---

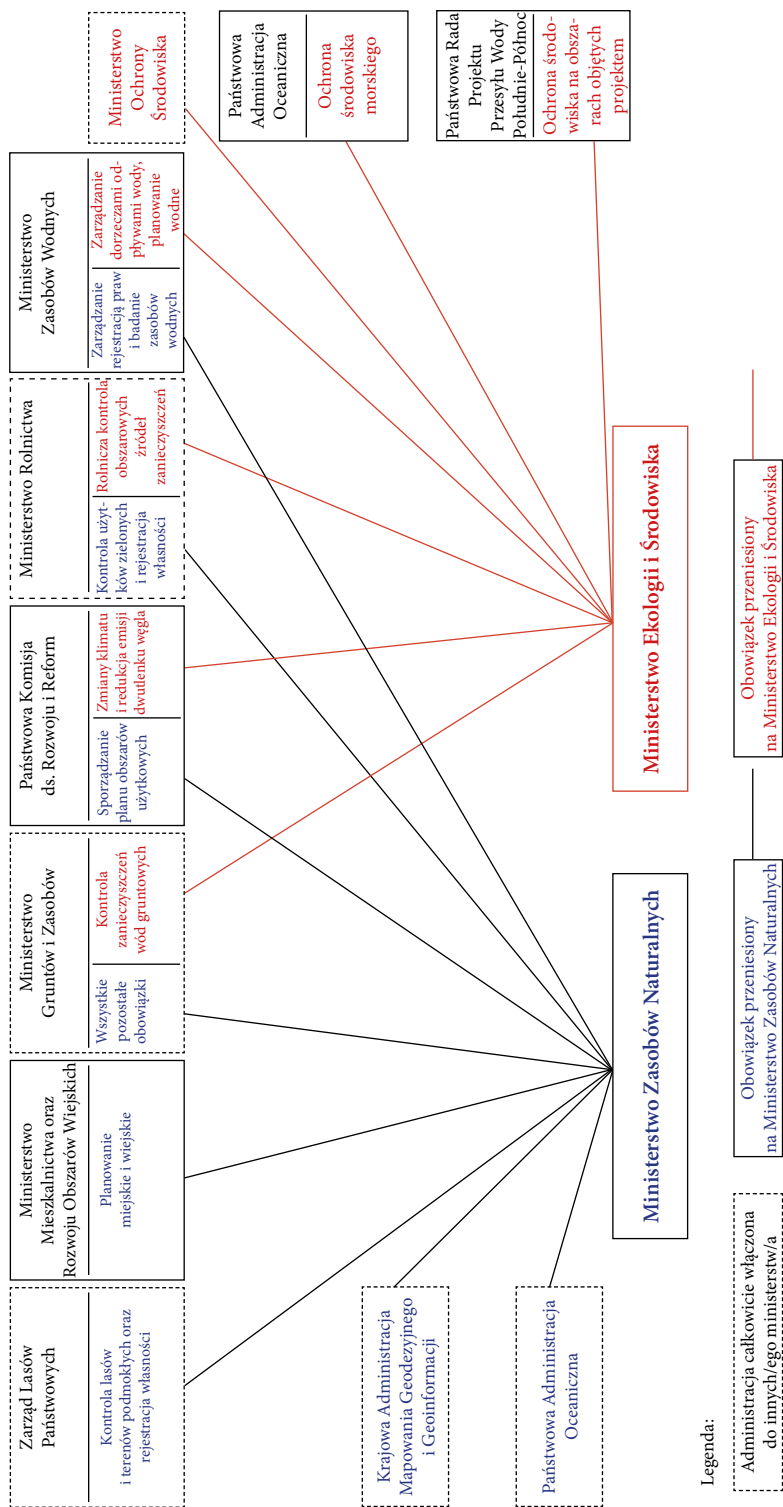
<sup>82</sup> Termin ten odnosi się do corocznych sesji plenarnych Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych (ang. National People's Congress, NPC) oraz Ludowej Politycznej Konferencji Konsultatywnej Chin (ang. Chinese People's Political Consultative Conference, CPPCC).

<sup>83</sup> Szczegółowo na temat zmian zob. *A Guide to 2018 State Council Institutional Reforms*, NPC Observer, <https://npcobserver.com/2018/03/14/a-guide-to-2018-state-council-institutional-reforms/> [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>84</sup> 关于国务院机构改革方案的说明 (ang. Explanation on the Institutional Reform Plan of the State Council), [http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content\\_5273856.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content_5273856.htm) [dostęp: 8 XII 2020].

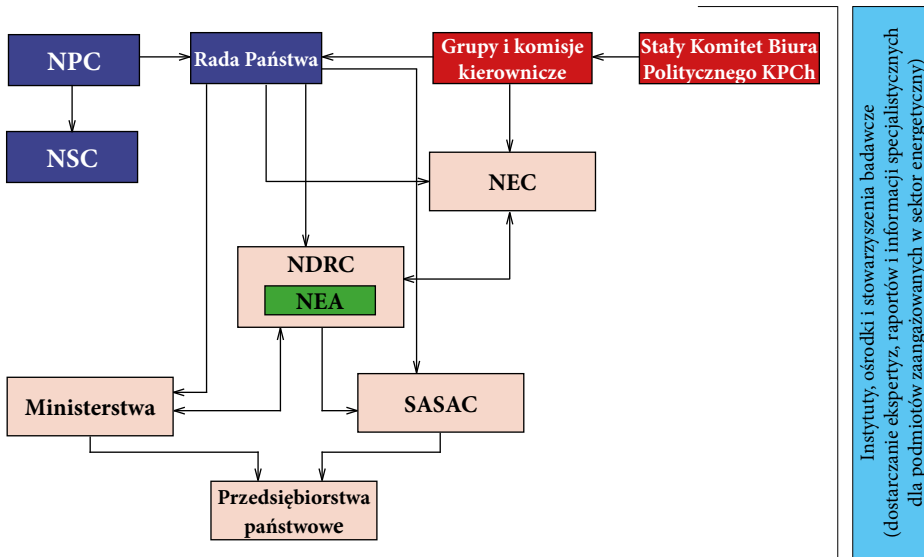
<sup>85</sup> 环保部部长李干杰: 组建生态环境部将实现“五个打通” (ang. Minister of Environmental Protection Li Ganjie: *The Establishment of the Ministry of Ecology and Environment Will Achieve „Five Open Links”*), Xinhuanet, 17 III 2018 r., [http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c\\_1122551701.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c_1122551701.htm) [dostęp: 8 XII 2020].

<sup>86</sup> T. Voita, *Xi Jinping's Institutional Reforms. Environment over Energy?*, Institut français des relations internationales, 2 X 2018 r., [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/voita\\_xi\\_jinping\\_institutional\\_reforms\\_2018.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/voita_xi_jinping_institutional_reforms_2018.pdf), s. 2 [dostęp: 8 XII 2020].



**Diagram 2.** Najważniejsze zmiany instytucjonalne w zakresie energetyki i ochrony klimatu w Chinach w 2018 r.

Źródło: T. Voita, *Xi Jinping's Institutional Reforms. Environment over Energy?*, Institut français des relations internationales, 2 X 2018 r., [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/voita\\_xi\\_jinping\\_institutional\\_reforms\\_2018.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/voita_xi_jinping_institutional_reforms_2018.pdf), s. 2 [dostęp: 8 XII 2020].



**Diagram 3.** Schemat procesu decyzyjnego w sektorze energetycznym po reformie administracyjnej.

Źródło: Opracowanie własne. Użyte skróty: NPC – National People’s Congress, NSC – National Supervision Commission, NEC – National Energy Commission, NDRC – National Development and Reform Commission, NEA – National Energy Administration, SASAC – State-owned Assets Supervision and Administration.

Pomimo zmian w administracji centralnej problemem nadal pozostają samorządy. Wraz z kolejnymi reformami pogłębiającymi otwarcie Chin system administracyjny w coraz większym stopniu zaczynał przypominać system federalny. Yongnian Zheng wskazuje trzy cechy chińskiego federalizmu:

- hierarchiczny system polityczny, w którym działania rządu są podzielone pomiędzy centrum i prowincje w taki sposób, że każdy szczebel władzy podejmuje ostateczne decyzje w określonych dziedzinach;
- istnienie zinstytucjonalizowanej decentralizacji w takim stopniu, że rządowi centralnemu coraz trudniej narzucać prowincjom swoją wolę i zmieniać podział władzy;
- prowincje ponoszą główną odpowiedzialność za gospodarkę regionu i do pewnego stopnia mogą kreować politykę w ramach swoich jurysdykcji<sup>87</sup>.

Trzeci punkt jest o tyle ważny, że wiąże się z konfucjańską, biurokratyczną merytokracją. Zazwyczaj urzędnicy państwowi wszystkich szczebli zajmują swoje

<sup>87</sup> Yongnian Zheng, *Power to dominate, not to change: how China’s central-local relations constrain its reform*, Singapore 2019, s. 1.

stanowiska przez pięć lat. Celem każdego biurokraty jest awans na wyższe stanowisko. Awans zawodowy może przybrać formę uzyskania wyższej rangi, dodatkowych zarobków, lepszego środowiska pracy (np. awans do większego miasta, większego wydziału), łatwiejszego dostępu do dodatków, takich jak subsydiowane mieszkania. Aby zakwalifikować się do awansu, każdy urzędnik musi poddać się tzw. systemowi oceny wyników kadr (ang. *Cadres Performance Evaluation System*) prowadzonemu przez Departament Organizacji KPCh<sup>88</sup>. System ten ocenia pracownika pod kątem m.in. pracowitości, wydajności, uczciwości, moralności. Jednak większość celów, jakie powinni realizować urzędnicy na danym stanowisku, jest bardziej konkretna. Komunistyczna Partia Chin, ustalając ich listę, oznacza poszczególne z nich jako cele twarde albo miękkie<sup>89</sup>. Cele twarde obejmują najważniejsze obszary pod względem politycznym i ekonomicznym, takie jak gospodarka i wzrost PKB, utrzymanie stabilności społecznej, skuteczne egzekwowanie polityki jednego dziecka (do 2016 r.). Co ważne, większość z celów twardych ma tzw. moc weta. Urzędnik musi liczyć się z tym, że jeżeli poniesie porażkę w realizacji jednego z tych najważniejszych celów, jego inne wyniki, nawet jeśli będą na wysokim poziomie, nie będą brane pod uwagę<sup>90</sup>. Wzrost gospodarczy był i nadal jest postrzegany jako najważniejszy czynnik w procesie ewaluacji, podczas gdy działania na rzecz ochrony środowiska określano jako cele miękkie i z tego powodu miały one niski priorytet. Następnym czynnikiem komplikującym implementację i egzekwowanie działań proekologicznych jest to, że często łatwiej ocenić wyniki realizacji celów twardych niż miękkich, np. wzrost PKB na jednego mieszkańca, budowę wielkiego projektu infrastrukturalnego czy to, że w danym mieście nie doszło do zamieszek i demonstracji. Ponadto rezultaty polityki proekologicznej w wielu przypadkach mogą być widoczne dopiero po latach. Rodzi to w urzędnikach obawy, że ich działania mogą zostać zapisane na konto innej osoby. Te czynniki utrudniają wdrażanie inicjatyw prośrodowiskowych. Dobrym przykładem jest próba wprowadzenia tzw. zielonego PKB, które uwzględniałoby ekonomiczne koszty zanieczyszczeń. Ten pilotażowy projekt zainicjowała w 2005 r. Państwowa Administracja Ochrony Środowiska. Na początku obejmował on Pekin i Tianjin oraz prowincje: Hebei, Liaoning, Zhejiang, Anhui, Guangdong, Hainan,

<sup>88</sup> Sposób funkcjonowania KPCh motywuje wielu badaczy do zgłębiania przesłanek, które mają wpływ na karierę polityczną w Chinach. Ustalili oni, że najważniejsze kryteria uwzględniane przy awansie chińskiego urzędnika to: 1) posiadanie członka rodziny, który pełni/pełnił wysoki urząd w partii, 2) mecenat polityczny wyżej postawionego oficjela, 3) wyniki gospodarcze w obszarze administracyjnym zarządzanym przez danego urzędnika, 4) wyższe wykształcenie, 5) doświadczenie, 6) płeć. Zob. szerzej: Zeng Jinghan, *What Matters Most in Selecting top Chinese Leaders? A Qualitative Comparative Analysis*, „Journal of Chinese Political Science” 2013, nr 18, s. 229.

<sup>89</sup> S. Landsberger, *Beijing Garbage: A City Besieged by Waste*, Amsterdam 2019, s. 59–61.

<sup>90</sup> Tamże.

Chongqing i Sichuan. Nie został jednak zrealizowany, gdyż urzędnicy zarządzający prowincjami przy akceptowaniu projektów brali pod uwagę jedynie ich opłacalność ekonomiczną. Ich priorytetem były bowiem cele gospodarcze. W większości przypadków oznaczało to aprobatę projektów generujących dużą ilość zanieczyszczeń<sup>91</sup>. Omawiany problem jest o wiele szerszy i dotyczy realizacji przez samorządy większości zaleceń klimatycznych.

## Zakończenie

Przełom wieków przyniósł Chinom ogromny wzrost ekonomiczny i tym samym dynamicznie rosnące zapotrzebowanie na energię. Luka energetyczna została zlikwidowana przede wszystkim dzięki paliwom kopalnym. Spowodowało to wzrost uzależnienia od importu surowców oraz degradację środowiska. Zanieczyszczenie powietrza, gleb i wód było na tyle duże, że gdyby KPCh nie podjęła inicjatyw mających na celu poprawę sytuacji, w Państwie Środka mogłoby dojść do kryzysu społecznego i gospodarczego. Ta rosnąca potrzeba zmian znalazła odzwierciedlenie w polityce rządowej zapoczątkowanej przez Hu Jintao. W pełni rozkwitła jednak dopiero za rządów Xi Jinpinga, wraz z koncepcją cywilizacji ekologicznej. Aktualna generacja przywódców Chin dąży do wzrostu gospodarczego opartego na jakości i wysokich technologiach, a tym samym do transformacji energetycznej oraz poszanowania środowiska naturalnego. Przez prawie dekadę rządów Xi Jinping scentralizował władzę, upolitycznił i podporządkował KPCh przedsiębiorstwa państwowe, a także przeprowadził reformę administracyjną, powołując Ministerstwo Ekologii i Środowiska. Na początku swoich rządów wyeliminował grupę paliwową, co pozwoliło mu ograniczyć silną pozycję zwolenników paliw kopalnych w centralnych władzach KPCh.

Realizacja idei cywilizacji ekologicznej nadal jednak napotyka w Chinach ogromne przeszkody. Jedną z nich jest system ewaluacji urzędników i relacje na linii władza centralna – władza lokalna. W języku chińskim istnieje idiom 山高皇帝远, który w dosłownym tłumaczeniu brzmi: góra jest wysoka, a cesarz daleko. Odzwierciedla on istniejący od wieków i nadal aktualny problem chińskiej administracji, polegający na tym, że na odległych obszarach państwa prawa i dekrety nie są ściśle egzekwowane. Skuteczne i konsekwentne wdrażanie rozwiązań proekologicznych w Chinach jest tym ważniejsze, że skala problemów związanych z degradacją środowiska naturalnego w najbliższych latach może tam wzrosnąć.

---

<sup>91</sup> Ł. Gacek, *Cywilizacja ekologiczna...*, s. 27.

## Bibliografia

Bogusz M., Jakóbowski J., *Komunistyczna Partia Chin i jej państwo. Konserwatywny zwrot Xi Jinpinga*, Warszawa 2019.

Bolesta A., *Chiny w okresie transformacji*, Warszawa 2006.

Chang Wejen, *Classical Chinese Jurisprudence and the Development of the Chinese Legal System*, „Tsinghua China Law Review” 2012, t. 2, s. 207–272.

Chołaj H., *Kapitalizm konfucjański? Chińskie reformy ekonomiczne a globalizacja*, Warszawa 2014.

Eisenbarth S., *Is Chinese trade policy motivated by environmental concerns?*, „Journal of Environmental Economics and Management” 2017, nr 82, s. 74–103.

Gacek Ł., *Cywilizacja ekologiczna i transformacja energetyczna w Chinach*, Poznań 2020.

Gacek Ł., *Zielona energia w Chinach. Zrównoważony rozwój. Ochrona środowiska. Gospodarka niskoemisyjna*, Kraków 2016.

Guoqian Wang i in., *Desertification and Its Mitigation Strategy in China*, „Journal of Resources and Ecology” 2012, nr 3, s. 97–104.

Hanson A., *Ecological Civilization in the People's Republic of China: Values, Action, and Future Needs*, Manila 2019.

*Historia i rzeczywistość. 100 pojęć do zrozumienia Komunistycznej Partii Chin*, Dou Qiang (red.), Toruń 2019.

Hsieh Chang-Tai, Song Zheng, *Grasp the Large, Let Go of the Small: The Transformation of the State Sector in China*, Cambridge 2015.

Huang Yanzhong, *Toxic Politics: China's Environmental Health Crisis and Its Challenge to the Chinese State*, Cambridge 2020.

*Indeks zagadnień kluczowych dla zrozumienia współczesnych Chin*, Zhou Mingwei (red.), Toruń 2020.

*Leksykon wiedzy o Chinach współczesnych*, Sanjuan Thierry (red.), Warszawa 2009.

Leutert W., *Firm Control: Governing the State-owned Economy Under Xi Jinping*, „China Perspectives” 2018, nr 1–2, s. 27–36.

Paracka D., *China's Three Teachings and the Relationship of Heaven, Earth and Humanity*, „Worldviews” 2012, t. 16, nr 1, s. 79–81.



Pesce M. i in., *Circular Economy in China: Translating Principles into Practice*, „Sustainability” 2020, t. 12, nr 3.

Sen Peng, Li Chen, *Reformując Chiny. Główne wydarzenia (1992–2004)*, Toruń 2013.

Sheng Hui, *The Thought of Ecological Ethics in Chinese Traditional Culture*, „Journal of Henan University of Science and Technology” 2009, t. 27, nr 6.

Song Xingqiang, Wennersten R., Mulder K.F., *Challenges of Sustainable Development in China*, Stockholm 2007.

Wang Xiangsui, *Zgłębiając cud. Prawda o modernizacji Chin*, Toruń, 2019.

Xu Yi-Chong, *China's Giant State-Owned Enterprises as Policy Advocates: The Case of the State Grid Corporation of China*, „The China Journal” 2018, nr 79, s. 21–39.

Xu Yi-Chong, *Sinews of Power: Politics of the State Grid Corporation of China*, Oxford 2017.

Xuguang Zhao, *The Dilemma of „Sports” Environmental Governance and the Transformation of the Rule of Law*, „Shandong Social Sciences” 2017, nr 8, s. 169–174.

Yongnian Zheng, *Power to dominate, not to change: how China's central-local relations constrain its reform*, Singapore 2019.

Zeng Jinghan, *What Matters Most in Selecting top Chinese Leaders? A Qualitative Comparative Analysis*, „Journal of Chinese Political Science” 2013, nr 18, s. 223–239.

Zhang Junfeng i in., *Environmental health in China: progress towards clean air and safe water*, „The Lancet” 2010, t. 375, s. 1110–1119.

Zhang Qianfan, *The Constitution of China*, w: *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, R. Masterman, R. Schütze (red.), Cambridge 2019.

Zhang Yu, *Chińska reforma gospodarcza. Doświadczenia i implikacje*, Toruń 2019.

Zhang Yunfei, Li Na, *Zielony rozwój*, Toruń, Łysomice 2019.

Zhao Yiliang, Wan Linyan, Zhang Shuhuan, *Chiny i Komunistyczna Partia Chin. Wyzwania stojące przed nimi i odpowiedzi na nie*, Toruń 2019, s. 178–208.

### Źródła internetowe

Barboza D., *In China, Farming Fish in Toxic Waters*, „The New York Times”, 15 XII 2007 r., <https://www.nytimes.com/2007/12/15/world/asia/15fish.html> [dostęp: 11 XI 2020].

*China corruption: Life term for ex-security Chief Zhou*, BBC, 11 VI 2015 r., <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-33095453> [dostęp: 8 XII 2020].

*China executes mining tycoon Liu Han, who had links to ex-security tsar Zhou Yongkang*, „South China Morning Post”, 9 II 2015 r., <https://www.scmp.com/news/china/article/1708082/chinese-mining-tycoon-liu-han-linked-zhou-yongkang-executed> [dostęp: 8 XII 2020].

*China pollution: First ever red alert in effect in Beijing*, BBC, 8 XII 2015 r., <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-35026363> [dostęp: 11 XI 2020].

*China seizes US\$14.5b assets from family, associates of ex-security chief Zhou Yongkang*, „South China Morning Post”, 30 III 2014 r., <https://www.scmp.com/news/china/article/1460962/china-seizes-us145b-assets-family-associates-ex-security-chief-zhou> [dostęp: 8 XII 2020].

*China's 2017 Communist Party Leadership Structure & Transition*, US-China Business Council, czerwiec 2017 r., <https://www.uschina.org/sites/default/files/LeadershipReport.pdf> [dostęp: 8 XII 2020].

*Coal industry of Shanxi province anti-corruption investigations: 7 fall of Group 5 executives*, 1 IV 2016 r., <http://wap.uuhomepage.com/StaticWapPages/20160401/20160401074628998.html> [dostęp: 8 XII 2020].

*Developing a Circular Economy in China: Highlights and Recommendations*, World Bank, czerwiec 2009 r., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/18889/489170REPLACEM10BOX338934B01PUBLIC1.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp: 11 XI 2020].

*Environmental Impact Assessment in China*, Tan Zhu, Kin-Che Lam (red.), Tianjin 2009, [https://www.researchgate.net/profile/Kin-Che-Lam/publication/268503532\\_Environmental\\_Impact\\_Assessment\\_in\\_China/links/546ca4160cf2b0bc8e539312/Environmental-Impact-Assessment-in-China.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Kin-Che-Lam/publication/268503532_Environmental_Impact_Assessment_in_China/links/546ca4160cf2b0bc8e539312/Environmental-Impact-Assessment-in-China.pdf) [dostęp: 17 XI 2020].

*Factbox: Catching tigers and hidden flies in China's Energy sector*, Reuters, 21 IX 2018 r., <https://www.reuters.com/article/us-china-corruption-energy-factbox-idUSKCN1M1120> [dostęp: 8 XII 2020].

*Former China energy chief Jiang Jiemin jailed for corruption*, BBC, 12 X 2015 r., <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-34503469> [dostęp: 8 XII 2020].

Giziński J., *Mała rewolucja kulturalna*, „Rzeczpospolita”, 6 IX 2013 r., <https://www.rp.pl/artykul/1045519-Mala-rewolucja-kulturalna.html> [dostęp: 8 XII 2020].

Góralczyk B., *Chiny chcą być numerem jeden*, Obserwator Finansowy, 31 X 2020 r., <https://www.obserwatorfinansowy.pl/tematyka/makroekonomia/trendy-gospodarcze/chiny-chca-byc-numerem-jeden/> [dostęp: 8 XII 2020].

Green F., Stern N., *China's „new normal”: structural change, better growth. And peak emissions*, Centre for Climate Change Economics and Policy, czerwiec 2015 r., s. 7, [https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2015/06/China\\_new\\_normal\\_web.pdf](https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/wp-content/uploads/2015/06/China_new_normal_web.pdf) [dostęp: 1 XI 2020].

Horta L., *Chinese Agriculture Goes Global*, Yale University, 16 XII 2014 r., <https://yaleglobal.yale.edu/content/chinese-agriculture-goes-global> [dostęp: 11 XI 2020].

*How Xi Jinping's ecological idea has changed rural China*, CGTN, 15 VIII 2020 r., [https://www.youtube.com/watch?v=-obpQX0PvRY&feature=emb\\_title](https://www.youtube.com/watch?v=-obpQX0PvRY&feature=emb_title) [dostęp: 19 XI 2020].

Huang Cary, *Xi Jinping strengthens his grip with Zhou Yongkang takedown... but what next?*, „South China Morning Post”, 29 VII 2014 r., <https://www.scmp.com/news/china/article/1561990/xi-jinping-boosts-clout-zhou-yongkang-takedown-what-next> [dostęp: 8 XII 2020].

Huang Chengliang, *Theoretical Origins of Xi Jinping's Thought on Ecological Civilization*, „Chinese Journal of Urban and Environmental Studies” 2019, t. 7, nr 2, <https://www.worldscientific.com/doi/pdf/10.1142/S2345748119750022> [dostęp: 1 XI 2020].

Jin Wang, „*China's green laws are useless*”, China Dialogue, 23 IX 2010 r., <https://chinadialogue.net/en/pollution/3831-china-s-green-laws-are-useless/> [dostęp: 17 XI 2020].

Johnson Ch., Kennedy S., *Xi's Signature Governance Innovation: The Rise of Leading Small Groups*, Center for Strategic and International Studies, 17 X 2017 r., <https://www.csis.org/analysis/xis-signature-governance-innovation-rise-leading-small-groups> [dostęp: 8 XII 2020].

*La Crise de l'eau : Enjeu du XXIème Siècle en Chine*, Resources, 20 IX 2016 r., <https://www.thinktank-resources.com/actualites/la-crise-de-leau-enjeu-du-xxieme-siecle-en-chine-paris-8h30-10h30-sciences-po-centre-de-recherches-internationales-56-rue-jacob-paris-6/> [dostęp: 11 XI 2020].

Lau Mimi, *Chinese court jails senior ethnic Uygur official for life on corruption charges*, „South China Morning Post”, 3 XII 2019 r., <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/3040287/chinese-court-jails-senior-ethnic-uygur-official-life> [dostęp: 8 XII 2020].

Lau Mimi, *Former China Resources chairman Song Lin pleads guilty to corruption*, „South China Morning Post”, 27 II 2017 r., <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/2074354/former-china-resources-chairman-song-lin-stands-trial> [dostęp: 8 XII 2020].

Lee Jeong-ho, *Former Sinochem general manager Cai Xiyu jailed for 12 years for corruption; latest official to fall in China's crackdown*, „South China Morning Post”, 27 XII 2018 r., <https://www.scmp.com/news/china/politics/article/2179571/former-sinochem-general-manager-cai-xiyu-jailed-12-years> [dostęp: 8 XII 2020].

Liu Zhu, Cai Bofeng, *High-resolution Carbon Emissions Data for Chinese Cities*, Harvard Kennedy School, Belfer Center, sierpień 2018 r., <https://www.belfercenter.org/publication/high-resolution-carbon-emissions-data-chinese-cities> [dostęp: 21 IV 2021].

Maizland L., *China's Fight Against Climate Change and Environmental Degradation*, Council on Foreign Relations, 19 V 2021 r., <https://www.cfr.org/backgrounder/china-climate-change-policies-environmental-degradation> [dostęp: 5 VI 2021].

Ng Eric, *China's state-owned oil and gas giants set for reshuffle of top brass*, „South China Morning Post”, 1 V 2015 r., <https://www.scmp.com/news/china/policies-politics/article/1783755/chinas-state-owned-oil-and-gas-giants-set-reshuffle-top> [dostęp: 8 XII 2020].

Patton D., Wong Fayen, *Coal Mining Project Drains Groundwater and Discharges Toxic Waste*, Scientific American, 23 VII 2013 r., <https://www.scientificamerican.com/article/chinas-shenhua-drains-groundwater-f/> [dostęp: 11 XI 2020].

*People's Republic of China Second Biennial Update Report on Climate Change*, grudzień 2018 r., [https://unfccc.int/sites/default/files/resource/China%20BUR\\_English.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/China%20BUR_English.pdf) [dostęp: 8 XII 2020].

*PetroChina Co., Ltd.*, <https://asia.nikkei.com/Companies/PetroChina-Co.-Ltd2> [dostęp: 8 XII 2020].

*Poverty headcount ratio at \$1.90 a day (2011 PPP) (% of population) – China*, The World Bank, <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.DDAY?locations=CN> [dostęp: 21 IV 2021].

*The World Bank in China*, The World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/china/overview#3> [dostęp: 21 IV 2021].

Voïta T., *Xi Jinping's Institutional Reforms. Environment over Energy?*, Institut français des relations internationales, 2 X 2018 r., [https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/voita\\_xi\\_jinping\\_institutional\\_reforms\\_2018.pdf](https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/voita_xi_jinping_institutional_reforms_2018.pdf) [dostęp: 8 XII 2020].

Wong Edward, *Beijing Issues Red Alert Over Air Pollution for the First Time*, „The New York Times”, 7 XII 2015 r., <https://www.nytimes.com/2015/12/08/world/asia/beijing-pollution-red-alert.html> [dostęp: 11 XI 2020].

Xiao Qiang, *Chinese Economy: Unstable, Unbalanced, Uncoordinated, and Unsustainable*, „China Digital Times”, 19 III 2007 r., <https://chinadigitaltimes.net/2007/03/chinese-economy-unstable-unbalanced-uncoordinated-and-unsustainable-stephen-roach/> [dostęp: 19 XI 2020].

Yang Ge, Huang Kaixi, *Former Sinopec Executive Gets 15 Years for Corruption*, Caixin Global, 25 I 2017 r., <https://www.caixinglobal.com/2017-01-25/former-sinopec-executive-gets-15-years-for-corruption-101049013.html> [dostęp: 8 XII 2020].

Yu Ning i in., *Three Officials at Center of Graft Scandal Were Secretaries to Ex-High Official*, Caixin Global, 9 VII 2014 r., <https://www.caixinglobal.com/2014-07-09/three-officials-at-center-of-graft-scandal-were-secretaries-to-ex-high-official-101013239.html> [dostęp: 8 XII 2020].

Zhou Di, *China's Environmental Vertical Management Reform: An Effective and Sustainable Way Forward or Trouble in Itself?*, „Laws” 2020, t. 9, nr 4, <https://www.mdpi.com/2075-471X/9/4/25/htm> [dostęp: 5 VI 2021].

### Chińskie źródła internetowe

Canfa W., *中国现代环境立法的现状与未来展望* (ang. Current Status and Future Prospects of China's Modern Environmental Legislation), Sohu.com, 10 II 2011 r., <http://news.sohu.com/20110310/n279751843.shtml> [dostęp: 17 XI 2020].

中共中央印发《深化党和国家机构改革方案》(ang. The Central Committee of the Communist Party of China issued the “Deepening Party and State Institutional Reform Plan”), People's Daily Online, 21 III 2018 r., <http://politics.people.com.cn/n1/2018/0321/c1001-29881261.html> [dostęp: 8 XII 2020].

关于国务院机构改革方案的说明 (ang. Explanation on the Institutional Reform Plan of the State Council), [http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content\\_5273856.htm](http://www.gov.cn/guowuyuan/2018-03/14/content_5273856.htm) [dostęp: 8 XII 2020].

浙江省委书记习近平：绿水青山就是金山银山 (ang. Zhejiang Provincial Party Secretary Xi Jinping: Green water and green mountains are golden mountains), 24 IV 2006 r., [http://cpc.people.com.cn/GB/47816/4322332.html?fbclid=IwAR1eQtSiwk3xxE\\_jAExI-zx9d6dVRXOQmEkTUFyRI85nGb1Bo5uGwihVupNc](http://cpc.people.com.cn/GB/47816/4322332.html?fbclid=IwAR1eQtSiwk3xxE_jAExI-zx9d6dVRXOQmEkTUFyRI85nGb1Bo5uGwihVupNc) [dostęp: 1 XI 2020].

环保部部长李干杰：组建生态环境部将实现“五个打通” (ang. Minister of Environmental Protection Li Ganjie: The Establishment of the Ministry of Ecology and Environment Will Achieve „Five Open Links”), Xinhuanet, 17 III 2018 r., [http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c\\_1122551701.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2018lh/2018-03/17/c_1122551701.htm) [dostęp: 8 XII 2020].

### Akty prawne

Constitution of the People's Republic of China, [https://www.constituteproject.org/constitution/China\\_2018.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/China_2018.pdf?lang=en) [dostęp: 5 VI 2021].

## Cyberbezpieczeństwo państw w XXI wieku na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup>

### Abstrakt

Artykuł został poświęcony cyberbezpieczeństwu jako priorytetowi gospodarki narodowej w kontekście globalnych zagrożeń gospodarki światowej mających wpływ na bezpieczeństwo państw. Zagrożenia cybernetyczne są z pewnością jednym z głównych zagrożeń bezpieczeństwa światowej gospodarki, a tym samym cyberbezpieczeństwo staje się priorytetem dla gospodarki narodowej, także dla Rzeczypospolitej Polskiej. Tezę tę potwierdzają m.in. statystyki incydentów cybernetycznych oraz liczne działania podejmowane przez państwa w celu zwalczania cyberzagrożeń.

### Słowa kluczowe

cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo cybernetyczne, zagrożenia cybernetyczne, cyberprzestrzeń, cyberprzestępczość, cyberterrorizm.

<sup>1</sup> Artykuł powstał na podstawie pracy magisterskiej pt. *Cyberbezpieczeństwo państw w XXI wieku na przykładzie Rzeczypospolitej Polskiej*, obronionej na Wydziale Ekonomii i Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Autorka wykorzystała rozdziały: I, II oraz III. Praca została nagrodzona w XI edycji konkursu Szefa ABW na najlepszą pracę doktorską, magisterską lub licencjacką dotyczącą bezpieczeństwa państwa w kontekście zagrożeń wywiadowczych, terrorystycznych, ekonomicznych.

# Cybersecurity of countries in the 21st century on the example of the Republic of Poland

**Abstract** The article is devoted to the characteristics of cybersecurity as a priority of the national economy in the context of global threats to the security of the world economy. Cyber threats are certainly one of the main security threats to the global economy, and thus cybersecurity is becoming a priority for the national economy, also for the Republic of Poland. This thesis is confirmed, among others, by statistics of cyber incidents, which are growing dynamically, and numerous actions taken by states to combat cyber threats.

**Keywords** cybersecurity, cyber threats, cyberspace, cybercrime, cyberterrorism.

Dynamiczny rozwój naukowo-techniczny, który rozpoczął się w XX w., diametralnie zmienił większość aspektów życia człowieka. Zarówno trzecia rewolucja przemysłowa, jak i czwarta (zwana rewolucją cyfrową) przyczyniły się do wielu zmian na świecie. Najważniejszą z nich jest powstanie komputera oraz sieci Internet<sup>2</sup>. Pierwsze komputery i sieci komputerowe początkowo były wykorzystywane głównie do celów naukowych i militarnych. Dopiero później zaczęły stawać się bardziej dostępne, czemu towarzyszył z kolei wzrost uzależnienia społeczeństwa od technologii teleinformatycznych<sup>3</sup>. Prężnie rozwijające się komputeryzacja, cyfryzacja i telekomunikacja doprowadziły do tego, że korzystanie z tych urządzeń to już codzienność, nieodłączny element życia człowieka. Szybki postęp technologiczny spowodował wprowadzenie nowych technologii określanymi terminem „internet rzeczy” (ang. *Internet of Things*, IoT)<sup>4</sup>. To nowoczesna technologia pozwalająca użytkownikom na podłączenie do Internetu dowolnego urządzenia, a także kierowanie nim zdalnie, z każdego miejsca na Ziemi. Nazwa IoT jest stosowana nie tylko do rzeczy uniwersalnych

---

<sup>2</sup> D. Palka, K. Stecuła, *Postęp technologiczny – dobrodziejstwo czy zagrożenie?*, w: *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, t. 1, D. Palka, K. Stecuła, R. Knosala (red.), Opole 2018, s. 587–588.

<sup>3</sup> M. Lakomy, *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Katowice 2015, s. 27–37.

<sup>4</sup> D. Palka, K. Stecuła, *Postęp technologiczny...*, s. 592.

jak telefon, komputer czy tablet, lecz także do maszyn i urządzeń w fabrykach. Internet rzeczy umożliwia użytkownikom działanie na niespotykaną wcześniej skalę. Efektem tej rewolucji informatycznej jest powstanie przestrzeni teleinformatycznej, zwanej inaczej cyberprzestrzenią, która jest „nową domeną ludzkiej aktywności”<sup>5</sup>. Powstanie cyberprzestrzeni wymusiło na użytkownikach ochronę sieci informatycznych, urządzeń oraz wykorzystywanych programów przed ich uszkodzeniami, atakami czy nieuprawnionym dostępem, określaną terminem „cyberbezpieczeństwo”.

## Cyberprzestrzeń

W literaturze przedmiotu cyberprzestrzeń jest określana jako (...) *zależny od czasu zestaw wzajemnie połączonych systemów informatycznych oraz ludzkich użytkowników, którzy wchodzi z tymi systemami w interakcję*<sup>6</sup>. Według rządowego dokumentu *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej* cyberprzestrzeń jest (...) *przestrzenią przetwarzania i wymiany informacji tworzoną przez systemy teleinformatyczne (...) zapewniające przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne*<sup>7</sup>. Podstawowym elementem tworzącym cyberprzestrzeń są zasoby materialne systemu teleinformatycznego. Jest to zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania. Zapewnia on przetwarzanie, przechowywanie, wysyłanie i odbieranie danych dzięki sieciom telekomunikacyjnym. Siecią telekomunikacyjną możemy nazwać wszelkie urządzenia przekierowujące, systemy transmisyjne oraz nieaktywne elementy sieci<sup>8</sup>. Nie należy utożsamiać przestrzeni cybernetycznej jedynie z siecią Internet, gdyż przestrzeń ta obejmuje również sieci telekomunikacyjne i komputerowe. Można więc mówić, że są to wszystkie systemy informatyczne, które wspólnie tworzą sieć globalną.

<sup>5</sup> M. Lakomy, *Bezpieczeństwo teleinformatyczne (cyberbezpieczeństwo)*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, M. Lakomy, R. Zięba (red.), Warszawa 2018, s. 55.

<sup>6</sup> R. Ottis, P. Lorents, *Cyberspace: Definition and Implications*, w: *Proceedings of the 5th International Conference on Information Warfare and Security*, Dayton U.S. 2010, <https://dumitrudumbrava.files.wordpress.com/2012/01/cyberspace-definition-and-implications.pdf> [dostęp: 20 XII 2020].

<sup>7</sup> *Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013, s. 5.

<sup>8</sup> C. Banasiński, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2018, s. 25.



Według Tomasza R. Aleksandrowicza cyberprzestrzeń charakteryzuje się niezależnością od miejsca, czasu, odległości czy granic, jak również częściową anonimowością i ograniczoną możliwością ustalenia sprzętu, z którego się korzysta<sup>9</sup>.

## Cyberbezpieczeństwo

Według literatury przedmiotu (...) cyberprzestrzeń stała się nowym środowiskiem bezpieczeństwa<sup>10</sup>. Można więc mówić, że cyberbezpieczeństwo jest niczym innym jak (...) procesem zapewnienia bezpiecznego funkcjonowania w cyberprzestrzeni państwa jako całości, jego struktur, osób fizycznych i osób prawnych, w tym przedsiębiorców i innych podmiotów nieposiadających osobowości prawnej, a także będących w ich dyspozycji systemów teleinformatycznych oraz zasobów informacyjnych w globalnej cyberprzestrzeni<sup>11</sup>.

W słowniku zawartym w *Strategii Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2022*<sup>12</sup> można znaleźć definicję terminu „cyberbezpieczeństwo” rozumianego jako bezpieczeństwo sieci i systemów informatycznych oraz bezpieczeństwo teleinformatyczne. Zgodnie z definicją cyberbezpieczeństwo to (...) odporność systemów teleinformatycznych, przy danym poziomie zaufania, na wszelkie działania naruszające dostępność, autentyczność, integralność lub poufność przechowywanych lub przekazywanych, lub przetwarzanych danych, lub związanych z nimi usług oferowanych lub dostępnych poprzez te sieci i systemy informatyczne<sup>13</sup>.

Jeszcze inaczej definiuje się to pojęcie w środowisku wojskowym. Według organizacji związanych z wojskowością bezpieczeństwo cybernetyczne dzieli się na obszar cyberobrony (cyberbezpieczeństwo militarne, które jest związane z prowadzoną walką zbrojną i z siłami zbrojnymi) oraz na obszar cyberochrony (cyberbezpieczeństwo o wymiarze pozamilitarnym)<sup>14</sup>. Zakres tak rozumianego bezpieczeństwa ma wymiar strategiczny.

<sup>9</sup> T.R. Aleksandrowicz, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2016, nr 15, s. 12.

<sup>10</sup> M. Grzelak, K. Liedel, *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Zeszyty Naukowe Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego” 2014, nr 2, s. 138.

<sup>11</sup> C. Banasiński, *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu...*, s. 31.

<sup>12</sup> *Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2020*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2017.

<sup>13</sup> Tamże, s. 28.

<sup>14</sup> S. Koziej, *Transsektorowy charakter cyberbezpieczeństwa. Strategiczne wyzwania dla Polski i NATO*, <https://koziej.pl/wp-content/uploads/2016/10/IBK-Cyberbezpiecze%C5%84stwo-25.10.2016.pdf>, s. 5 [dostęp: 20 XII 2020].

Według Tomasza Hoffmana cyberbezpieczeństwo jest nową dziedziną bezpieczeństwa państwa, która ma związek z cyberprzestępczością oraz cyberterroryzmem<sup>15</sup>.

## Cyberterroryzm a cyberprzestępczość

W obliczu dynamicznego rozwoju technologii informatycznej i uzależnienia państw od udogodnień, które ona oferuje, państwa coraz częściej stają przed nowym wyzwaniem, jakim jest cyberterroryzm (zwany inaczej terroryzmem informacyjnym, hi-tech terroryzmem). W literaturze przedmiotu opisano cyberterroryzm jako (...) *politycznie motywowany atak lub groźbę ataku na komputery, sieci lub systemy informacyjne w celu zniszczenia infrastruktury oraz zastraszenia lub wymuszenia na rządzie i ludziach daleko idących politycznych i społecznych celów*<sup>16</sup>.

Według Roberta Kośli cyberterroryzm jest działaniem, które blokuje, niszczy lub niszczy informację przetwarzaną, przechowywaną bądź przekazywaną w systemach teleinformatycznych. Zwraca on również uwagę na to, że wykorzystanie tych systemów prowadzi do dezinformacji, gdyż celem ataku jest właśnie informacja, a nie sam system<sup>17</sup>. Aby jednak móc mówić o cyberterroryzmie, niepożądane działania muszą wywołać potężne szkody i strach wśród społeczeństwa lub też muszą być skutkiem przemocy wobec osób lub mienia, np. może to być atak, który prowadzi do śmierci człowieka bądź znacznych obrażeń ciała.

Również większe ataki na infrastrukturę krytyczną mogą być zaliczane do cyberterroryzmu. Jednocześnie przyjmuje się, że ataki na usługi o niewielkim znaczeniu nie są cyberterroryzmem<sup>18</sup>. Jego sprawcami mogą być zarówno osoby z danego państwa, jak i spoza niego. Mogą to być także organizacje terrorystyczne czy ugrupowania rebelianckie. Cyberterroryzm jest jednym z najbardziej zaawansowanych i największych zagrożeń teleinformatycznych. Można wręcz przyjąć, że cyberterroryzm to jedno z głównych zagrożeń dla świata w XXI w., gdyż wpływa na system

<sup>15</sup> T. Hoffmann, *Główni aktorzy cyberprzestrzeni i ich działalność*, w: *Cyberbezpieczeństwo wyzwaniem XXI wieku*, T. Dębowski (red.), Łódź–Wrocław 2018, s. 27–28.

<sup>16</sup> A. Bógdał-Brzezińska, M.F. Gawrycki, *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003, s. 73.

<sup>17</sup> R. Kośla, *Cyberterroryzm – definicja zjawiska i zagrożenie dla Polski*, wystąpienie na konferencji w Bemowie, 29 XI 2002 r., za: P. Jankowski, *Cyberterroryzm jako współczesne zagrożenie dla administracji publicznej*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, s. 18.

<sup>18</sup> I. Oleksiewicz, *Cyberterroryzm jako realne zagrożenie dla Polski*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, t. 12, nr 1, s. 54.

polityczny i gospodarczy państwa, a także stabilność jego instytucji<sup>19</sup>. Często mylnie utożsamia się terroryzm informacyjny z cyberatakiem. Błędem jest uznawanie każdego ataku w cyberprzestrzeni za cyberterroryzm, np. niepożądanych działań skierowanych na bazy danych, nawet jeśli powodują spore straty materialne<sup>20</sup>.

Cyberprzestępczość jest jedną z nowszych, a jednocześnie jedną z najszybciej rozwijających się form przestępczości transgranicznych. W polskim prawie nie ma przyjętej jednej definicji legalnej cyberprzestępczości. Według Organizacji Narodów Zjednoczonych cyberprzestępczość można zdefiniować w ujęciu wąskim lub szerokim:

Cyberprzestępstwo w wąskim sensie oznacza wszelkie nielegalne działanie, wykonywane w postaci operacji elektronicznych, wymierzone przeciw bezpieczeństwu systemów komputerowych lub procesowanych przez te systemy danych. (...) Cyberprzestępstwo w szerokim sensie jest rozumiane jako przestępstwo dotyczące komputerów, czyli chodzi o wszelkie nielegalne działania popełnione za pomocą lub dotyczące systemów lub sieci komputerowych, włączając w to między innymi nielegalne posiadanie i udostępnianie lub rozpowszechnianie informacji przy użyciu systemów lub sieci komputerowych<sup>21</sup>.

W literaturze przedmiotu podaje się, że główną różnicą między już wcześniej wspomnianym terroryzmem a cyberprzestępczością są intencje czy motywy przeprowadzenia ataku, którymi kierują się sprawcy (np. motyw finansowy). Natomiast dla cyberterrorystów są to najczęściej motywy polityczne, religijne bądź społeczne<sup>22</sup>. Kolejną różnicą jest częstość występowania. W przestrzeni cybernetycznej znacznie częstszym zagrożeniem niż cyberterroryzm czy nawet wojna cybernetyczna jest cyberprzestępczość<sup>23</sup>.

<sup>19</sup> T. Hoffmann, *Główni aktorzy cyberprzestrzeni...*, s. 27–28.

<sup>20</sup> T. Szubrycht, *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia informatycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2005, r. 46, nr 1, s. 178–179.

<sup>21</sup> R. Szymczykiewicz, *Czym jest cyberprzestępstwo?*, Infor, 28 XII 2011 r., <https://www.infor.pl/prawo/prawo-karne/przestepstwa-komputerowe/298370,2,Czym-jest-cyberprzestepstwo.html> [dostęp: 20 XII 2020].

<sup>22</sup> M. Górka, *Wybrane aspekty definicyjne cyberterroryzmu i ich znaczenie w perspektywie polityki bezpieczeństwa*, „Cywilizacja i Polityka” 2017, t. 15, nr 15, s. 304–305.

<sup>23</sup> Tamże.

## Cyberbezpieczeństwo państwa – identyfikacja zagrożeń globalnych związanych z bezpieczeństwem państwa

Współczesne państwa są wystawione na wiele ogólnoswiatowych zagrożeń, w tym wiele zjawisk, np. zmiany klimatyczne, które w negatywny sposób oddziałują na ich bezpieczeństwo. Postępująca globalizacja może wywołać skutki zarówno pozytywne, jak i negatywne – z jednej strony ułatwiła dzielenie się informacjami i danymi, z drugiej zaś przyczynia się do rozprzestrzeniania się zagrożeń na cały świat. Również niestabilna sytuacja (m.in. polityczna) na świecie wpływa negatywnie na środowisko bezpieczeństwa, oddziałuje na państwa i pogłębia ich destabilizację. Dodatkowo muszą one zmierzyć się z wyzwaniami i zagrożeniami, które niejednokrotnie nabierają nowego znaczenia<sup>24</sup>. Jednym z nich jest konieczność przystosowania się do wyzwań globalizacji, gdyż nieprzystosowanie się do zmieniającej się rzeczywistości powoduje utratę przez państwo pozycji na arenie międzynarodowej<sup>25</sup>.

W celu dobrego zrozumienia zagadnienia zagrożenia globalnego wpływającego na bezpieczeństwo państwa warto przedstawić definicję i dziedziny bezpieczeństwa państwa, jak również klasyfikację zagrożeń. Bezpieczeństwo państwa (bezpieczeństwo narodowe), według słownika Biura Bezpieczeństwa Narodowego (BBN), jest (...) *rodzajem bezpieczeństwa, którego podmiotem jest naród zorganizowany w państwo*<sup>26</sup>. Zintegrowany charakter współczesnego bezpieczeństwa państwa, czyli jego wielowymiarowość i kompleksowość, pozwala na wyróżnienie podstawowych dziedzin, sektorów, jak również obszarów transsektorowych (transdziałowych). Bezpieczeństwo państwa można podzielić na cztery dziedziny i powiązane z nimi sektory<sup>27</sup>:

- 1) obronna; obejmuje bezpieczeństwo militarne; obejmuje sektory: dyplomatyczny w dziedzinie bezpieczeństwa, militarny, wywiadowczy,
- 2) ochronna; obejmuje bezpieczeństwo cywilne; obejmuje sektory: kontrwywiadowczy, prawa i porządku publicznego, ratownictwa,
- 3) społeczna; obejmuje sektory: kulturowy, edukacyjny, socjalny, demograficzny, migracyjny i inne,
- 4) gospodarcza; obejmuje sektory: finansowy, energetyczny, transportowy, infrastruktury krytycznej, środowiska naturalnego i inne.

<sup>24</sup> S. Koziej, *Identyfikacja zagrożeń globalnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Przyszłość. Świat-Europa-Polska” 2012, nr 2, s. 30–31.

<sup>25</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013, s. 109–110.

<sup>26</sup> (MINI)SŁOWNIK BBN: *Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, BBN, <http://katedrawiss.uwm.edu.pl/sites/default/files/download/202005/minislownik-bbn-propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.pdf> [dostęp: 9 II 2021].

<sup>27</sup> S. Koziej, *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej: aspekty strategiczne*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 1, s. 146.

Transsektorowe (transdziedzinowe, transpodmiotowe) obszary bezpieczeństwa to (...) części zintegrowanego bezpieczeństwa narodowego obejmujące swą treścią problematykę właściwą jednocześnie różnym podmiotom, dziedzinom i sektorom tego bezpieczeństwa<sup>28</sup>, np. cyberbezpieczeństwo czy bezpieczeństwo antyterrorystyczne. Obszary te są tworzone najczęściej ze względu na nowe i pilne potrzeby państwa, jak w wymienionym przypadku – ze względu na globalne zagrożenie cyberprzestępczością i cyberterroryzmem.

Przechodząc do identyfikacji zagrożeń globalnych, warto najpierw przytoczyć definicję samego słowa „zagrożenie”. Zagrożenie to (...) zakres zdarzeń wywołanych celowo lub losowych, które wywierają negatywny wpływ na funkcjonowanie politycznych i gospodarczych struktur państwa, na warunki bytowania ludności oraz stan środowiska naturalnego<sup>29</sup>. Globalne zagrożenia to te, które odnoszą się do całego świata, globu, a nie pojedynczego państwa.

Według Stanisława Kozieja (szefa BBN w latach 2010–2015<sup>30</sup>) istnieje wiele rodzajów zagrożeń, w różnych dziedzinach bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z tematyką niniejszego artykułu warto skupić się na dwóch z nich – obronnej i ochronnej. Przywołany autor wyróżnia jedynie trzy zagrożenia transnarodowe o zasięgu globalnym, które są najbardziej dostrzegalne<sup>31</sup>:

- 1) rozpowszechnianie broni masowego rażenia,
- 2) terroryzm,
- 3) cyberzagrożenia.

Ostatnim zagrożeniem wyszczególnionym przez Kozieja są cyberzagrożenia, a dokładniej – podatność państw na nie. Państwo, które jest nowoczesne i rozwinięte, zapewnia obywatelom dostęp do Internetu, co wiąże się z koniecznością zapewnienia bezbłędnego funkcjonowania systemów teleinformatycznych, jak również nieustannym ich sterowaniem i monitorowaniem<sup>32</sup>. W przypadku sieci Internet. mającej ogromny zasięg, i globalnej skali systemów informatycznych nieuniknione jest narażanie się państw na wiele ataków cybernetycznych. Postępujący rozwój technologiczny będzie powodował ciągłe powstawanie i doskonalenie stosowanych metod cyberataków<sup>33</sup>. Wiele zagrożeń, które współcześnie są zaliczane do tradycyjnych,

<sup>28</sup> (MINI)SŁOWNIK BBN: Propozycje nowych terminów...

<sup>29</sup> *Zagrożenia we współczesnym świecie jako temat edukacji geograficznej*, T. Michalski (red.), Warszawa 2008, s. 8.

<sup>30</sup> Strona prof. dr. hab. Stanisława Kozieja, <https://koziej.pl/o-mnie/> [dostęp: 9 II 2021].

<sup>31</sup> S. Koziej, *Identyfikacja zagrożeń globalnych...*, s. 31–33.

<sup>32</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 116–117.

<sup>33</sup> Tamże.

zacznie występować wówczas w cyberprzestrzeni, jak np. cyberprotesty<sup>34</sup>. Zagrożenia czyhające na państwa w przestrzeni wirtualnej są naprawdę ogromne.

Coraz częściej zwraca się uwagę na to, że właśnie globalne zagrożenia dotyczące cyberprzestępczości i cyberterroryzmu są kwalifikowane jako sytuacja, która zagraża stabilności i bezpieczeństwu państwa. Najlepszym tego przykładem jest art. 12 *Koncepcji strategicznej obrony i bezpieczeństwa członków Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego*, który brzmi:

Ataki cybernetyczne stają się coraz częstsze, lepiej zorganizowane i bardziej kosztowne, biorąc pod uwagę szkody, jakie wyrządzają administracjom rządowym, biznesowi, gospodarce, a potencjalnie także transportowi, sieciom dostaw i innej infrastrukturze krytycznej; mogą one osiągnąć poziom, którego przekroczenie zagraża narodowemu i euroatlantyckiemu dobrobytowi, bezpieczeństwu i stabilności<sup>35</sup>.

Cyberzagrożenia powoli naruszają zasadę suwerennej równości państw<sup>36</sup>. Złowrogie ataki w cyberprzestrzeni na państwa mogą powodować przeniesienie sporu na inną płaszczyznę, poza przestrzeń cybernetyczną. Początkowo ta przestrzeń miała inne zastosowanie, jednak z czasem zauważono, że coraz więcej ataków terrorystycznych jest przenoszonych właśnie do cyberprzestrzeni, co destrukcyjnie wpływa na prawidłowe funkcjonowanie sieci poszczególnych państw i ich systemy teleinformatyczne. Znaczenie bezpieczeństwa informacyjnego i cyberbezpieczeństwa dla wielu państw jest priorytetem w utrzymaniu prawidłowego poziomu bezpieczeństwa narodowego<sup>37</sup>.

## Cyberbezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej – krajowy system cyberbezpieczeństwa

Krajowy system cyberbezpieczeństwa musi być regulowany przez państwo w celu zapewnienia bezpieczeństwa cybernetycznego społeczeństwu oraz innym podmiotom narażonym na cyberataki. System ten ma zapewniać bezpieczeństwo cybernetyczne na poziomie krajowym, zwłaszcza niezakłócone świadczenie usług

<sup>34</sup> Zob. (MINI)SŁOWNIK BBN: *Propozycje nowych terminów...*

<sup>35</sup> *Koncepcja strategiczna NATO z 2010 r.*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 29, s. 206.

<sup>36</sup> Zob. *Deklaracja zasad prawa międzynarodowego dotyczących przyjaznych stosunków i współdziałania państw zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 2625(XXV), 24 października 1970*, <http://www.grocejusz.edu.pl/Documents/dekl2625.html> (przyp. red.).

<sup>37</sup> *Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 116–117.

kluczowych czy cyfrowych<sup>38</sup>. W Polsce podstawowym aktem prawnym, który reguluje obszar cyberbezpieczeństwa, jest ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa<sup>39</sup> przygotowana przez Ministerstwo Cyfryzacji. Ustawą tą wdrożono do systemu prawnego dyrektywę 2016/1148 w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii<sup>40</sup>, zwanej Dyrektywą NIS, którą musiał przyjąć każdy członek Unii Europejskiej. Celem ustawodawcy oprócz wprowadzenia nadzoru i kontroli zgodnie z przypisami omawianej ustawy jest również określenie organizacji i funkcjonowania całego systemu bezpieczeństwa cybernetycznego państwa oraz ustalenie zakresu strategii cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z Dyrektywą NIS ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa nie obejmuje przedsiębiorców telekomunikacyjnych i dostawców usług zaufania, którzy podlegają europejskim i krajowym wymaganiom sektorowym z zakresu cyberbezpieczeństwa, podmiotów wykonujących działalność leczniczą, a także takich, które są tworzone przez szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu<sup>41</sup>.

W omawianej ustawie „cyberbezpieczeństwo” definiuje się jako (...) *odporność systemów informacyjnych na działania naruszające poufność, integralność, dostępność i autentyczność przetwarzanych danych lub związanych z nimi usług oferowanych przez te systemy*<sup>42</sup>. Każde wydarzenie, które ma lub może mieć wpływ na bezpieczeństwo cybernetyczne Rzeczypospolitej Polskiej, jest określane w rozumieniu ustawy jako incydent<sup>43</sup>. Wskazano w niej kilka rodzajów incydentów w zależności od podmiotu, który je zgłasza, oraz skutków (wielkości szkody), jakie on powoduje, a także określono zarządzanie tymi incydentami.

Zgodnie z ustawą wyróżnia się<sup>44</sup>:

- incydent krytyczny – wpływa na gospodarkę państwa, skutkuje znaczną szkodą dla bezpieczeństwa i funkcjonowania instytucji publicznych,

<sup>38</sup> *Krajowy system cyberbezpieczeństwa*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/krajowy-system-cyberbezpieczenstwa-> [dostęp: 13 IV 2021].

<sup>39</sup> *Ustawa z dnia 5 lipca 2018 o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1369, ze zm.).

<sup>40</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii* (Dz. Urz. UE L 194 z 19 VII 2016 r.).

<sup>41</sup> C. Banasiński, W. Nowak, *Europejski i Krajowy System Cyberbezpieczeństwa*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu...*, s. 160.

<sup>42</sup> Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, art. 2 ust. 1 pkt 4.

<sup>43</sup> Tamże, art. 2 ust. 1 pkt 5.

<sup>44</sup> Tamże, art. 2 ust. 1 pkt 6, pkt 7, pkt 8, pkt 9.

- incydent poważny – znacząco obniża jakość lub przerywa ciągłość świadczenia usług; progiem, który określa skalę oraz nazwę danego incydentu, jest liczba użytkowników dotknięta incydem, czas jego oddziaływania oraz obszar, który został nim dotknięty,
- incydent istotny – ma decydujący wpływ na świadczenie usługi cyfrowej,
- incydent w podmiocie publicznym – powoduje lub może powodować obniżenie jakości lub przerywanie realizacji zadania publicznego przez podmiot publiczny wskazany w ustawie.

W ustawie podjęto również temat analizy ryzyka oraz zarządzania nim. Ryzyko w obszarze cyberbezpieczeństwa to (...) *kombinacja prawdopodobieństwa wystąpienia zdarzenia niepożądanego i jego konsekwencji*<sup>45</sup>.

## Strategia cyberbezpieczeństwa państwa na lata 2019–2024

*Strategia cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024*<sup>46</sup> – aktualnie obowiązująca – jest narzędziem, dzięki któremu państwo może koordynować krajowy system cyberbezpieczeństwa. Wprowadzenie *Strategii* było wymogiem europejskiej Dyrektywy NIS oraz wspomnianej już ustawy o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa. Jej wdrożenie jest istotne dla bezpieczeństwa kraju ze względu na zawarte w niej zapisy dotyczące przeciwdziałania incydem cybernetycznym i reagowania na nie. *Strategię* opracowuje minister właściwy ds. informatyzacji wraz z pełnomocnikiem ds. cyberbezpieczeństwa, innymi ministrami, jak również kierownikami urzędów centralnych, a zaakceptować ją musi Rada Ministrów<sup>47</sup>.

Realizacja celów strategicznych ma m.in. wpływać na podniesienie bezpieczeństwa narodowego, zwiększenie skuteczności organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w wykrywaniu i zwalczaniu cyberprzestępstw oraz działań o charakterze hybrydowym. W omawianym dokumencie uwzględniono cele strategiczne, środki polityczne i regulacyjne podjęte przez państwo w celu osiągnięcia, a następnie utrzymania wysokiego poziomu bezpieczeństwa cybernetycznego. W dokumencie ochroną objęto głównie kluczowe sektory, które są wymienione w ustawie o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, usługi cyfrowe i podmioty publiczne. Cele strategiczne są ustalane na pięć lat, a co dwa lata następuje ich przegląd.

<sup>45</sup> Ustawa o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa, art. 2 ust. 1 pkt 12.

<sup>46</sup> *Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polski na lata 2019–2024*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2019, s. 8–9.

<sup>47</sup> C. Banasiński, W. Nowak, *Europejski i Krajowy System Cyberbezpieczeństwa*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu...*, s. 171–172.



*Strategia* jest monitorowana i na bieżąco weryfikowana przez ministra właściwego ds. informatyzacji pod kątem wdrażania jej w życie. W *Strategii* wyróżniono pięć celów szczegółowych, których realizacja pomaga osiągnąć główny cel, którym jest (...) *podniesienie poziomu odporności na cyberzagrożenia oraz poziomu ochrony informacji w sektorach: publicznym, militarnym i prywatnym*<sup>48</sup>.

Pierwszy cel szczegółowy *Strategii* to rozwój krajowego systemu cyberbezpieczeństwa. Jego realizacja zapewni cyberbezpieczeństwo na poziomie krajowym, m.in. zwiększy cyberbezpieczeństwo świadczenia usług w najważniejszych sektorach i usług cyfrowych wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także zwiększy zdolność zwalczania cyberprzestępczości, w tym cyberszpiegostwa i zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Drugim celem szczegółowym jest podniesienie poziomu odporności systemów, zarówno administracji publicznej, jak i sektora prywatnego, oraz osiągnięcie zdolności do skutecznego zapobiegania i reagowania na incydenty. Tutaj można wyróżnić skupienie się na dobrych praktykach, szkoleniach, audytach w zakresie cyberbezpieczeństwa. Trzeci cel szczegółowy *Strategii* to zwiększenie potencjału narodowego dotyczącego bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. Jego realizacja polega m.in. na rozbudowie zasobów przemysłowych i technologicznych na potrzeby cyberbezpieczeństwa, a także uzyskaniu zdolności do prowadzenia pełnego spektrum działań militarnych w cyberprzestrzeni. Czwarty cel to budowanie świadomości i kompetencji społecznych w zakresie cyberbezpieczeństwa. Osiągnięcie tego celu jest bardzo ważne, gdyż wiele zależy od nas samych. Zwraca się przy tym uwagę na znaczenie podnoszenia kompetencji nie tylko osób zajmujących się cyberbezpieczeństwem, lecz także pozostałych obywateli, aby stworzyć warunki bezpiecznego korzystania z cyberprzestrzeni. Ostatnim celem zawartym w *Strategii* jest zbudowanie silnej pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej w obszarze cyberbezpieczeństwa przez aktywną współpracę międzynarodową z organizacjami, np. Organizacją Narodów Zjednoczonych czy Organizacją Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie<sup>49</sup>.

## **Działania państwa prowadzone w celu utrzymania poziomu cyberbezpieczeństwa**

Cyberbezpieczeństwo to ważny element istnienia państwa powiązany z wieloma organizacjami oraz innymi podmiotami. Znaczenie bezpieczeństwa cybernetycznego systematycznie rośnie, dlatego też państwa stoją przed ważnym zadaniem, jakim

<sup>48</sup> *Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2019–2024...*, s. 10.

<sup>49</sup> Tamże, s. 11–29.

jest zapewnienie poziomu cyberbezpieczeństwa swoim obywatelom, przedsiębiorstwom oraz instytucjom. Oprócz zagwarantowania dostatecznego poziomu bezpieczeństwa należy skupić się na funkcjonowaniu podmiotów w warunkach zagrożenia i rozwijaniu ich świadomości istnienia takich zagrożeń.

Pod terminem „cyberzagrożenie” rozumie się wszystkie czynności, które uniemożliwiają danemu podmiotowi zaspokojenie potrzeby informacyjnej, będącej (...) *podstawą procesów decyzyjnych*<sup>50</sup>, a więc również podstawą kształtowania działania. Utrzymanie danego poziomu cyberbezpieczeństwa państwa wymaga wprowadzenia modelu systemu działania. Ważną częścią systemu utrzymującego dany poziom bezpieczeństwa cybernetycznego państwa jest moduł kierowania. Za podstawowy element w tym module uznaje się świadomość sytuacji, czyli – w tym przypadku – wiedzę na temat występowania cyberzagrożeń i ryzyka, jakie one niosą za sobą. Bez niej dany podmiot nie jest w stanie podjąć odpowiednich działań, aby zapobiec cyberzagrożeniu i jego skutkom. Dlatego też przyjmuje się, że w module kierowania istotną rolę odgrywa informacja i to ona jest najważniejsza przy utrzymaniu danego poziomu cyberbezpieczeństwa państwa. Dzięki odpowiedniej wiedzy o cyberbezpieczeństwie podejmowane działania są działaniami racjonalnymi. W modelu systemu działania wyróżnia się trzy ważne moduły<sup>51</sup>.

**Moduł kierowania** pozwala podmiotowi na pozyskiwanie informacji o cyberzagrożeniach oraz wykorzystanie jej do racjonalnego działania. Moduł kierowania to ciągle podejmowanie decyzji i koordynowanie poczynań podczas osiągnięcia danego stanu cyberbezpieczeństwa w każdej sytuacji, w jakiej znajduje się lub może się znaleźć podmiot – stanie normalnego funkcjonowania, kryzysu bądź wojny<sup>52</sup>.

**Moduł informacyjny**, jak sama nazwa wskazuje, odnosi się do istotnych informacji. Wynika z niego świadomość stanu bezpieczeństwa (cyberświadomość), dlatego jest on tak ważny dla podmiotu. Świadomość sytuacyjną zdefiniowano jako (...) *świadomą znajomość najbliższego otoczenia i wydarzeń w nim zachodzących. Świadomość sytuacyjna obejmuje postrzeganie elementów otoczenia, rozumienie ich znaczenia i relacji między nimi oraz projekcję ich przyszłych stanów*<sup>53</sup>. Dzięki świadomości sytuacyjnej możliwe jest utrzymywanie stanu świadomości cybernetycznej, a co za tym idzie – rozwijanie systemów wczesnego wykrywania cyberzagrożeń<sup>54</sup>.

<sup>50</sup> R. Szpyra, *Cyberbezpieczeństwo i cyberaktywność militarna*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu...*, s. 233.

<sup>51</sup> Tamże, s. 234–238.

<sup>52</sup> Tamże.

<sup>53</sup> *APA Dictionary of Psychology*, American Psychological Association, <https://dictionary.apa.org/situation-awareness> [dostęp: 21 IV 2021].

<sup>54</sup> R. Szpyra, *Cyberbezpieczeństwo i cyberaktywność...*, s. 234–238.

**Moduł operacyjny**, w przeciwieństwie do modułów kierowania i informacyjnego, jest nastawiony na redukowanie cyberzagrożeń. Chęć utrzymywania wysokiego poziomu cyberbezpieczeństwa zmusza podmiot (w tym przypadku państwo) do ciągłych działań przeciw zagrożeniom cybernetycznym. Rezultatem tych działań jest tworzenie cyberodporności państwa<sup>55</sup>. Można zatem mówić o odstraszaniu przed cyberatakami przed ich wystąpieniem albo o niwelowaniu cyberataków już po ich wystąpieniu. Bardzo dobry system powstrzymywania cyberataków to najczęściej też najlepszy sposób odstraszania. Dla państw do najgroźniejszych zagrożeń w cyberprzestrzeni należy zbrojny cyberatak militarny. Dobrą praktyką państwa w takim przypadku jest odstraszanie, lecz nie zawsze okazuje się ono efektywne. Należy wówczas zadbać o to, aby dany cyberatak został zahamowany. Wszystko jednak zależy od cyberzdolności militarnych, np. wyszkolenia jednostki wojskowej odpowiedzialnej za obronę cyberprzestrzeni czy przyjętej polityki i ustalonych standardów.

Nie ma wątpliwości, że aby osiągnąć wysoki poziom cyberbezpieczeństwa, państwo musi zarówno wyznaczyć cele strategiczne, do których będzie dążyć, jak i realizować zadania z zakresu bezpieczeństwa cybernetycznego infrastruktury krytycznej, która jest ważnym elementem tego całego procesu<sup>56</sup>.

## Ochrona infrastruktury krytycznej Rzeczypospolitej Polskiej w cyberprzestrzeni

Infrastruktura krytyczna stała się jednym z głównych elementów bezpieczeństwa narodowego, który podlega szczególnej ochronie, gdyż jest podstawą zapewnienia rozwoju gospodarczego oraz prawidłowego funkcjonowania państwa. Infrastruktura krytyczna, jak podaje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, to (...) *rzeczywiste i cybernetyczne systemy (obiekty, urządzenia bądź instalacje) niezbędne do minimalnego funkcjonowania gospodarki i państwa*<sup>57</sup>. W ustawie o zarządzaniu kryzysowym<sup>58</sup> infrastrukturą krytyczną nazwano (...) *systemy oraz wchodzące w ich skład powiązane ze sobą funkcjonalnie obiekty, w tym obiekty budowlane, urządzenia, instalacje, usługi kluczowe dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli oraz służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania administracji publicznej, a także instytucji*

<sup>55</sup> Zob. szerzej: <https://itwiz.pl/od-bezpieczenstwa-do-cyberodpornosci-nowy-paradygmat-ochrony/> (przyp. red.).

<sup>56</sup> R. Szpyra, *Cyberbezpieczeństwo i cyberaktywność...*, s. 234–239.

<sup>57</sup> *Infrastruktura krytyczna*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/rcb/infrastruktura-krytyczna> [dostęp: 14 IV 2022].

<sup>58</sup> *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 261, ze zm.).

*i przedsiębiorców*<sup>59</sup>. W jej skład nie wchodzi wszystkie obiekty, lecz tylko te, które są wyróżnione w ustawie. W Rzeczypospolitej Polskiej do infrastruktury krytycznej zalicza się 11 systemów, w tym: zaopatrzenia w wodę, zaopatrzenia w energię, surowce energetyczne i paliwa, łączności, sieci teleinformatyczny finansowe, ochrony zdrowia czy też transportowe<sup>60</sup>. Te systemy są ze sobą połączone, czego przykładem może być system sieci teleinformatycznych, wykorzystywany również w systemie ochrony zdrowia.

Systemy infrastruktury krytycznej mogą zostać zniszczone, uszkodzone bądź mogą wystąpić zakłócenia w ich funkcjonowaniu na skutek awarii spowodowanych siłami natury lub działaniami człowieka. W przypadku wystąpienia zagrożenia lub kryzysu ich wzajemne połączenie naraża sieci i systemy na powstanie efektu domina, czyli załamania się relacji między nimi<sup>61</sup>. Wadliwy system infrastruktury krytycznej jest dla państwa nie lada wyzwaniem, nie tyle finansowym, związanym z naprawą obiektu, ile z możliwością wystąpienia zagrożenia życia obywateli czy pogorszeniem się komfortu ich bytu. Dlatego też tak istotną sprawą jest zapewnienie bezpieczeństwa systemom tworzącym infrastrukturę krytyczną, co uchroni społeczeństwo przed skutkami działań zarówno natury, jak i drugiego człowieka (np. cyberataków).

Ochrona infrastruktury krytycznej polega m.in. na szybkim usuwaniu usterek, tak aby w jak najmniejszym stopniu negatywnie wpłynęły na funkcjonowanie państwa i samopoczucie obywateli. Według Rządowego Centrum Bezpieczeństwa ochrona infrastruktury krytycznej to (...) *wszelkie działania zmierzające do zapewnienia funkcjonalności, ciągłości działań i integralności infrastruktury krytycznej w celu zapobiegania zagrożeniom, ryzykom lub słabym punktom oraz ograniczenia i neutralizacji ich skutków oraz szybkiego odtworzenia tej infrastruktury na wypadek awarii, ataków oraz innych zdarzeń zakłócających jej prawidłowe funkcjonowanie*<sup>62</sup>. Warto zwrócić również uwagę na to, że infrastruktura krytyczna państwa to elementy, które funkcjonują samodzielnie, lecz są ze sobą połączone. Wpływ na nią mają również sieci teleinformatyczne istniejące w innych państwach. Te zależności powodują, że infrastruktura krytyczna jest narażona na ataki cybernetyczne przeprowadzane zarówno z danego kraju, jak i spoza niego – praktycznie z całego świata.

Ważne pytanie badawcze, które należy postawić, brzmi: dlaczego infrastruktura tak istotna dla funkcjonowania państwa jest tak podatna na uszkodzenia? Systemy

<sup>59</sup> Tamże, art. 3 ust. 1 pkt 2.

<sup>60</sup> Tamże, art. 3 ust. 1 pkt 2.

<sup>61</sup> W. Nowak, *Ochrona infrastruktury krytycznej w cyberprzestrzeni*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu...*, s. 175.

<sup>62</sup> *Systemy infrastruktury krytycznej*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/rcb/systemy-infrastruktury-krytycznej> [dostęp: 14 IV 2022].

infrastruktury krytycznej są tworzone przez ludzi. To właśnie ten czynnik – jako jeden z czterech – jest wyróżniany w zagrożeniach, które mogą dotknąć infrastrukturę krytyczną. Do zagrożeń, które mogą być wywołane przez czynnik ludzki, można zaliczyć m.in.: brak szkoleń załogi, brak znajomości polityki bezpieczeństwa, luki prawne oraz terroryzm<sup>63</sup>. Najczęściej to właśnie człowiek jest odpowiedzialny za niewłaściwe wykorzystywanie systemów czy też za mało efektywne rozwiązania w obszarze bezpieczeństwa cybernetycznego. Czynnika ludzkiego nie można wyeliminować, dlatego znaczenia nabierają działania prewencyjne, polegające na doksztalcaniu społeczeństwa na jak najwcześniejszym etapie nauki, a także dzieleniu się dobrymi praktykami w zakresie cyberbezpieczeństwa z innymi państwami.

Innym czynnikiem mającym wpływ na zagrożenia infrastruktury krytycznej jest technologia. Mowa tu głównie o błędach popełnianych podczas produkcji sprzętów, na które podmiot kupujący produkt nie ma wpływu. Jediną radą jest współpraca z wieloma dostawcami, u których są dokonywane zakupy sprzętu do poszczególnych instytucji czy przedsiębiorstw. Zwraca się również uwagę na to, że w tym obszarze najważniejsze jest zapewnienie bezpieczeństwa oprogramowania i transmisji danych<sup>64</sup>.

Koordinowanie infrastruktury krytycznej powinno odbywać się na poziomie centralnym lub regionalnym, aby w sytuacji zagrożenia móc jak najszybciej zareagować na daną sytuację. Państwo, które jest odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa, musi na bieżąco regulować i wprowadzać nowe rozwiązania, m.in. nadzorować podmioty będące właścicielami poszczególnych elementów infrastruktury krytycznej. W literaturze przedmiotu wyróżniono pięć zagrożeń związanych z cyberatakami, które mogą stworzyć niebezpieczeństwo dla poprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej<sup>65</sup>:

- 1) przerwanie przepływu informacji,
- 2) zaburzenie przepływu informacji (spowolnienie lub zablokowanie dostępu),
- 3) zmiana informacji (nieuprawniony dostęp),
- 4) kradzież danych,
- 5) kompromitacja osoby.

W uwagi na te zagrożenia najważniejsze w ochronie cybernetycznej infrastruktury krytycznej są m.in. współpraca sektorowa, kontrola dostępu, plany awaryjne, bezpieczeństwo oprogramowania oraz bezpieczeństwo sieci bezprzewodowych<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> W. Nowak, *Ochrona Infrastruktury Krytycznej w Cyberprzestrzeni*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu...*, s. 179.

<sup>64</sup> Tamże, s. 178.

<sup>65</sup> Tamże, s. 180–181.

<sup>66</sup> *Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*. Załącznik nr 1: *Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – dobre praktyki i rekomendacje*, Rządowe

Jak podaje Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, (...) *cyberataki na systemy IK stały się częścią konfliktów cybernetycznych cyberprzestrzeni, w tym konfliktów między państwami*<sup>67</sup>. Nie można więc bagatelizować tego zjawiska i z całą starannością należy zadbać o ochronę cybernetyczną wszystkich sektorów infrastruktury krytycznej, zwłaszcza tych, które są połączone z systemem sieci teleinformatycznych.

## Podsumowanie

Z przedstawionej charakterystyki cyberbezpieczeństwa państw, cyberterroryzmu oraz cyberprzestępczości wynika, że zagrożenia cybernetyczne są z pewnością jednym z głównych zagrożeń globalnych gospodarki światowej związanej z bezpieczeństwem. Dlatego też priorytetem gospodarki narodowej każdego państwa, w tym również Rzeczypospolitej Polskiej, staje się bezpieczeństwo cybernetyczne. Z analizy opracowań poświęconych temu zagadnieniu można wywnioskować, że problem cyberzagrożeń będzie dynamicznie wzrastał. Cyberataki zmusiły państwa do wykreowania nowego rodzaju bezpieczeństwa, zwanego cyberbezpieczeństwem. Zagrożenia w cyberprzestrzeni są dla państwa bardzo kosztowne, powodują wiele szkód, szczególnie jeśli zostały zaatakowane sektory infrastruktury krytycznej. Dlatego też państwa muszą dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić bezpieczeństwo właśnie tym sektorom.

Walkę z zagrożeniami cybernetycznymi podejmuje wiele organizacji i stowarzyszeń międzynarodowych. Celem ich działania jest głównie upowszechnianie w społeczeństwie wiedzy o cyberatakach oraz budowanie odporności państw na zagrożenia w cyberprzestrzeni, np. poprzez przeprowadzanie szkoleń personelu odpowiedzialnego za cyberbezpieczeństwo czy dzielenie się z innymi państwami dobrymi praktykami. W ostatnich latach cyberbezpieczeństwo stało się dla Rzeczypospolitej Polskiej jednym z głównych priorytetów działania. Rok 2021 był dla Polski rokiem rekordowym pod względem zgłoszonych incydentów teleinformatycznych (762 175), z czego 26 899 było faktycznymi incydentami. O eskalacji zagrożeń cybernetycznych świadczy porównanie z danymi z 2020 r., w którym liczba zgłoszonych incydentów potencjalnych wynosiła 246 107, a faktycznych – 23 309<sup>68</sup>. Przyczyn tego

---

Centrum Bezpieczeństwa, <https://archiwum.rcb.gov.pl/wp-content/uploads/Za%C5%82u%C4%85cznik-nr-1-Standardy-s%C5%82u%C5%BC%C4%85ce-zapewnienu-sprawnego-funkcjonowania-infrastruktury-krytycznej-%E2%80%93-dobre-praktyki-i-rekomendacje.pdf>, s. 76 [dostęp: 14 IV 2021].

<sup>67</sup> Tamże, s. 72.

<sup>68</sup> *Rosnie liczba cyberzagrożeń*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 23 II 2022 r., <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/rosnie-liczba-cyberzagrozen> [dostęp: 24 IV 2022].

zjawiska należy upatrywać w powstawaniu coraz to nowszych metod działania w cyberprzestrzeni, jak również w rozwijaniu przez cyberaktorów swoich umiejętności.

## Bibliografia

Aleksandrowicz T.R., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni ze stanowiska prawa międzynarodowego*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2016, nr 15, s. 11–28.

Banasiński C., *Podstawowe pojęcia i podstawy prawne bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2018.

Banasiński C., Nowak W., *Europejski i Krajowy System Cyberbezpieczeństwa*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2018.

*Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, BBN, Warszawa 2013.

Bógdał-Brzezińska A., Gawrycki M.F., *Cyberterroryzm i problemy bezpieczeństwa informacyjnego we współczesnym świecie*, Warszawa 2003.

Górka M., *Wybrane aspekty definicyjne cyberterroryzmu i ich znaczenie w perspektywie polityki bezpieczeństwa*, „Cywilizacja i Polityka” 2017, t. 15, nr 15, s. 295–315.

Grzelak M., Liedel K., *Bezpieczeństwo w cyberprzestrzeni. Zagrożenia i wyzwania dla Polski – zarys problemu*, „Zeszyty Naukowe Wydawnictwa Uniwersytetu Ekonomicznego” 2014, nr 2, s. 125–139.

Hoffmann T., *Główni aktorzy cyberprzestrzeni i ich działalność*, w: *Cyberbezpieczeństwo wyzwaniem XXI wieku*, T. Dębowski (red.), Łódź–Wrocław 2018, s. 11–30.

Jankowski P., *Cyberterroryzm jako współczesne zagrożenie dla administracji publicznej*, „Młody Jurysta” 2018, nr 4, s. 13–27.

*Koncepcja strategiczna NATO z 2010 r.*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2014, nr 29, s. 203–216.

Kośla R., *Cyberterroryzm – definicja zjawiska i zagrożenie dla Polski*, wystąpienie na konferencji w Bemowie, 29 XI 2002 r.

Koziej S., *Bezpieczeństwo narodowe Rzeczypospolitej Polskiej: aspekty strategiczne*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 1, s. 143–168.

Koziej S., *Identyfikacja zagrożeń globalnych dla bezpieczeństwa międzynarodowego*, „Przyszłość. Świat-Europa-Polska” 2012, nr 2, s. 30–33.

Lakomy M., *Bezpieczeństwo teleinformatyczne (cyberbezpieczeństwo)*, w: *Bezpieczeństwo międzynarodowe w XXI wieku*, M. Lakomy, R. Zięba (red.), Warszawa 2018, s. 55–69.

Lakomy M., *Cyberprzestrzeń jako nowy wymiar rywalizacji i współpracy państw*, Katowice 2015.

Nowak W., *Ochrona infrastruktury krytycznej w cyberprzestrzeni*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2018.

Oleksiewicz I., *Cyberterroryzm jako realne zagrożenie dla Polski*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2018, t. 12, nr 1, s. 53–67.

Palka D., Stecuła K., *Postęp technologiczny – dobrodziejstwo czy zagrożenie?*, w: *Innowacje w zarządzaniu i inżynierii produkcji*, t. 1, D. Palka, K. Stecuła, R. Knosala (red.), Opole 2018.

*Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej*, Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji, Warszawa 2013.

*Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polski na lata 2019–2024*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2019.

*Strategia Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2017–2020*, Ministerstwo Cyfryzacji, Warszawa 2017.

Szpyra R., *Cyberbezpieczeństwo i cyberaktywność militarna*, w: *Cyberbezpieczeństwo. Zarys wykładu*, C. Banasiński (red.), Warszawa 2018.

Subrycht T., *Cyberterroryzm jako nowa forma zagrożenia informatycznego*, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” 2005, r. 46, nr 1, s. 173–187.

*Zagrożenia we współczesnym świecie jako temat edukacji geograficznej*, T. Michalski (red.), Warszawa 2008.

## Źródła internetowe

*APA Dictionary of Psychology*, American Psychological Association, <https://dictionary.apa.org/situation-awareness> [dostęp: 21 IV 2021].

*Infrastruktura krytyczna*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/rcb/infrastruktura-krytyczna> [dostęp: 14 IV 2022].

Koziej S., *Transsektorowy charakter cyberbezpieczeństwa. Strategiczne wyzwania dla Polski i NATO*, <https://koziej.pl/wp-content/uploads/2016/10/IBK-Cyberbezpiecze%C5%84stwo-25.10.2016.pdf> [dostęp: 20 XII 2020].

*Krajowy system cyberbezpieczeństwa*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/cyfryzacja/krajowy-system-cyberbezpieczenstwa-> [dostęp: 13 IV 2021].



(MINI)SŁOWNIK BBN: *Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, BBN, <http://katedrawiss.uwm.edu.pl/sites/default/files/download/202005/minislownik-bbn-propozycje-nowych-terminow-z-dziedziny-bezpieczenstwa.pdf> [dostęp: 9 II 2021].

*Narodowy Program Ochrony Infrastruktury Krytycznej*. Załącznik nr 1: *Standardy służące zapewnieniu sprawnego funkcjonowania infrastruktury krytycznej – dobre praktyki i rekomendacje*, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, <https://archiwum.rcb.gov.pl/wp-content/uploads/Za%C5%82%C4%85cznik-nr-1-Standardy-s%C5%82u%C5%BC%C4%85ce-zapewnieniu-sprawnego-funkcjonowania-infrastruktury-krytycznej-%E2%80%93-dobre-praktyki-i-rekomendacje.pdf> [dostęp: 14 IV 2021].

Ottis R., Lorents P., *Cyberspace: Definition and Implications*, w: *Materiały z konferencji pt.: „Proceedings of the 5th International Conference on Information Warfare and Security”*, Dayton U.S. 2010, <https://dumitrudumbrava.files.wordpress.com/2012/01/cyberspace-definition-and-implications.pdf> [dostęp: 20 XII 2020].

*Powstała nowa mapa internetu*, Benchmark 13 IX 2010 r., <https://www.benchmark.pl/aktualnosci/powstala-nowa-mapa-internetu.html> [dostęp: 21 04 2021]

*Rosnie liczba cyberzagrożeń*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, 23 II 2022 r., <https://www.gov.pl/web/sluzby-specjalne/rosnie-liczba-cyberzagrozen> [dostęp: 24 IV 2022].

*Systemy infrastruktury krytycznej*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/rcb/systemy-infrastruktury-krytycznej> [dostęp: 14 IV 2022].

Szymczykiewicz R., *Czym jest cyberprzestępstwo?*, Infor, 28 XII 2011 r., <https://www.infor.pl/prawo/prawokarne/przestepstwa-komputerowe/298370,2,Czym-jest-cyberprzestepstwo.html> [dostęp: 20 XII 2020].

## Akty prawne

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1148 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii* (Dz. Urz. UE L 194 z 19 VII 2016 r.).

*Ustawa z dnia 5 lipca 2018 o krajowym systemie cyberbezpieczeństwa* (t.j. DzU z 2020 r. poz. 1369, ze zm.).

*Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (t.j. DzU z 2022 r. poz. 261, ze zm.).





**ARTICLES  
IN ENGLISH**



## Ladies and Gentlemen!

The third decade of the 21st century is marked by a number of crises that are causing the democratic world to become labile, destabilize the functioning of state institutions and have a negative impact on the development of civil society. The COVID-19 pandemic or Russia's invasion of Ukraine are reshaping the international security environment, one consequence of which is a widespread degeneration of the sense of security. The scale, pace and quality of the changes taking place show that the early 21st century has seen more threats than opportunities and hope for the future.

In a reality shaped by such phenomena, the more emphasis should be placed on building public awareness of security, including theoretical and practical knowledge. Education plays a key role in this process, serving, among other things, to sensitize citizens to the essence of state security, taking into account its current conditions. In particular, it seems important to disseminate information about various types of threats and to formulate theoretical bases to explain their genesis, as well as to forecast trends in the development of these threats, which can make it possible to minimize them. As part of such education, it is also worthwhile to present the principles of emergency management, legal regulations and organizational and functional solutions in the sphere of security applied nationally and internationally, as well as the internal situation in other countries.

Since its inception, the Homeland Security Review (HSR) has sought to bring security issues to the public in a multifaceted way. The 27th issue of the journal, which is being handed over to you, contains a number of interesting publications whose authors have addressed various areas of security. Marek Świerczek analyzed the course of the 2020 protests in Belarus and formulated a hypothesis about the possible involvement of Russian special services

in triggering the post-election crisis in order to reduce the margin of political maneuvering for Alexander Lukashenko's regime. Jacek Jastrzębski and Kamil Mroczyka presented the conditions, standards and principles of cooperation between the Financial Supervision Authority and selected entities of the state security system. Rafał Wądołowski, meanwhile, discussed administrative regulations related to the organization of the system for protecting classified information in the Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina, and presented the criminal provisions in force in these countries regarding crimes against the protection of classified information, along with their interpretation. The purpose of Alexander Gowin's article was to outline the phenomenon of social radicalization in Germany during the COVID-19 pandemic and to reconstruct the ways in which the new sociopolitical phenomenon was analytically recognized by the civilian counterintelligence services there. Mikhail Vidatsky, in turn, presented the history and current status of polygraph examinations in Russia, performed not only by the services as part of candidate recruitment and personnel evaluation, but also in the private sector.

In addition, you can read three reviews in this issue of HSR. Jan Kowalczyk's publication *Security of the Space of Modern Cities: the Example of Great Britain* was reviewed by Iwona Osłowska; Aleksandra Arkusz's study *Cooperation of the United States with the Soviet Union in 1943-1945 in the light of the materials of the American Military Mission in Moscow* was discussed by Mariusz Krzysztofiński, and the book *Forensic Psychiatry* by Piotr Gałęcki and Krzysztof Eichstaedt was analyzed by Robert Borkowski. Traditionally, excerpts from master's theses awarded in the competition of the Head of the Internal Security Agency have also found a place in our papers.

While encouraging you to read this issue, I would also like to thank the authors, reviewers and editorial team for the substantive and organizational efforts put into its preparation.

Editor-in-Chief  
Patrik Dobrzycki, PhD

## Post-election protests in Belarus as a tool of political technology. Working hypothesis

**Abstract** The author analyzes the course of the elections in Belarus in 2020 and the socio-political protests caused by election fraud. On the basis of the anomalies noted in the activities of the security service of the Republic of Belarus the author puts forward a hypothesis about the possible involvement of the Russian secret services in provoking the post-election crisis in order to reduce the margin of political maneuver for the Lukashenka regime.

**Keywords** Belarus, post-election protests, anti-Lukashenka opposition, KGB, FSB, GU, GRU, Russian Federation, geopolitics, political technologies.

The popular protests following the rigged 2020 presidential elections in the Republic of Belarus (RB) and their political and military repercussions triggered by the Kremlin's full support of the Belarusian regime<sup>1</sup> resulted in a complete change

---

<sup>1</sup> As early as August 14, 2020, during a meeting in Sochi between the presidents of the Russian Federation and the Republic of Belarus, Vladimir Putin expressed his full support for Alexander Lukashenko (including a \$1.5 billion loan). In return, he received assurances of full loyalty to Moscow from the RB president. However, according to Arsen Sivitsky (director of the Minsk-based Center for Strategic and Foreign Policy Studies at the Foreign Policy Research Institute), for example, the Kremlin continues to signal to the West its readiness to get rid of Lukashenko in exchange for agreeing to keep Belarus in Russia's sphere of influence. Cf. B. Whitmore, *Dialog of dictators: How Putin and Lukashenka really*

in RB President Alexander Lukashenko's previous foreign policy of skillfully balancing between the Russian Federation (RF) and the West<sup>2</sup>. The most glaring manifestation of the end of this political paradigm was the leaving of 30,000 troops of the Russian Armed Forces on the territory of the RB after the completed exercises<sup>3</sup> and their use in the attack on Ukraine on February 24, 2022<sup>4</sup>. However, even before this final chord of Russia's vassalization of Belarus, most Western analysts were inclined to the thesis that the RB, as a result of the events of 2020-2021, had in fact become a Russian military-political buffer with only formal attributes of statehood<sup>5</sup>.

---

*talk to each other*, Atlantic Council, 19 V 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/belarusalert/dialog-of-dictators-how-putin-and-lukashenka-really-talk-to-each-other/> [accessed: 12 IV 2022]. Gustav Gressel (European Council on Foreign Relations) expresses a similar belief. Cf. *Is Belarus closer to the West or to Russia?*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/belarus-european-union-russia/a-54613952> [accessed: 8 IV 2022].

<sup>2</sup> A. Foster, *Belarus Presidential Election: Lukashenko's Gamble and its Geopolitical Implications*, Geopolitical Monitor, 12 VIII 2020, <https://www.geopoliticalmonitor.com/belarus-presidential-election-lukashenkos-gamble-and-its-geopolitical-implications/> [accessed: 10 IV 2022].

<sup>3</sup> P. Slunkin, A. Wilson, *How to train your dictator: Putin's control over Lukashenka*, European Council on Foreign Relations, 16 III 2022, <https://ecfr.eu/article/how-to-train-your-dictator-putins-control-over-lukashenka/> [accessed: 7 IV 2022]; Y. Vindman, *How to Keep Belarus Out of the War. NATO Should Put the Squeeze on Russia's Chief Accomplice*, Foreign Affairs, 31 III 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-03-31/how-keep-belarus-out-war> [accessed: 9 IV 2022].

<sup>4</sup> Unverified information from Ukrainian sources indicates that the RB Armed Forces are participating in the fighting, but the soldiers are wearing the uniforms of the Russian Armed Forces. Such information appeared repeatedly in the accounts of witnesses to the events in Bucha. They claimed that there were troops among the Russian soldiers who spoke with a Belarusian accent. Currently, there is no way to resolve whether this is true. The fact is that Belarus is making its territory available for the operations of the Russian Armed Forces in Ukraine, and on 2 III 2022 was one of five countries voting at the UN against a resolution condemning the Russian Federation. Cf. P. Slunkin, A. Wilson, *How to train your dictator...*

<sup>5</sup> It is worth quoting the statements of experts indicted before 24 II 2022 by Judy Dempsey of Carnegie Europe: Jan Claas (Leibnitz Center for Contemporary History): „Lukashenko formally kept power but actually became a vassal of Russia. The silent invasion and de facto occupation of Belarus might be Putin's biggest triumph in the ongoing crisis. It gives Russia's military long-desired strategic depth”; Ben Hodges (Center for European Policy Analysis): „Belarus lost its sovereignty the day Alexander Lukashenko declared himself the winner by 80 percent of the presidential election and began to crush the protestors in his own population”; Dominik P. Jackowski (Permanent Representation of the Republic of Poland to NATO): „Yet, the recent decision about Russian troops staying in Belarus indefinitely after the exercise is a game changer for NATO and the Eastern flank allies. It turns Belarus into a de facto new Russian military district”; Kamil Kłysiński (Centre for Eastern Studies): „The result has been an unprecedented rise in the importance of Russia for Belarus, which is now its exclusive and clearly dominant political, economic, and military ally. The sovereignty of Belarus has become de facto illusory”; Linas Kojala (Eastern Europe Studies Center): „The current regime of Alexander Lukashenko can hardly be defined as a sovereign polity”; Linas Linkevičius (former Minister of Foreign Affairs and National Defense of Lithuania): „Lukashenko not only



This leads to the conclusion that the public revolt following the rigged elections and the ostracization of Lukashenka by the West due to the brutal suppression of the revolt have brought strategic advantages to Russia. Following a wave of protests that lasted from August 2020 to March 2021, the Russian Federation – without the use of force – forced Lukashenko to abandon his previous policy of balancing East and West and make an unambiguous geopolitical choice<sup>6</sup>. An expression of the position adopted is the approval of the stationing of Russian troops on the territory of the RB<sup>7</sup> and *de facto* participation in the aggression against Ukraine. RB's previous foreign policy, despite the pro-Russianism of the Belarusian president (who unexpectedly adopted anti-Russian rhetoric in 2020<sup>8</sup>), was uncomfortable and even harmful to Russia. The Russian Federation has not been able to force greater integration of the Union State of Belarus and Russia (USBR)<sup>9</sup>, or even acquiescence to the establishment of a base of the Russian Armed Forces on Belarusian territory<sup>10</sup>. Ahead of the 2020

---

stole the election but began to sacrifice the remnants of his country's independence and sovereignty in order to prolong his time in power"; Barbara von Ow-Freytag (Prague Civil Society Center): „While all eyes are focused on Ukraine, Belarus has quietly become the first victim of Vladimir Putin's project “USSR 2.0.”; Wojciech Przybylski (The Institute for Human Sciences): „Belarus's feeble sovereignty under Alexander Lukashenko has ended upon officially accepting an indefinite presence of Russian troops on February 20”; Kristi Raik (Estonian Foreign Policy Institute): „In the shadow of the latest dramatic turns in Russia's aggression against Ukraine, the gradual suffocation of Belarus's sovereignty has gained limited attention, although its implications are no less dramatic for Eastern European security”; Gwendolyn Sasse (Carnegie Europe): „The price for Lukashenko's political survival is Belarusian sovereignty with regard to Russia”. All these statements were quoted from: J. Dempsey, *Is Belarus's Sovereignty Over?*, Carnegie Europe, 24 II 2022, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/86512> [accessed: 6 IV 2022].

<sup>6</sup> Lukashenko mentioned this, probably for the first time, during a speech delivered on Aug. 16, 2020. This was the day after his phone conversation with Putin. Cf. M. Clark, *Belarus warning update: Lukashenko seems to lack strategy as peaceful protests grow*, The Institute for the Study of War, 16 VIII 2020, <https://www.understandingwar.org/backgrounder/belarus-warning-update-lukashenko-seems-lack-strategy-peaceful-protests-grow> [accessed: 11 IV 2022].

<sup>7</sup> The establishment of bases of the Russian Armed Forces on the territory of the RB is a condition for Belarus' total dependence on Moscow. Cf. Ф. Лукьянов, *Что надо сделать Москве, чтобы привязанность к ней Белоруссии не зависела от Лукашенко*, „Россия в глобальной политике”, 10 VIII 2021, <https://globalaffairs.ru/articles/chto-delat-moskve/> [accessed: 13 IV 2022].

<sup>8</sup> A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>9</sup> Confirmation of Lukashenko's reluctance to strengthen the USBR was provided not only by the failed meeting in Sochi in December 2019, but also by RB Ambassador to Russia Vladimir Semyashko's making public the scale of the Russian Federation's demands. Russia has demanded the transfer of almost all RB presidential powers to the union level. Cf. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>10</sup> K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow? On the Complicated Relationship between Lukashenko and the Kremlin*, The Geopolitics, 21 VIII 2021, <https://thegeopolitics.com/is-minsk-toying-with-moscow-on-the-complicated-relationship-between-lukashenko-and-the-kremlin/> [accessed: 12 IV

elections, Lukashenko has repeatedly described himself as a defender of Belarusian independence. He even went so far as to arrest 33 Russian mercenaries (so-called “Wagnerites”) and suggest that they were planning to provoke riots in Minsk<sup>11</sup>. The Belarusian president is a difficult but nonetheless known partner for Russia, and as a result, it was in the Kremlin’s interest not to overthrow him, but to force him to explicitly choose the pro-Russian option<sup>12</sup>.

This raises the question of whether the Kremlin merely took advantage of the unexpected dynamics of the social protests in Belarus, or whether it played an active role in the events. It may even have inspired the processes that led to the failure of Lukashenko’s balance policy and the loss of sovereignty for the Belarusian state. The author of the article has attempted to analyze the sequence of events to determine whether there is a possibility that the special services of the Russian Federation<sup>13</sup> were behind the outbreak of public protests or their course.

## Political situation of the Lukashenko regime

The conflict between Lukashenko and opposition circles (of democratic-liberal or nationalist provenience<sup>14</sup>) began already during his first term, which manifested itself, among other things, in the banning of the publication of “Пахоніі” (English: “Pahonya”) – one of the first independent Belarusian dailies. In 1999-

---

2022]; *Is Belarus closer to the West...*; B. Zogg, *From Belarus with love: the limits of Lukashenko’s dalliance with the West*, War on the Rocks, 3 IV 2019, <https://warontherocks.com/2019/04/from-belarus-with-love-the-limits-of-lukashenkos-dalliance-with-the-west/> [accessed: 6 IV 2022].

<sup>11</sup> K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow?...* Lukashenko’s anti-Russianism ahead of the election came as a surprise to analysts, as it was the first time in his career that he accused Russia of planning to interfere in the election to change power. Cf. A. Shraibman, *Embattled Lukashenko Loses Friends in East and West*, Carnegie Endowment for International Peace, 6 VII 2020, <https://carnegiemoscow.org/commentary/82245> [accessed: 6 IV 2022]. Lukashenko began accusing the West of such interference only after Aug. 15, 2020, i.e., after his phone conversation with Putin. Cf. M. Clark, *Belarus warning update...*

<sup>12</sup> K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow?...*; A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>13</sup> Belarusian propaganda seems to have overlooked the benefits to the Russian Federation of the 2020 popular revolt and promotes the thesis that the main target of the color revolution at the time was Russia. Cf. K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow?...*

<sup>14</sup> According to a report by the Friedrich Ebert Foundation, in 2003, of the 18 officially registered parties ranging from national to liberal, half were in opposition to the president. Cf. A. Feduta, O. Boguzkij, W. Martinowitsch, *Politische Parteien in Belarus als notwendiger Bestandteil der Zivilgesellschaft*, Minsk 2003, p. 19.

2000, resentment at the president exercising power in an increasingly authoritarian manner caused a strong polarization of society, some of which created what Belarusian philosophers Valentin Akudovich and Mikhail Boyarin called a culture of resistance, based on (...) a *sense of solidarity, a desire for freedom and the presence of the enemy*<sup>15</sup>. At the same time, the most important figure for this specific ideological and political formation was Lukashenko as a symbol uniting various opposition factions, often in personal and ideological conflict. The president was ideally suited for the role, as he combined the qualities of a *homo sovieticus* and an authoritarian personality. Such an image of the leader mobilized liberal-nationalist circles against him, but on the other hand was attractive to large segments of society. Lukashenko's supporters included not only government officials and power sector officials who were dependent on him, but also a huge social electorate, for whom the president was a symbolic bulwark against the economic collapse and ideological chaos familiar to Belarusians in the early 1990s. In the 1990s, opposition environments to Lukashenko existed mainly in large cities and included those social groups for whom an authoritarian, statist state governed according to Soviet models was unacceptable. These included nationalist circles, the intelligentsia, groups advocating political and economic liberalism and, later, youth susceptible to Western models. However, in Sovietized Belarus, where rural traditions were strong, these circles were relatively few in number and conflicted with each other for ideological and ambition reasons, resulting in a weak opposition and successive elections won by Lukashenko<sup>16</sup>. In the 2001 elections, he received 75 percent of the vote, and larger-scale post-election protests took place only in Minsk. It seems that despite the restrictions imposed by the authorities (for example, depriving the Center for the Defense of Human Rights "Spring" of accreditation to observe the elections), there was no need to falsify the results. Indeed, Lukashenko's electorate was the aforementioned numerous social groups to whom globalization and Western values were associated with a threat to the existing world image<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> From: H. Wałyniec, *Stara vs. nowa: Jak zmieniała się białoruska opozycja od 2000 do 2020?*, Outriders, 23 III 2021, <https://outride.rs/pl/stara-vs-nowa-jak-zmieniala-sie-bialoruska-opozycja-od-2000-do-2020-r/> [accessed: 2 IX 2021].

<sup>16</sup> Cf. A.M. Dyer, *Sytuacja białoruskiej opozycji*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2 IX 2020, [https://pism.pl/publikacje/Sytuacja\\_bialoruskiej\\_opozycji\\_](https://pism.pl/publikacje/Sytuacja_bialoruskiej_opozycji_) [accessed: 28 IX 2021]. This ongoing weakness of the opposition until 2019 was also recognized by the government side. The sudden emergence of a new opposition, supported in the media by bloggers, came as a big surprise to the authorities. Cf. «*Подавляющее меньшинство»: обратная сторона «Страны для жизни» Тихановского*», YouTube, 27 IV 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=IATYaXiUFaQ> [accessed: 15 VIII 2021].

<sup>17</sup> One can venture to say that at the core of Lukashenko's political existence (as well as that of many other political leaders and organizations) lie social fears triggered by the breakdown of traditional

After 2001, Lukashenko probably recognized that a far greater threat to his power than the democratic-liberal movements was nationalism, aroused in Belarusians a decade earlier. For this reason, he carried out the aforementioned re-Sovietization of the state, which was manifested, among other things, in the top-down removal of symbols of national identity from public space, as well as the introduction of restrictions on teaching in the Belarusian language<sup>18</sup>. In 2004, after a referendum amendment to the constitution, Lukashenko was allowed to run as many times as he wanted, transforming Belarusian democracy into a quasi-dictatorial system in which the incumbent president was able to use a centralized power apparatus to get another term in office. In 2005, the Belarusian leader disbanded Белый легион<sup>19</sup> (English: the White Legion) – an organization of ex-military men with a nationalist and anti-Russian bent – subjected to repression participants in rallies held at the mass grave in Kuropaty, during which Stalinist crimes were recalled. Even alternative gatherings held on the occasion of Independence Day (Russian: День воли) and marches commemorating the Chernobyl disaster were met with harassment from the authorities. This meant that the authorities were not going to tolerate any grassroots social movements, even formally devoid of political character.

The Orange Revolution in Ukraine inspired national-liberal-intellectual pro-democracy movements in Belarus, resulting in the so-called Denim Revolution<sup>20</sup>. However, these events did not have the potential to be sufficient to force political change. During the 2006 elections, the opposition had a well-organized organizational base both in Minsk and in the provinces, but preventive arrests by the militia significantly weakened it. Moreover, it has again failed to field a joint presidential candidate. Lukashenko officially won 82.6 percent of the vote. A protest against the election results was attended by 30,000 people in Minsk<sup>21</sup>.

---

values associated with globalization processes. From this point of view, fundamentalism (understood as disagreement with any change in worldview) present in many a traditional society has been and remains a mechanism for ensuring the persistence of many political structures.

<sup>18</sup> H. Wałyniec, *Stara vs. nowa...* These measures have not met with public opposition, as Belarusians are heavily Russified – 70 percent of the population uses Russian at home. Cf. B. Zogg, *From Belarus with love...*

<sup>19</sup> *The White Legion*, Magna Polonia, 22 III 2017, <https://www.magnapolonia.org/bialy-legion/> (translation of article from the website /naviny.by.nn.by/) [accessed: 8 IX 2021].

<sup>20</sup> The name emerged after an incident that occurred on Sept. 16, 2005. Militia then took away activist Mikita Sasim's national flag, and he raised his denim jacket as a symbol of protest. More broadly: *Партизанская республика. Акции протеста в Минске 19-25 марта 2006 года*, Е. Михайловская (ed.), Москва 2006.

<sup>21</sup> H. Wałyniec, *Stara vs. nowa...* Cf. documentary film on those events: Ю. Хащевацький, *Плошча*, YouTube, 5 II 2011, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_9gJLzclgOU](https://www.youtube.com/watch?v=_9gJLzclgOU) [accessed: 10 IX 2021].

The same mistakes were repeated in 2010, when opposition circles again failed to field a single representative. The post-election protest escalated into chaotic attempts to storm the seat of government, to which the forces of order responded by arresting 700 people<sup>22</sup>. Lukashenko then won 79.65 percent of the vote, and state television aired a propaganda video to prove the existence of a plan for a forceful coup allegedly being prepared by the opposition<sup>23</sup>.

The 2011 economic crisis and government-induced inflation<sup>24</sup> triggered further street speeches. However, the protests died down this time as well. According to some commentators, the not-quite-explained attack on the Minsk subway conducted on April 11, 2011, in which 15 people were killed and several hundred injured, was helpful in calming the mood<sup>25</sup>. Two workers were eventually convicted of the crime, but state propaganda placed the blame on the opposition, which was expected to strongly influence the decline in public support for the protesters<sup>26</sup>.

The economic crisis and Russia's intervention in Ukraine in 2014 forced Lukashenko, on the one hand, to return to national rhetoric (reflected in the increase in the number of Belarusian-language programs aired on state television and in the propaganda mass media's emphasis on Belarus' separateness from Russia, and even in the president's declarations of his love for national literature and culture)<sup>27</sup>, and on the other hand, to turn toward the West. In a wave of propaganda thaw to improve relations with the West, an amnesty was announced in 2015 for

---

<sup>22</sup> Yury Hashchevsky's 2011 film *Обыкновенные выборы* contains footage that could prove that the aforementioned assault was the work of police provocateurs, and opposition leaders called for not succumbing to the provocation. Cf. Ю. Хашчеватский, *Обыкновенные выборы*, YouTube, 6 II 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=r-o-tBAA1BQ> [accessed: 12 IX 2021]. However, the government's version of these events, presented in another video, identified the alleged provocateurs as authentic opposition activists and used their full details. Cf. *Плошча. Железом по стеклу. Полная версия*, YouTube, 29 III 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=dPvpOmK1K0M> [accessed: 12 IX 2021]. Based on the length and breadth of the prospectus filled with demonstrators, Hashchevsky estimated their number at a minimum of 60,000. The vast majority of them did not participate in the incidents, whether they were provocative or spontaneous.

<sup>23</sup> *Плошча. Железом по стеклу*, YouTube, 22 I 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=kifor398Ewk> [accessed: 1 IX 2021].

<sup>24</sup> Its source was a pre-election increase in salaries and pensions. This was achieved through the printing of rubles, which began to rapidly lose value because of this.

<sup>25</sup> Originally, the Belarusian authorities reported 400 victims, but eventually the casualty rosters included 204 people. Cf. *Обновленные списки погибших и пострадавших при теракте в минском метро*, <https://www.ganc-chas.by/by/page/world/710/> [accessed: 10 IX 2022].

<sup>26</sup> H. Wałyniec, *Stara vs. nowa...*

<sup>27</sup> Cf. B. Zogg, *From Belarus with love...*; A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

political prisoners, including former presidential candidate Nikolai Statkevich, who was serving a sentence for an alleged attempted coup in 2010. These measures led to a weakening of the old opposition, which – sensing the public mood – chose to boycott elections in 2015. Opposition candidate Tatiana Karatkevich, who broke out of the boycott, was, according to historian Anton Lavitsky, both a cause and an effect of the change in the existing political scene, as (...) *her appearance and her public image as a democratic alternative to some extent buried the “culture of resistance”*<sup>28</sup>. Lukashenko, taking advantage of the weakening of protest sentiment and public polarization caused by tactical liberalization<sup>29</sup>, won 83 percent of the vote. The old opposition seemed to have lost the contest for power as a result of Lukashenko’s clever use of political balancing between East and West, the concessionary liberalization of<sup>30</sup> and the nationalizing rhetoric of state propaganda. At the same time, the Belarusian economy, thanks to hidden concessions from Russia (in the form of selling energy carriers at lower prices<sup>31</sup>), regained relative stability. However, the 2017 demonstrations against plans for an unemployment tax proved that – despite the public’s apparent discouragement and its increased acceptance of the government – there was still considerable potential for a mass uprising. This time, the backers of the protest were increasingly the youth as the group most open to Western influence.

### Impact of the Internet on Belarusian society as a cause of changing attitudes

Government propaganda – due to a system of state cronyism managed by people who are incompetent and unwilling to change – failed to recognize the possibilities of the Internet. The information space shaped by Lukashenko’s propagandists was based almost entirely on state television, central and local newspapers, and post-Soviet models, with a clear tendency to cultivate “folksiness” (in the realities of the post-Soviet, national-less regime, this was only folksiness for show). The information-propaganda potential of the network has not been appreciated either in terms of shaping the message or countering opposition propaganda<sup>32</sup>.

---

<sup>28</sup> From: H. Wałyniec, *Stara vs. nowa...*

<sup>29</sup> B. Zogg, *From Belarus with love...*

<sup>30</sup> In 2015, opposition representatives entered parliament for the first time in a decade.

<sup>31</sup> B. Zogg, *From Belarus with love...*

<sup>32</sup> Cf. blogger Roman Protasevich’s opinion on the absolute domination of the opposition media online: “*Погрыз в политике вместо того, чтобы заниматься журналистикой.*” *Протасевич*

This opportunity has been effectively seized by the opposition, which has set its sights on creating alternative, and relatively inexpensive, sources of information, based on Telegram and YouTube channels. A number of independent bloggers have emerged<sup>33</sup>, who – with their new media techniques, modern language and narrative style – have reached the younger generation better than the coarser state propaganda. Two channels in particular were very popular – Страна для жизни (English: Country for Living), created in 2019 by blogger Sergey Tikhanovsky, and Nexta, founded in 2018 by another blogger Stepan Putila<sup>34</sup>. This activity was accompanied by increased activity by foreign news outlets, including the TV station Belsat<sup>35</sup> broadcasting from the territory of Poland, the Russian TV station Дождь (English: Rain), as well as radio stations: Радио Свобода (English: Radio Free Europe) and Эхо Москвы (English: Echo of Moscow). This online offensive, in the face of which the state centers were largely helpless, brought a clear mobilization of the opposition electorate. This was manifested by queues at signature collection points for presidential candidates, which surprised the authorities.

---

дал интервью RT, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=n-HqMwE9Wcg> [accessed: 12 IX 2021].

- <sup>33</sup> Among others: Sergey Tikhanovsky, Nastia Rogatko, Anton Motolko, Artiom Shrajbman, Sasha Asterman, Roman Protasevich. According to state propaganda, these people were financed from abroad (both from the West and the Russian Federation), but also from the domestic opposition. For example, Tikhanovsky allegedly received \$400,000 from Belgazprombank, i.e. from banker Viktor Babaryka. Cf. *Как нагнеталась ситуация в Беларуси перед выборами? Фильм первый. Заговор*, YouTube, August 4, 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=MRsYuRGyV94> [accessed: 10 IX 2021].
- <sup>34</sup> Political support for Putila in the form of an interview given to him by Poland's prime minister was interpreted by Belarus as evidence of Poland's active participation in Belarusian protests. Cf. *Протасевич и революция: почему Запад защищает террориста и как Польша лжет Минску. Понятная политика*, YouTube, 7 VI 2021, [https://www.youtube.com/watch?v=wC0WKHJ\\_fiE](https://www.youtube.com/watch?v=wC0WKHJ_fiE) [accessed: 20 IX 2021]. Interestingly, Belarusian propaganda cannot decide whether the Polish government or the opposition in Russia is responsible for interfering in the situation in Belarus through the Nexta channel, as it also accuses businessman Mikhail Khodorkovsky of financing Putila. Cf. *Кто и зачем давит на Беларусь? Технологии, инструменты, заказчики. Понятная политика*, YouTube, 31 VIII 2020, [https://www.youtube.com/watch?v=hQCnqKfg\\_vU](https://www.youtube.com/watch?v=hQCnqKfg_vU) [accessed: 18 IX 2021].
- <sup>35</sup> Belsat is treated by the Belarusian government as a propaganda station, used by the RP (with financial support from the US, Sweden, Canada, Norway, the Netherlands, Lithuania and England) for subversive activities in RB. Cf. *Вся правда о Белсат: кем финансируется, как врет в эфире, цензура и оскорбления. Понятная политика*, YouTube, 7 XII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=SF6LhNt2SzM> [accessed: 20 IX 2021].

## The new opposition as a political factor

In addition to the qualitative change in the possibilities of shaping the information space, another factor emerged in the form of the entry of new actors into the power game: the aforementioned Tikhanovsky, banker Viktor Babaryka, and IT manager Valery Tsepkalo, who politically and in the media displaced the old opposition. These people, considered to be Moscow's candidates<sup>36</sup>, oriented to modern technology and money, unlike the old opposition, did not scare away the youth with anachronistic messages and the cultivation of folk-Soviet patterns. Instead, they used modern means of communication and political marketing, while taking advantage of the phenomenon of multiplication of the messages of the main opposition channels by bloggers with smaller reach, who reached local audiences with their content. Thanks to this, faith in the possibility of political change was rekindled in society, and the aforementioned culture of resistance was also largely rebuilt. The best example of this was the mass action initiated by Tikhanovsky under the slogan "Стоп таракан" (English: "Stop the Cockroach") carried out in the media and on city streets, whose catchy slogan was accompanied by a telling symbol in the form of a slipper to squash an insect symbolizing Lukashenko<sup>37</sup>. In addition, the Nexta channel published online two professionally produced (using large information and financial resources) videos<sup>38</sup> that repeated the successful media tactics of Russian blogger Alexey Navalny. They portrayed Lukashenko in an extremely unfavorable light – not as a politician, but as a corrupt apparatchik holding the helm of power through dishonest methods. Also, a documentary prepared by "Deutsche Welle" and aired in 2019, featuring testimony from a member of the Lukashenko commando responsible for the 1999-2000 political assassinations<sup>39</sup>, has helped to rebuild a climate of public opposition and growing public delegitimization of the system of power.

---

<sup>36</sup> K. Kirillova, *Is Minsk Toying With Moscow?...*; A. Shraibman, *Embattled Lukashenko Loses Friends...* The assessment of Tsepkalo and Babaryka as candidates promoted by the Kremlin was not just a social engineering ploy by *Lukashenko*, as many of their public statements showed pro-Russianism, although Babaryka slightly distanced himself from Moscow's strategy. Cf. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>37</sup> Cf. *Белорусы выходят с тапками по всей стране. Свергнем таракана*, YouTube, 12 VI 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=NW0bH02mSyI> [accessed: 7 IX 2021].

<sup>38</sup> *Лукашенко. Уголовные материалы*, YouTube, 25 X 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=6IL6rMikkJg> [accessed: 11 IX 2021]; *"Золотое дно" Лукашенко от Nexta*, YouTube, 8 III 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=km-gl2bjrBQ> [accessed: 11 IX 2021].

<sup>39</sup> *Эксклюзив DW: Убийства противников Лукашенко в Беларуси - исповедь соучастника*, YouTube, 16 XII 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=cmE0uM3WuQ4> [accessed: 11 IX 2021].



Summarizing the above, it should be noted that Lukashenko's regime had to deal with several risk factors:

- a determined but relatively sparse domestic opposition, but which has failed to realistically threaten the president's position in 26 years, and was ousted in the new elections by quasi-politicians with business backgrounds and likely ties to Moscow;
- negative electorate (mainly metropolitan), for whom authoritarian rule meant further ossification of the economic and political system.

In addition, Lukashenko and his nomenklatura, represented by officials in ill-fitting suits and by representatives of the power sector devoted to him, as well as the partisan-martyrdom propaganda they created, modeled on that carried out in the USSR<sup>40</sup>, were no longer able to reach people raised on popular culture based on that existing in the West. This is because for the metropolitan youth and young intelligentsia, Western patterns became not counterculture (as they were in the late USSR), but the prevailing culture. As a result, the world of ideas and canons promoted by Lukashenko and his supporters was seen as a manifestation of an anachronistic, degenerate subculture and treated with contempt.

### Synergy of factors to spur political change

On top of the socio-political factors described above were two additional ones – in the form of the country's economic weakness, which even with a relatively small fluctuation in the economy could turn into a crisis<sup>41</sup>, and the conflicting influences (overt and covert) of the Russian Federation and the West. The policy of balancing Russia and the West, successfully practiced by Lukashenko since at least 2014<sup>42</sup>, has in fact convinced some Western politicians that it is possible to “pull” Belarus out of the Russian sphere of influence, as happened with Ukraine and Georgia<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Cf. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>41</sup> Between January and February 2020 alone, Belarus' GDP – due to fluctuations in oil prices on world markets – decreased by 0.6 percent. Cf. A. Foster, *Belarus Presidential Election...* The restriction of exports to the Russian Federation played a major role. It can be hypothesized that the Russian Federation, by increasing the price of oil for BR, was aiming long before the elections to weaken Lukashenko's position by reducing GDP and thus the standard of living of Belarusians. Cf. M. Clark, *Belarus warning update...*

<sup>42</sup> P. Slunkin, A. Wilson, *How to train your dictator...*; B. Zogg, *From Belarus with love...*

<sup>43</sup> Cf. B. Zogg, *From Belarus with love...* This was a logical consequence of Lukashenko's changed attitude toward Moscow after 2014 and his surprisingly bellicose rhetoric, which included accusing the Russian Federation of violating international law. One of the clearest manifestations of such

It was not difficult to predict that, with the country ruled for a quarter of a century by an authoritarian and hard-to-control man, the way to advance the geopolitical interests of Russia and the West might be either to force Lukashenko into a clear-cut option (e.g., ending the process of creating the USBR), or to exchange power for a deal that pursues the political line desired by external actors. While the possibility of depriving Lukashenko of the alternative was mainly in the hands of the Russians, the option of replacing power with a new deal was within the reach of both geopolitical players, i.e. both the Russian Federation and the West.

Economic processes – from the point of view of political technology and secret services – cannot be controlled, but modern history has proven that efficient secret services and an extensive propaganda apparatus are capable (at least to some extent) of influencing the dynamics of social processes. Especially if the key is the organized opposition, which can be subjected to agentic control. It is difficult to control a massive and unorganized social rebellion triggered, for example, by an acute crisis, but if it is part of a political game played by hierarchical and role-based organizations, the secret services have considerable leverage over the intensity of the rebellion and its directions. In Belarus, due to the synergy of social, economic and political factors, there was the potential to change the government through appropriate influence on society – both through overt propaganda and agentic influence on opposition structures.

### Working hypothesis

On the basis of what has been described above, a working hypothesis can be put forward, underpinned by the aforementioned dynamics of social change in Belarus. Indeed, in the earlier episodes of the power struggle, Lukashenko's main opponents were, as mentioned, the intelligentsia and a small number of groups of liberal-democratic provenance, with a strong nationalist strand, but remaining in the zone of Russian cultural influence. In the run-up to the 2020-2021 social revolt, however, Belarusian urban youth became a potential driver of change. At the same time, young Belarusians – like most residents of the cultural periphery<sup>44</sup> – are generally uncritical recipients of Western popular culture, mainly American. This leaves

---

a policy was the visit of U.S. politician Mike Pompeo to Minsk in 2020, during which assurances were given that the U.S. was ready to cover Belarus' energy needs. Cf. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>44</sup> According to post-colonial theory based on the division: metropolises (economic-political-cultural) and dependent peripheries. So this term has a political-culturalist meaning, not a pejorative one.

the West with a very large soft power to influence the situation in cultural provinces, including Belarus. This is because, along with music, fashion, Americanization of customs and youth slang, positive attitudes are built towards political and social patterns coming from the West, which in the consciousness of the audience appears as a carrier of important and desirable values<sup>45</sup>. And the youth – by virtue of their age, lack of social anchors in the form of jobs and families of their own, and high mobility – have traditionally been the main participants in mass speeches.

If Russian analysts have concluded that the only trigger for political change in Belarus in a situation of systemic weakness in the old opposition is the culturally Westernized youth, then a rational way out of the political stalemate caused by Belarus' balancing policy would be to use the social upsurge to force Lukashenko to permanently adopt an eastern course<sup>46</sup>. At the same time, the aim was to prevent street revolutionaries from taking power. This is because there was no doubt that after Lukashenko's overthrow, Belarusian youth could (if only in the long run) make it easier for pro-Western politicians to come to power. Thus, the political technology solution may have been to use Westernized youth and residents of large cities to force such actions by the Belarusian authorities that would lead to a strong Western response. It was (and is) an easy task for Russian planners in a situation where Western politicians publicly declare a community of values as the basis of politics, shifting this area of social life from the realm of rationalism into the realm of emotions and moral

---

<sup>45</sup> Such a process occurred in the People's Republic of Poland, where the imagined West (to which, without relying on experience, such qualities as being civilized, full of respect for freedom and law, modern and wealthy were attributed) was contrasted with the imagined East (i.e., Russia, which was treated with contempt as a primitive, civilizationally and culturally backward country). These two social perceptions caused a surprising situation: The Poles were the political periphery of Russia, while at the same time cultivating the belief that they stood civilizationally superior to it (due to their belief in greater cultural proximity to the West). This fostered a social delegitimization of communist rule (rejected as the embodiment of Eastern barbarism) and a mythologized perception of the West (contact with the realities of Western life in many countries of the former socialist camp triggered the phenomenon of thought chaos). In Ukraine, the same process of socially constructing mythologized perceptions about the West was behind the downfall of President Viktor Yanukovich. He lost power as a result of Ukrainians' belief that he was the only obstacle blocking immediate entry into the European Union and NATO, which was exploited by the opposition at the time.

<sup>46</sup> Russian political-military thought has long focused on attempts to hybridize kinetic force (i.e., strictly warfare) with soft power (i.e. mainly manipulation of an opponent's information space) to achieve specific political goals. Using the typical analytical technique of predicting the likely direction of an adversary's reasoning, it should be assumed that Russian planners are able to rationally assess the situation and develop methods and forms of action appropriate to it. Cf. A.A. Бартош, «Серые зоны» как ключевой элемент современного операционного пространства гибридной войны, „Военная Мысль” 2021, No. 2.

judgments<sup>47</sup>. Human rights, democracy, the rule of law, respect for minorities and civil liberties are undoubtedly inalienable in Western political culture, but at the same time they make it relatively easy to manipulate Western politicians. They must respond (at least at the declarative level) in accordance with the catalog of values presented to the public, so as not to lose face<sup>48</sup> and political credibility. Simplifying, it can be said that the special services of the Russian Federation had the ability to provoke a course of events favorable to Russia. In a situation where a culture of social resistance has been restored, it was possible to provoke mass protests by pro-Western circles in Belarus without much difficulty. In turn, these – due to the large number of young people among the demonstrators – could easily be transformed into street fights with the forces of law and order, which – in view of the massiveness of the uprising – had to react in a violent manner<sup>49</sup>. At the same time, as a result of agential influence in the organized opposition, it was possible to channel these demonstrations to prevent them from turning into popular uprisings. Then it was enough to wait for the expected Western reaction in the form of condemnation of the Belarusian authorities and the introduction of sanctions, which would have devastated the lagging RB economy without Russian help. Having achieved the intended goal (i.e. provoking antagonism between the West and Lukashenko), the Belarusian authorities could be forced to agree to the political and economic concessions expected by Russia, i.e. Lukashenko's permanent abandonment of the policy of balancing Russia and the West<sup>50</sup>. And only then was it necessary to pacify the protest mood with punitive-administrative, propaganda and deceptive-provocative measures. With such a strategy, the most economical solution would be to harness the energy of mass speech to achieve geopolitical goals and only later suppress the protests. If the RF was indeed following such a plan, it was Machiavellianly intelligent. Indeed, the actions of Western-backed pro-democracy organizations could be used to force the Belarusian authorities to reject pro-Western policies. In this unintended way, the West would provide Russia with a tool to influence Lukashenko.

---

<sup>47</sup> This attitude was the source of the West's masked reluctance to return to a sanctions policy against the Russian Federation in 2020, which changed in 2016. Indeed, the West had to come to the defense of democracy and civil rights, even though in doing so it increased Belarus' dependence on Russia. Cf. A. Shraibman, *Embattled Lukashenko Loses Friends...*

<sup>48</sup> In Goffman's sense – understood as a fixed, public image attributed to both a specific individual and the role he or she plays.

<sup>49</sup> Contrary to the impression created in the Western media about the peaceful nature of the protests, their course in the initial phase had the character of massive fighting with OMON and militia.

<sup>50</sup> Cf. В. Кравченко, *Россия «мягко» аннексировала Беларусь: что это означает для Украины*, ZN,UA, 10 IX 2021, <https://zn.ua/international/rossija-mjahko-anneksirovala-belarus-chto-eto-oznachaet-dlja-ukrainy.html> [accessed: 17 IX 2021].

## Role of the power sector

The reasoning so far suggests that the key to the strategies described is the Belarusian KGB<sup>51</sup> (or the power sector, broadly defined). His actions should first lead to an internal political crisis, resulting in the collapse of the Belarusian authorities' relations with the West, and then to its smooth extinguishment, so that rebellious sentiment does not spill over into all of Belarus and further into the Russian Federation.

The Belarusian power sector, especially the GRU military intelligence<sup>52</sup> and KGB intelligence and counterintelligence, from an analytical point of view must be treated as delegations of their Russian counterparts, i.e., GU<sup>53</sup> and FSB<sup>54</sup>, respectively (especially 5th FSB Service<sup>55</sup> – the unit responsible for reconnaissance work outside the Russian Federation). This is due both to formal ties within the USBR and to decades of close operational cooperation, with the Belarusian KGB playing a supporting role to Russian services. Also of great importance are the high degree of family and social ties and the belief in the geopolitical inevitability of ties with Russia that is common among the Belarusian officer cadre. Given the daily routine cooperation between the military and civilian special services of the RB and the Russian Federation, informal-family ties, shared Soviet traditions, and the importance of Belarus to the security of Russia's western flank, a very high level of infiltration of Belarusian services is to be expected. At the same time, it can be assumed that the infiltration of the GRU and KGB by the Russians may follow the patterns practiced in the People's Republic of Poland, i.e. locate in the gray zone between friend-family-business relations and formal cooperation. An additional reinforcing factor (as in the case of the Polish People's Army and the People's Republic of Poland Security Service) is the lack of criminalization of actions taken in support of Russian services<sup>56</sup> and the awareness of representatives of Belarusian

---

<sup>51</sup> Rus. Комитет государственной безопасности Республики Беларусь, English: State Security Commission of the Republic of Belarus.

<sup>52</sup> Rus. Главное разведывательное управление Генерального штаба Вооружённых сил Республики Беларусь, English: Main Intelligence Directorate of the General Staff of the Armed Forces of the Republic of Belarus.

<sup>53</sup> Former GRU, now Главное управление Генерального штаба Вооружённых сил Российской Федерации, English: Main Board of the General Staff of the Armed Forces of the Russian Federation.

<sup>54</sup> Rus. Федеральная служба безопасности Российской Федерации, English: Federal Security Service of the Russian Federation.

<sup>55</sup> Rus. Служба оперативной информации и международных связей ФСБ, English: FSB's Operational Information and International Relations Service.

<sup>56</sup> What's more, the officers' close ties to the Russian service play an important role in their service promotions.

power structures regarding the lack of alternatives. They realize how important Belarus is to the military security of the Russian Federation.

Although this is only a working hypothesis, the totality of actions taken by the Belarusian power sector (especially the KGB) during the political turbulence may indicate that the exacerbation of the post-election social conflict may have been triggered deliberately<sup>57</sup>.

## Power sector actions against the opposition

An analysis of the activities of the RB's power sector shows conclusively that it had good agent intelligence in opposition circles. Operational and reconnaissance activities underpinned criminal and administrative decisions aimed at increasing control over the opposition:

- On May 15, 2020, the Central Election Commission refused to register Tikhanovsky's candidacy, and on May 29, 2020, the militia – using provocation – arrested him<sup>58</sup>;
- On July 11, 2020, searches were conducted at the headquarters of Belgazprombank<sup>59</sup>, as part of an investigation into money laundering, corruption and criminal offenses<sup>60</sup>. Shortly thereafter, Babaryka was arrested on embezzlement charges. This was accompanied by black PR

---

<sup>57</sup> Information on the coordination of the protests and calls for them were widely circulated on the Internet (this was later used by the Belarusian authorities in accusing the West of provocation), which was turned off only briefly. This made it possible to constantly mobilize protesters. Cf. "2020". Фильм 2-й "Блицкриг. День выборов". Голосование перешло в беспорядки, YouTube, 5 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=04f0lj5Dlyk> [accessed: 15 IX 2021]; M. Clark, *Belarus warning update...* The theses of the state centers were in this case confirmed by various bloggers who boasted of their effectiveness in activating crowds.

<sup>58</sup> Н. Бутович, *Светлана Тихановская о задержании мужа на пикете в Гродно: «Пикет носил законный и мирный характер. Имеет место провокация». Возможная кандидатка в президенты заступилась за главу своей инициативной группы, „Комсомольская Правда”, 30 V 2020, <https://www.kp.by/online/news/3891128/> [accessed: 12 IX 2021]. Cf. video recording of the arrest confirming that it was the result of provocation: *Задержание Тихановского в Гродно*, YouTube, 29 V 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=IFITZFAif-8> [accessed: 11 IX 2021].*

<sup>59</sup> Entirely controlled in equity by Gazprom.

<sup>60</sup> A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

in the press<sup>61</sup>. At the same time, a video appeared online showing a man resembling Tsepkało having sex with two prostitutes<sup>62</sup>;

- On July 14, 2020, the Central Election Commission refused to register the candidacies of Babaryka and Tsepkało.

On July 16, 2020, the electoral staffs of Tsepkało and Babaryka united with the electoral staff of Svetlana Tikhanovskaya, whose candidacy was put forward by the opposition after her husband's candidacy was denied registration. It is not clear why a person unprepared in terms of merit for political office was bet on<sup>63</sup>. Indeed, it was possible to select someone from among former political prisoners who were popular in opposition circles. Belarusian political scientists assume that the authorities allowed Tikhanovskaya to participate in the election because they believed that patriarchal and post-rural Belarusian society would not accept a woman as president. Similar statements were made by Lukashenko.<sup>64</sup> However, this explanation contradicts several facts.

- The authorities allegedly did not treat Tikhanovskaya as a real threat, but made preparations for massive election rigging, which was the cause of the riots that erupted on post-election night;
- on election day, security forces were assembled in major cities to quell unrest<sup>65</sup>, so large-scale street protests were anticipated;

---

<sup>61</sup> Cf. Ю Терех, *О яблонях и яблоках*, "Беларусь сегодня," 23 IV 2020. Tierieh, among others, suggested that Babaryka's election campaign was financed with foreign funds. In subsequent publications, he went into detail and claimed that Russia's Gazprom and FSB were supposed to be behind Babaryka. The accusations against Gazprom present in the Belarusian press and Lukashenko's speeches have clearly irritated the Kremlin. On his behalf, Russian presidential spokesman Dmitry Peskov demanded evidence, not calumny. Cf. A. Foster, *Belarus Presidential Election...*

<sup>62</sup> *Схемы Бабарико и девушки Цепкало. Компромат*, YouTube, 9 VII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=y4rGxWGyBo> [accessed: 5 VII 2021].

<sup>63</sup> Tikhanovskaya's blunders during public appearances are a favorite topic of state propagandists. An example is her statement about the \$900,000 found in Sergey Tikhanovsky's mother's apartment. In an attempt to convince the public that the money was planted by the KGB (although the authorities aired a recording of her conversation with her mother-in-law, during which the latter openly said that the money belonged to Sergey), she stated that "(...) if we had such money, (...) then Sergey would certainly not be fighting for some ordinary people's rights". Cf. *ЭКСКЛЮЗИВ!!! Телефонный разговор Тихановской и матери Сергея. Свекровь знала про 900 тысяч долларов*, YouTube, 28 IV 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=rDEMtJ9AKFo> [accessed: 16 IX 2021].

<sup>64</sup> *Александр Лукашенко: В Беларуси Конституция не под женщину. Я убежден Президентом будет мужик*, YouTube, 30 V 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=HR6BWaB2wL8> [accessed: 10 IX 2021].

<sup>65</sup> Cf. *6 дней протестов за 6 минут. Как развивались события в Белоруссии*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=QHoaOIW7RGU> [accessed: 19 IX 2021].

- on August 5, the KGB operationally recorded – and this is crucial to this analysis – a meeting between Tikhonovskaya and her associates, during which a plan for the forcible seizure of power was openly discussed<sup>66</sup>. According to § 357 p. 1 of the RB Criminal Code, mere planning to seize power by extra-constitutional means is a crime prosecuted *ex officio* and punishable by 8 to 12 years of imprisonment<sup>67</sup>. Despite obtaining evidence of a crime, Tikhonovskaya was not detained before the election. After the outbreak of mass protests, she was persuaded (in a vague way) to leave Belarus, even though it must have been realized that this would lead to the establishment of an opposition power center in exile, using Tikhonovskaya as a figurehead for a symbolic president in exile;
- violent interventions by security forces occurred the night after the election. As mentioned earlier, footage posted on YouTube shows that a significant force of police and OMON were prepared when the results were announced. However, the degree of preparedness of the security forces was not matched by Lukashenko's frivolous behavior<sup>68</sup>. Its irrational reactions cannot be explained by a real threat, since – despite the enormous scale of public resistance – events have not once entered a heated phase of confrontation with the authorities in the form of attempts to acquire weapons or take over decision-making centers. This is analytically significant because – contrary to opposition propaganda claiming that the protests were exclusively peaceful<sup>69</sup> – there

---

<sup>66</sup> Встреча Светланы Тихановской с доверенными лицами, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=x01MTapIMlg> [accessed: 8 IX 2021].

<sup>67</sup> Уголовный Кодекс Республики Беларусь. Статья 357. Заговор или иные действия, совершенные с целью захвата государственной власти: „1. Заговор или иные действия, совершенные с целью захвата или удержания государственной власти неконституционным путем, – наказываются лишением свободы на срок от восьми до двенадцати лет”, [https://kodeksy-by.com/ugolovnyj\\_kodeks\\_rb/357.htm](https://kodeksy-by.com/ugolovnyj_kodeks_rb/357.htm) [accessed: 14 IV 2022].

<sup>68</sup> The Belarusian president flew in a helicopter to watch the scale of the demonstrations, shouted to the OMON protesters that they were pretty boys, as well as appeared in public with a Kalashnikov in hand, shielded by his 15-year-old son Kola posing as a commando. Cf. Лукашенко: Вы красавцы! Мы с ними разберёмся! Рабочий день Президента, YouTube, 23 VIII 2020, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_ZPYb3pbYHA](https://www.youtube.com/watch?v=_ZPYb3pbYHA) [accessed: 7 IX 2021]; Лукашенко с автоматом и его сына в бронжилете сделали мемом, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=1zkrjp4aBE4> [accessed: 7 IX 2021]. Cf. M. Clark, *Belarus warning update...*

<sup>69</sup> “In Belarus, the demonstration stops at a red light on the roadway – it only takes up half of the road. Pictures of the protests show people getting on the benches, but taking off their shoes beforehand. After the demonstration is over, Belarusians collect garbage.” Cf. *Z przerwą na czerwone światło, czyli jak protestują Białorusini*, Polsat News, 16 VIII 2020, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-08-16/z-przerwa-na-czerwone-swiatlo-czyli-jak-protestuja-bialorusini/> [accessed: 11 IX 2021].



is abundant footage showing violent clashes between OMON officers and demonstrators in the early days of the protests<sup>70</sup>.

With such a large number of demonstrators (there were between 100,000 and 230,000 in Minsk on August 23, 2020<sup>71</sup>) a forcible seizure of power was possible. At the beginning of the social uprising, there were street fights in which the demonstrators were the attacking party, yet the opposition did not once take decisive action. The large emotional mobilization of the protesting crowd, which according to the rules of psychology should turn into collective aggression, has nowhere led to situations that realistically threaten power<sup>72</sup>. And yet the transcript of conversations held during the aforementioned meeting of Tikhanovskaya's staff shows that there were plans to seize government buildings.

After stifling the mass protests, the authorities began criminal and administrative repression. In this way, they forced oppositionists to flee the country, however they must have realized that this would result in the establishment of foreign opposition centers, in the long run threatening the regime<sup>73</sup>. This was accompanied by an information offensive that, unlike the propaganda prior to the protests, was carried out professionally by young and cynical but effective propagandists who were able to tailor messages to specific audiences and effectively infiltrate the information space both in the traditional media and on the Internet<sup>74</sup>.

The last element, combining information warfare with the realization of political goals, were provocative-deception operations carried out between the fall of 2020 and the spring of 2021. The largest and most significant were the agent games codenamed "Tishina" and "Mankurty."

---

<sup>70</sup> Cf. *О протестах в Беларуси, неудавшейся революции, силовиках и радикалах. Противостояние. Фильм АТН*, YouTube, 23 III 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=KfqQZ9PR7Cg> [accessed: 15 VIII 2021].

<sup>71</sup> *Dziesiątki tysięcy ludzi na proteście w centrum Mińska*, Bankier, 24 VIII 2020, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bialorus-Wielki-protest-w-centrum-Minska-7948615.html> [accessed: 11 IX 2021]; M. Clark, *Belarus warning update...*

<sup>72</sup> For comparison: in 2014, Lugansk was seized by pro-Russian militias, despite the fact that – even after seizing the SBU headquarters and the region's administration – the rebels initially had a maximum of 500 people ready to take their places at so-called block-posts (improvised checkpoints for entry into the territory).

<sup>73</sup> By comparison: the Soviet secret services throughout the interwar two decades had to fight the émigré opposition centers, which were used by the Western secret services, becoming a serious threat to the communist government.

<sup>74</sup> Among others: Grigory Azarionok (program „Паноптикум”, English: “Panopticon”), Igor Tur (programs “Будет дополнено”, English: “It will be supplemented; „Антифейк”, English: “Anti-Fake”), Sergey Gusachenko (program “Понятная политика”, English: “Transparent Politics”).

## Unusual actions of the power sector

As already mentioned, on August 5, 2020, the KGB obtained operational documentation regarding the commission of a serious crime by Tikhanovskaya and her staff in the form of a plan to take over government buildings by force. Under Belarusian law, preventive arrests could (and indeed should) have been made, followed by staged trials in which operational recordings and detainees' testimony compromising the opposition as putschists would have been used. So why didn't the power sector react and Tikhanovskaya was allowed to run for election? The public mood, after all, was not only apparent to analysts. Even if the poll results popularized by the opposition indicating three percent support for Lukashenka were untrue<sup>75</sup>, the mass participation of the population (at least in large cities) in opposition rallies, the appearance of many opposition political blogging channels online and the huge number of their subscribers, as well as the activation of news centers operating from abroad (Belsat, Nexta, Radio Free Europe) clearly indicated anti-regime sentiment much stronger than in previous years. The arrest of Tikhanovskaya's staff, coupled with a media blitz that would have used operationally acquired footage, could have stopped (or at least greatly dampened) the outbreak of public discontent. However, elections were allowed to take place, and then – due to the great ineptitude of the falsifications<sup>76</sup> (the dissemination of them online was not permanently blocked<sup>77</sup>) – public sentiment was quickly radicalized. This ended in street speeches, the most dangerous to the authorities

---

<sup>75</sup> Belarus lacks objective opinion polls. Both government surveys and polls commissioned by the opposition contradict the basic methodology of the social sciences, while being used for the current political struggle. Thus, in a situation of election rigging, there is no methodologically correct way to assess the distribution of political sympathies.

<sup>76</sup> The census of violations and attempted election fraud was published online by the Zubr platform for monitoring voting processes in Belarus. Cf. <https://zubr.in/> [accessed: 12 IX 2022].

<sup>77</sup> Cf. *нр. Кто и как украл у белорусов выбор. Фальсификации как причина санкций*, YouTube, 14 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=MZuAfOBOoO0>; *Фальсификация выборов в Беларуси*, YouTube, 11 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=-yO40xyW1tM>; *Как фальсифицируют выборы в Беларуси*, YouTube, 7 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=xPEBakCIU5s>; *Доказательство фальсификации на Президентских выборах в Беларуси (2020)*, YouTube, 11 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=YPbADBmSTLM>; *Фальсификация президенских выборов в Беларуси 2020 снятая на камеру Отказ подписать протокол выборов*, YouTube, 18 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=DcYToPFI9dI>; *Фальсификация выборов президента республики Беларусь 09.08.2020*, YouTube, 28 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=eMgSoWqcNuw>; *Фальсификация выборов в Беларуси!*, YouTube, 19 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=GkR1CaasrnE>; *Беларусь. Как принуждают к фальсификации выборов*, YouTube, August 12, 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=uBm0Gi81IfU> [access to all materials cited in this footnote: 17 IX 2021].

in the entire history of Belarus to date. Further actions by the authorities against Tikhonovskaya were also illogical. Instead of calming the mood to safely manage the crisis, everything was done to further antagonize the public and at the same time make Tikhonovskaya a symbol of public resistance<sup>78</sup>.

Socio-technical measures such as vote recounting (which was meaningless in a situation where the authorities fully controlled the Central Election Commission and its field apparatus) and tactical liberalization, combined with intensified government propaganda<sup>79</sup> and preventive actions by the coercive apparatus, were also not undertaken. The option of force was chosen, which was attempted to mask unsuccessfully with political PR efforts<sup>80</sup>. The coercive apparatus acted very brutally, and information about the torture of detainees deepened social polarization<sup>81</sup> and effectively made Lukashenko a political pariah in the eyes of the West<sup>82</sup>. In addition, after the authorities chose the option of force, for reasons that are not clear, Tikhonovskaya was forced into exile instead of being arrested on charges of planning a forceful coup (for which the authorities had evidence)<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> Cf. Светлана Тихановская - символ нерешимости белорусов. Про интервью с Гордоном, YouTube, 24 II 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=ad68W4CK3OU> [accessed: 16 IX 2021]; Тихановская: “Я не стала лидером, но я стала символом”, YouTube, 4 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=vp9X22Irbw> [accessed: 16 IX 2021].

<sup>79</sup> Which was able to influence the mood in an effective way, mainly through a combination of KGB operational information and modern media techniques. One example is the video discrediting Tikhonovsky, which pointed to his profiting hugely from opposition activities and highlighted the numerous criminals on his electoral staff (20 percent of the 252 activists were said to have criminal records under sections of the CC). Cf. “Страна для жести”: о “банде” Тихановского и подготовке террора в Беларуси, YouTube, 21 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=n8mt519EBMY> [accessed: 1 IX 2021].

<sup>80</sup> The poor level of propaganda programs aired on Belarusian television is evidenced, among other things, by a video clip in which detainees from the “Okrestino” detention chorused to the camera that no one had beaten them.

<sup>81</sup> In this context, it is interesting to hear about the involvement of Russian “experts” in the systemic use of torture in the RB. Cf. Российский спецназ учил пытать белорусов, YouTube, 22 X 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=UZMPPAzLxvg> [accessed: 25 X 2021].

<sup>82</sup> Cf. G. Faulconbridge, *Britain says jailing of Belarus protest leaders shows Lukashenko’s pariah status*, Reuters, 6 IX 2021, <https://www.reuters.com/world/britain-says-jailing-belarus-protest-leaders-shows-lukashenkos-pariah-status-2021-09-06/> [accessed: 12 IX 2021].

<sup>83</sup> KGB Chairman Ivan Tertel warned Tikhonovskaya that the KGB had compromising material against her, and claimed that she had been informed of the presence of foreign secret service agents among her closest associates. Cf. Председатель КГБ Тертель рассказал про план западных кураторов в отношении Тихановской, YouTube, 2 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=hUHIUckiRx0> [accessed: 1 VIII 2022]. Despite the fact that Tikhonovskaya – as expected – became a center for the crystallization of the opposition, the KGB did not publish any previously unknown compromising materials about her. Tertel’s declarations regarding the identification

After all, it was hard not to foresee that – in the situation of non-recognition of the election result by the West – this would result in the emergence of an émigré center of power<sup>84</sup> supported by Western countries, which would become a point of reference for the previously antagonized factions of the émigré and domestic opposition, and at the same time a convenient means of pressure on Lukashenko<sup>85</sup>.

One could understand these actions under the assumption of systemic ineptitude of Belarusian services and administration. The processes taking place in the RB's state structures – in the form of negative selection, the placement of relatives of politicians and their acquaintances who are promoted, leaving out experienced officers, the proliferation of post-Soviet bureaucracy and corruption (including both services to specific politicians and corruption in the militia and administration), and the criminalization of services (e.g., involvement in large-scale smuggling) – could explain the nonsense of the decision to use force. However, the operational and tactical efficiency during the provocative-deception actions carried out by the KGB at the time and during the campaign that followed them in the media contradicts the thesis of the systemic inefficiency of the Belarusian special services. An organization capable of carrying out such complex operations, based on multi-threaded and multi-level agent games, and then using them in an extremely efficient information offensive, cannot be dysfunctional. So, either we are dealing with the deliberate tactics of an efficient service, or the operations described were actually carried out not by the KGB, but by the FSB<sup>86</sup>. In both cases, we can take it for granted that this served the interests

---

of foreign agents in Tikhonovskaya's entourage reinforce the thesis that the Belarusian authorities' actions are illogical.

<sup>84</sup> Cf. interview with Lithuania's foreign minister: *Почему Литва помогла Тихановской и считает Лукашенко экс-президентом? Глава МИД Литвы*, YouTube, 2 IX 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=ubLQf4q6KBU> [accessed: 14 IX 2021].

<sup>85</sup> Her acceptance as a legitimate president by the leaders of European countries and even the US is a serious problem for a regime delegitimized in this way, especially since any such meeting is widely publicized. Cf. *Тихановская в Норвегии. Яра. Встреча с диаспорой. Дневник Президента*, YouTube, 15 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=V8Rm66ijuN4> [accessed: 15 IX 2021]; *Президент США Джо Байден впервые встретился с Тихановской в Белом доме. Что они обсуждали?*, YouTube, 29 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=6J1UFDuaGgM> [accessed: 16 IX 2021]; *Встреча Тихановской с президентом Словакии*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=XmD4jWухwCw> [accessed: 16 IX 2021]; *Тихановская встретилась с Байденом. Встреча с главами миссий ЕС в ООН. Дневник Президента*, YouTube, 28 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=P9VNaAnBZP4> [accessed: 16 IX 2021]; *Федута: Пресс-конференция Светланы Тихановской и президента Эстонии Керсти Кальюлайд. 31.05.21*, YouTube, [https://www.youtube.com/watch?v=IGREF\\_5XN2g](https://www.youtube.com/watch?v=IGREF_5XN2g) [accessed: 16 IX 2021].

<sup>86</sup> Rumors of heavy infiltration of the Belarusian opposition by the FSB are often repeated both in Belarus and in Western media hostile to Lukashenko. Cf. *ФСБ в рядах белорусской оппозиции*.

of the Russian Federation, i.e. to force Lukashenko to permanently abandon his policy of balancing in favor of de facto incorporation of Belarus by Russia.

## Conclusion

If the hypothesis presented in the article is correct, the West's policies have proven counterproductive. The financial, organizational and political support of the opposition circles in Belarus to remove the RB president from power has actually forced Lukashenko to abandon his policy of balance and enter the Russian sphere of influence in the belief that the West is pursuing his removal by all means<sup>87</sup>. It is possible that with the help of the special services (as in the classic Chekist operations of the 1920s) The Russians were protecting their own geostrategic interests with Western money.

If this was a complex FSB operation, an influx of large numbers of Russian and Belarusian agents into Europe is to be expected, who will be located in emigration centers, taking advantage of the legend of oppositionists giving access to Western politicians and secret services<sup>88</sup>. At the same time, it can be assumed that this will be (or rather, already is) both KGB agent network built up in opposition structures for almost a quarter of a century, as well as "defectors" from Belarus and double agents, slipped to Western services and the exile opposition as willing to abandon the hated regime<sup>89</sup>. Thus, we may be facing a repeat of the situation from the interwar period, when white emigration was agentically transformed by Soviet special services into a channel for both disinforming the West and infiltrating Western secret services

---

*Тимановская на белорусском ТВ. УТРО*, YouTube, 4 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=XMHwNAlcXC4> [accessed: 20 IX 2021].

<sup>87</sup> Cf. *Раскроем тайну "черных пауков"! Персонал, секретные части, спецзадания, НАТО, США. Понятная политика*, YouTube, 21 I 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=q2-Hhs-yAqo> [accessed: 12 VII 2021]; *Зачем Дуда вмешивается в дела Беларуси? Новые сливы с e-mail Михала Дворчика. «Будет дополнено»*, YouTube, 9 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=vgNN8uqfNYg> [accessed: 18 VIII 2021].

<sup>88</sup> There are increasing signs that the process of locating agents in the opposition emigration is already underway. It is possible that the KGB (and therefore the FSB) already has fully developed networks in all major émigré formations. Cf. *Bellingcat tipped about FSB agents among Belarusian opposition in Kyiv*, Ukrinform, 3 VIII 2021, <https://www.ukrinform.net/rubric-polytics/3291472-bellingcat-tipped-about-fsb-agents-among-belarusian-opposition-in-kyiv.html> [accessed: 21 IX 2021]; *Belarus Watch Briefing. Issue #11*, Ukraine World, 31 VIII 2021, <https://ukraineworld.org/articles/russian-aggression/issue-11> [accessed: 21 IX 2021].

<sup>89</sup> This version was used in the operations described in this article, but it does not exhaust the operational possibilities in this area.

and political-economic circles cooperating with the emigrants<sup>90</sup>. Indeed, Western support for Belarusian opposition emigration centers gives Russian planners room to play deception games at both the operational and strategic levels. It should be emphasized that even if this is a working hypothesis, the threat is real, and the West must be aware of it.

## References

Feduta A., Boguzkij O., Martinowitsch W., *Politische Parteien in Belarus als notwendiger Bestandteil der Zivilgesellschaft*, Minsk 2003.

### Russian literature

Бартош А.А., «Серые зоны» как ключевой элемент современного операционного пространства гибридной войны, „Военная Мысль” 2021, No. 2.

*Партизанская республика. Акции протеста в Минске 19-25 марта 2006 года*, Е. Михайловская (ed.), Москва 2006.

Терех Ю., *О яблонях и яблоках*, “Беларусь сегодня,” 23 IV 2020.

### Internet sources

*Belarus Watch Briefing. Issue #11*, Ukraine World, 31 VIII 2021, <https://ukraineworld.org/articles/russian-aggression/issue-11> [accessed: 21 IX 2021].

*Bellingcat tipped about FSB agents among Belarusian opposition in Kyiv*, Ukrinform, 3 VIII 2021, <https://www.ukrinform.net/rubric-politics/3291472-bellingcat-tipped-about-fsb-agents-among-belarusian-opposition-in-kyiv.html> [accessed: 21 IX 2021].

*Biały Legion*, Magna Polonia, 22 III 2017, <https://www.magnapolonia.org/bialy-legion/> (translation of article from the website /naviny.by.nn.by/) [accessed: 8 IX 2021].

---

<sup>90</sup> This phenomenon may already be taking place in Ukraine. Among other things, after the murder of a Belarusian House activist in Kiev, it came to light that Sergey Korotkih alias “Bocman” (neo-Nazi, commander of the reconnaissance unit of the “Azov” battalion, headed the protection of strategic infrastructure within the State Protection Service), who is a protégé of Ukrainian politician Arsen Avakov, is almost openly accused of being an FSB agent. Exile oppositionists believe there are close ties between Ukraine’s SBU and KGB, which would explain the blocking of attempts to explain the murder of journalist Pavel Sheremet. Cf. *ФСБ в рядах белорусской оппозиции...*; А. Приценко, *Украинские связи Боевой организации русских националистов: контакты и контексты в домайданной и постмайданной Украине*, <https://www1.ku.de/ZIMOS/forum/docs/forumruss25/11GrytsenkoBORN%20neu%20L.pdf> [accessed: 21 IX 2021].

Clark M., *Belarus warning update: Lukashenko seems to lack strategy as peaceful protests grow*, The Institute for the Study of War, 16 VIII 2020, <https://www.understandingwar.org/backgrounder/belarus-warning-update-lukashenko-seems-lack-strategy-peaceful-protests-grow> [accessed: 11 IV 2022].

Dempsey J., *Is Belarus's Sovereignty Over?*, Carnegie Europe, 24 II 2022, <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/86512> [accessed: 6 IV 2022].

Dyner A.M., *Sytuacja białoruskiej opozycji*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2 IX 2020, [https://pism.pl/publikacje/Sytuacja\\_bialoruskiej\\_opozycji\\_](https://pism.pl/publikacje/Sytuacja_bialoruskiej_opozycji_) [accessed: 2 IX 2021].

*Dziesiątki tysięcy ludzi na proteście w centrum Mińska*, Bankier, 24 VIII 2020, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Bialorus-Wielki-protest-w-centrum-Minska-7948615.html> [accessed: 11 IX 2021].

Faulconbridge G., *Britain says jailing of Belarus protest leaders shows Lukashenko's pariah status*, Reuters, 6 IX 2021, <https://www.reuters.com/world/britain-says-jailing-belarus-protest-leaders-shows-lukashenkos-pariah-status-2021-09-06/> [accessed: 12 IX 2021].

Foster A., *Belarus Presidential Election: Lukashenko's Gamble and its Geopolitical Implications*, Geopolitical Monitor, 12 VIII 2020, <https://www.geopoliticalmonitor.com/belarus-presidential-election-lukashenkos-gamble-and-its-geopolitical-implications/> [accessed: 10 IV 2022].

*Is Belarus closer to the West or to Russia?*, Deutsche Welle, <https://www.dw.com/en/belarus-european-union-russia/a-54613952> [accessed: 8 IV 2022].

Kirillova K., *Is Minsk Toying With Moscow? On the Complicated Relationship between Lukashenko and the Kremlin*, The Geopolitics, 21 VIII 2021, <https://thegeopolitics.com/is-minsk-toying-with-moscow-on-the-complicated-relationship-between-lukashenko-and-the-kremlin/> [accessed: 12 IV 2022].

Shraibman A., *Embattled Lukashenko Loses Friends in East and West*, Carnegie Endowment for International Peace, 6 VII 2020, <https://carnegiemoscow.org/commentary/82245> [accessed: 6 IV 2022].

Slunkin P., Wilson A., *How to train your dictator: Putin's control over Lukashenka*, European Council on Foreign Relations, 16 III 2022, <https://ecfr.eu/article/how-to-train-your-dictator-putins-control-over-lukashenka/> [accessed: 7 IV 2022].

Wałyniec H., *Stara vs. nowa: Jak zmieniła się białoruska opozycja od 2000 do 2020?*, Outriders, 23 III 2021, <https://outride.rs/pl/stara-vs-nowa-jak-zmieniala-sie-bialoruska-opozycja-od-2000-do-2020-r/> [accessed: 2 IX 2021].

Whitmore B., *Dialog of dictators: How Putin and Lukashenka really talk to each other*, Atlantic Council, 19 V 2021, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/belarusalert/dialog-of-dictators-how-putin-and-lukashenka-really-talk-to-each-other/> [accessed: 12 IV 2022].

*Z przerwą na czerwone światło, czyli jak protestują Białorusini*, Polsat News, 16 VIII 2020, <https://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2020-08-16/z-przerwa-na-czerwone-swiatlo-czyli-jak-protestuja-bialorusini/> [accessed: 11 IX 2021].

Zogg A., *From Belarus with love: the limits of Lukashenko's dalliance with the West*, War on the Rocks, 3 IV 2019, <https://warontherocks.com/2019/04/from-belarus-with-love-the-limits-of-lukashenkos-dalliance-with-the-west/> [accessed: 6 IV 2022].

Vindman Y., *How to Keep Belarus Out of the War. NATO Should Put the Squeeze on Russia's Chief Accomplice*, Foreign Affairs, 31 III 2022, <https://www.foreignaffairs.com/articles/russia-fsu/2022-03-31/how-keep-belarus-out-war> [accessed: 9 IV 2022].

### Belarusian, Russian and Ukrainian Internet sources

*6 дней протестов за 6 минут. Как развивались события в Белоруссии*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=QHoaOIW7RGU> [accessed: 19 IX 2021].

*“2020”. Фильм 2-й “Блицкриг. День выборов”. Голосование перешло в беспорядки*, YouTube, 5 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=04f0lj5Dlyk> [accessed: 15 IX 2021].

*Александр Лукашенко: В Беларуси Конституция не под женщину. Я убежден Президентом будет мужик*, YouTube, 30 V 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=HR6BwAB2wL8> [accessed: 10 IX 2021].

*Беларусь. Как принуждают к фальсификации выборов*, YouTube, 12 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=uBm0Gi81IfU> [accessed: 17 IX 2021].

*Белорусы выходят с тапками по всей стране. Свергнем таракана*, YouTube, 12 VI 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=NW0bH02mSyI> [accessed: 7 IX 2021].

Бутович Н., *Светлана Тихановская о задержании мужа на пикете в Гродно: «Пикет носил законный и мирный характер. Имеет место провокация». Возможная кандидатка в президенты заступилась за главу своей инициативной группы*, „Комсомольская Правда”, 30 V 2020, <https://www.kp.by/online/news/3891128/> [accessed: 12 IX 2021].

*Встреча Светланы Тихановской с доверенными лицами*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=x01MTapIMLg> [accessed: 8 IX 2021].



*Встреча Тихановской с президентом Словакии*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=XmD4jWyxwCw> [accessed: 16 IX 2021].

*Вся правда о Белсат: кем финансируется, как врет в эфире, цензура и оскорбления. Понятная политика*, YouTube, 7 XII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=S-F6LhNt2SzM> [accessed: 20 IX 2021].

Гриценко А., *Украинские связи Боевой организации русских националистов: контакты и контексты в домайданной и постмайданной Украине*, <https://www1.ku.de/ZIMOS/forum/docs/forumruss25/11GrytsenkoBORN%20neu%20L.pdf> [accessed: 21 IX 2021].

*Доказательство фальсификации на Президентских выборах в Беларуси (2020)*, YouTube, 11 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=YPbADBmSTLM> [accessed: 17 IX 2021].

*Эксклюзив DW: Убийства противников Лукашенко в Беларуси - исповедь соучастника*, YouTube, 16 XII 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=cmE0uM3WuQ4> [accessed: 11 IX 2021].

*ЭКСКЛЮЗИВ!!! Телефонный разговор Тихановской и матери Сергея. Свекровь знала про 900 тысяч долларов*, YouTube, 28 IV 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=r-DEMtJ9AKFo> [accessed: 16 IX 2021].

*Задержание Тихановского в Гродно*, YouTube, 29 V 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=IFITZFAif-8> [accessed: 11 IX 2021].

*Зачем Дуда вмешивается в дела Беларуси? Новые сливы с e-mail Михала Дворчика. «Будет дополнено»*, YouTube, 9 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=tgNN8uqf-NYg> [accessed: 18 VIII 2021].

*“Золотое дно” Лукашенко от Nexta*, YouTube, 8 III 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=km-gl2bjrBQ> [accessed: 11 IX 2021].

*Как нагнеталась ситуация в Беларуси перед выборами? Фильм первый. Заговор*, YouTube, 4 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=MRsYuRGyV94> [accessed: 10 IX 2021].

*Как фальсифицируют выборы в Беларуси*, YouTube, 7 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=xPEBakCIU5s> [accessed: 17 IX 2021].

Кравченко В., *Россия «мягко» аннексировала Беларусь: что это означает для Украины*, ZN,UA, 10 IX 2021, <https://zn.ua/international/rossija-mjahko-anneksirovala-belarus-chto-eto-oznachaet-dlja-ukrainy.html> [accessed: 17 IX 2021].

*Кто и зачем давит на Беларусь? Технологии, инструменты, заказчики. Понятная политика*, YouTube, 31 VIII 2020, [https://www.youtube.com/watch?v=hQCNqKfg\\_vU](https://www.youtube.com/watch?v=hQCNqKfg_vU) [accessed: 18 IX 2021].

*Кто и как украл у беларусов выбор. Фальсификации как причина санкций*, YouTube, 14 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=MZuAfOBOoO0> [accessed: 17 IX 2021].

*Лукашенко: Вы красавцы! Мы с ними разберёмся! Рабочий день Президента*, YouTube, 23 VII 2020, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_ZPYb3pbYHA](https://www.youtube.com/watch?v=_ZPYb3pbYHA) [accessed: 7 IX 2021].

*Лукашенко с автоматом и его сына в бронежилете сделали мемом*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=1zkrjp4aBE4> [accessed: 7 IX 2021].

*Лукашенко. Уголовные материалы*, YouTube, 25 X 2019, <https://www.youtube.com/watch?v=6IL6rMikkJg> [accessed: 11 IX 2021].

Лукьянов Ф., *Что надо сделать Москве, чтобы привязанность к ней Белоруссии не зависела от Лукашенко*, „Россия в глобальной политике”, 10 VIII 2021, <https://globalaffairs.ru/articles/chto-delat-moskve/> [accessed: 13 IV 2022].

*Обновленные списки погибших и пострадавших при теракте в минском метро*, <https://www.ganc-chas.by/by/page/world/710/> [accessed: 10 IX 2022].

*О протестах в Беларуси, неудавшейся революции, силовиках и радикалах. Противостояние. Фильм АТН*, YouTube, 23 III 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=KfqQZ9PR7Cg> [accessed: 15 VIII 2021].

*Плошча. Железом по стеклу*, YouTube, 22 I 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=ki-for398Ewk> [accessed: 1 IX 2021].

*Плошча. Железом по стеклу. Полная версия*, YouTube, 29 III 2016, <https://www.youtube.com/watch?v=dPvpOmK1K0M> [accessed: 12 IX 2021].

*«Погрыз в политике вместо того, чтобы заниматься журналистикой»: Протасевич дал интервью RT*, YouTube, <https://www.youtube.com/watch?v=n-HqMwE9Wcg> [accessed: 12 IX 2021].

*«Подавляющее меньшинство»: обратная сторона “Страны для жизни» Тихановского*, YouTube, 27 IV 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=IATYaXiUFaQ> [accessed: 15 VIII 2021].

*Почему Литва помогла Тихановской и считает Лукашенко экс-президентом? Глава МИД Литвы*, YouTube, 2 IX 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=ubLQf4q6KBU> [accessed: 14 IX 2021].

*Председатель КГБ Тертель рассказал про план западных кураторов в отношении Тихановской*, YouTube, 2 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=hUHIUckiRx0> [accessed: 1 VIII 2022].

*Президент США Джо Байден впервые встретился с Тихановской в Белом доме. Что они обсуждали?*, YouTube, 29 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=6J1UFDuaG-gM> [accessed: 16 IX 2021].

*Протасевич и революция: почему Запад защищает террориста и как Польша лжет Минску. Понятная политика*, YouTube, 7 VI 2021, [https://www.youtube.com/watch?v=w-C0WKhJ\\_fiE](https://www.youtube.com/watch?v=w-C0WKhJ_fiE) [accessed: 20 IX 2021].

*Раскроем тайну “черных пауков”! Персонал, секретные части, спецзадания, НАТО, США. Понятная политика*, YouTube, 21 I 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=q2-Nhs-yAqo> [accessed: 12 VII 2021].

*Российский спецназ учил пытать белорусов*, You Tube, 22 X 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=UZMPPAzLxvg> [accessed: 25 X 2021].

*Светлана Тихановская - символ нерешимости белорусов. Про интервью с Гордоном*, YouTube, 24 II 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=ad68W4CK3OU> [accessed: 16 IX 2021].

*“Страна для жести”: о “банде” Тихановского и подготовке террора в Беларуси*, YouTube, 21 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=n8mt5I9EBMY> [accessed: 1 IX 2021].

*Схемы Бабарико и девушки Цепкало. Компромат*, YouTube, 9 VII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=y4rGxWGuyBo> [accessed: 5 VII 2021].

*Тихановская: “Я не стала лидером, но я стала символом”*, YouTube, 4 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=vp9X22Irabw> [accessed: 16 IX 2021].

*Тихановская в Норвегии. Урага. Встреча с диаспорой. Дневник Президента*, YouTube, 15 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=V8Rm66ijuN4> [accessed: 15 IX 2021].

*Тихановская встретила с Байденом. Встреча с главами миссий ЕС в ООН. Дневник Президента*, YouTube, 28 VII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=P9VNaAnBZP4> [accessed: 16 IX 2021].

*Уголовный Кодекс Республики Беларусь, Статья 357. Заговор или иные действия, совершенные с целью захвата государственной власти*, [https://kodeksy-by.com/ugolovnyj\\_kodeks\\_rb/357.htm](https://kodeksy-by.com/ugolovnyj_kodeks_rb/357.htm) [accessed: 14 IV 2022].

*Федута: Пресс-конференция Светланы Тихановской и президента Эстонии Керсти Кальюлайд.* 31.05.21, YouTube, [https://www.youtube.com/watch?v=IGREF\\_5XN2g](https://www.youtube.com/watch?v=IGREF_5XN2g) [accessed: 16 IX 2021].

*Фальсификация выборов в Беларуси!*, YouTube, 19 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=GkR1CaasrnE> [accessed: 17 IX 2021].

*Фальсификация выборов в Беларуси*, YouTube, 11 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=-yO40xyW1tM> [accessed: 17 IX 2021].

*Фальсификация выборов президента республики Беларусь 09.08.2020*, YouTube, 28 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=eMgSoWqcNyw> [accessed: 17 IX 2021].

*Фальсификация президентских выборов в Беларуси 2020 снятая на камеру Отказ подписать протокол выборов*, YouTube, 18 VIII 2020, <https://www.youtube.com/watch?v=DcYToPFi9dI> [accessed: 17 IX 2021].

*ФСБ в рядах белорусской оппозиции. Тимановская на белорусском ТВ. УТРО. 04.08.21*, YouTube, 4 VIII 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=XMHwNAlcXC4> [accessed: 20 IX 2021].

*Хашевацький Ю., Плошча*, YouTube, 5 II 2011, [https://www.youtube.com/watch?v=\\_9g-JLzclgOU](https://www.youtube.com/watch?v=_9g-JLzclgOU) [accessed: 10 IX 2021].

*Хашевацький Ю., Обыкновенные выборы*, YouTube, 6 II 2012, <https://www.youtube.com/watch?v=r-o-tBAA1BQ> [accessed: 12 IX 2021].

JACEK JASTRZĘBSKI  
KAMIL MROCZKA

---

ORCID: 0000-0001-8219-5208

ORCID: 0000-0003-3809-3479

DOI: 10.4467/20801335PBW.22.058.16949

---

## **Determinants, standards and principles of cooperation between the Polish Financial Supervision Authority and selected stakeholders of the state security system**

### **Abstract**

The aim of the article is to analyze determinants, standards and principles of co-operation between the Polish Financial Supervision Authority and selected stakeholders of the state security system. This is especially important in the context of the dynamic development of the financial market, challenges resulting from the computerization of this market in the era of pandemics and the geopolitical situation related to the war in Ukraine. Authors accepted the hypothesis that the effectiveness of cooperation of entities responsible for state security depends, on the one hand, on the proper legal basis, and on the other hand, on soft factors such as mutual trust, community of goals and competence of employees of public institutions and officers. The article is a review with a theoretical and empirical component. The doctrine and legal acts were analyzed, and also empirical material collected during the research process was analyzed. For the purposes of the considerations, the dogmatic-legal method and the analysis of source materials of the Polish Financial Supervision Authority were used.

### **Keywords**

Polish Financial Supervision Authority, financial supervision, state security, The Internal Security Agency, Central Anticorruption Bureau, Police, National Revenue Administration, The National Bank of Poland.

The modern financial market is characterized, on the one hand, by a high level of complexity in terms of the products offered, a large number of entities operating in it (both supervised and unsupervised) and network connections of many stakeholders, and, on the other hand, by a low level of economic knowledge in Polish society. High levels of digital development and innovation are also a factor in the health of today's financial market. Financial products and services are offered by different types of entities, which means that their quality sometimes varies. There are professional entities in the financial market that provide quality services and multiply benefits for customers. However, it should be borne in mind that there are also present on it entities engaged in activities aimed solely at maximizing their own profits without concern for the legitimacy of their operations, which do not maintain appropriate standards in forming relationships with customers. It can even be argued that the purpose of their operation is to deceive customers, thus criminal activity.

The problem of dishonesty of some financial entities is present in virtually every financial market, including highly developed markets. This is largely due to both the level of economic knowledge of the public, which does not always keep up with the development of the financial market, and the desire of the players to maximize the rate of return on their investments. Financial market participants, enticed by promises of high returns on their capital, often invest their life savings in products and services that are high risk and, on top of that, legally questionable. Many examples of such situations can be mentioned, but that is not the main purpose of this article. The authors focused in it primarily on an attempt to present the conditions, standards and mechanisms of cooperation of the Financial Supervision Authority (FSA), as well as the Office of the Financial Supervision Authority (OFSA) with selected entities of the state security system. Adopting such a goal is justified for several reasons.

First, as already mentioned, today's financial market is characterized by a high level of networking. Products and services provided in the financial market are offered by thousands of different types of entities, often also in cooperation with more than one entity (one entity may be the creator of the product, another its distributor or other type of intermediary). Many of these entities are supervised by the FSA or other public authorities, but a sizable percentage are not subject to any control by public authorities. It can even be argued that some entities operate in the "gray zone," not covered by specialized regulation or supervision.

Secondly, in modern countries, supervision of the financial market, within the institutional system, is carried out by many entities. This is also the case in Poland, where, in addition to the many supervisory areas under the authority of the FSA, certain aspects of supervision are the responsibility of, among others:

The National Bank of Poland (NBP), the Ministry of Finance, including the General Inspector of Financial Information (GIFI) and the National Revenue Administration (NRA), as well as the Office of Competition and Consumer Protection (OCCP), the Financial Ombudsman, the Internal Security Agency (ISA), the Central Anti-Corruption Bureau (CAB) and the Police.

Third, the market for financial services provided in Poland is cross-border in nature due to the benefits of European integration, as well as due to changes in the habits and expectations of customers who are gradually abandoning direct contact with employees of financial institutions, such as in their branches or other establishments, which has been further influenced by the coronavirus pandemic. More and more products and services are being offered by entities based in other countries. Supervision of these entities is usually exercised by the authorities of the entity's home state, not the host state. For this reason, the Polish regulator's mandate is often limited. The supervisory authority may not have a legal basis for obtaining and analyzing the necessary data. However, the activities of foreign entities may pose a risk to the security of the economic system of the Polish state. This issue assumes particular importance in the context of successive sanctions applied by EU institutions against entities with capital or personal ties to the Russian Federation.

The aforementioned challenges make it necessary to establish and implement effective and efficient mechanisms of cooperation between the FSA and other institutions responsible for the security of the Polish state, as mentioned earlier. The analysis of this issue is the main research problem of this article. The hypothesis adopted in the considerations carried out is the claim that the effectiveness of the cooperation of state security actors depends, on the one hand, on the implementation of the appropriate legal basis and its proper operationalization (such as the adoption of agreements defining the principles of inter-institutional cooperation), on the other hand – on soft factors, such as mutual trust, community of goals and appropriate competence of employees of public institutions and officers. The hypothesis will be verified using the following research questions: what role does the FSA play in the state security system? What are the tasks and goals of this institution? What is the FSA's responsibility for each area of the financial market? Has a proper legal basis been established in the legislation that gives the possibility of cooperation with other entities and public authorities responsible for state security? What is the practical effectiveness of these mechanisms? What are the barriers to cooperation? In systemic terms, have standards been developed for this cooperation? What are the main challenges with the increasing computerization of products and services offered by financial market players? What recommendations can be made based on the experience to date?

The article is an overview. The authors have analyzed both the body of doctrine and the empirical material gathered in the research process, especially the agreements made within the framework of the legislation establishing the general basis for inter-institutional cooperation, including the exchange of information. For the purpose of the present considerations, the dogmatic-legal method and the analysis of source materials of the FSA and the OFSA were used. The authors' direct experience gained during their professional work in financial supervision, including the OFSA's cooperation with other state institutions, is not without significance.

### Financial Supervision Authority in the system of state security

The organization and rules of functioning of the FSA and the OFSA, as well as the scope and purpose of supervision of the financial market are defined in the *Act of July 21, 2006 on Financial Market Supervision* (hereinafter: FMSA)<sup>1</sup>. The literature on the powers and tasks of this body is extensive, so the authors' consideration will be limited to the most relevant issues.

According to the intention of the legislator, as defined in Article 2 of the FMSA, supervision of the financial market is aimed at ensuring the proper functioning of the market, its stability, security and transparency, confidence in the financial market, as well as protecting the interests of participants in this market also through reliable information on its functioning. Achieving these goals is possible through the implementation of the tasks set out in the special legislation<sup>2</sup>. The doctrine rightly emphasizes that:

(...) the objectives of financial supervision are the basic values that the supervisory authority should aim to protect, while (...) the listed objectives are of a continuous nature; this means that even if, in the opinion of the FSA, the market is working properly, the authority cannot stop its activities and the pursuit of the continuous realization of the listed objectives. Every single

---

<sup>1</sup> Consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 660, as amended.

<sup>2</sup> The cited provision indicates, among other things: The Act of 29 August 1997 - Banking Act (i.e., Journal of Laws of 2021, item 2439, as amended), Act of May 22, 2003 on insurance and pension supervision (i.e., Journal of Laws of 2019, item 207), Act of April 15, 2005 on supplementary supervision of credit institutions, insurance companies, reinsurance companies and investment companies that are part of a financial conglomerate (i.e. Journal of Laws of 2020, item 1413), Act of July 29, 2005 on capital market supervision (i.e., Journal of Laws of 2022, item 837, as amended), Act of November 5, 2009 on cooperative savings and credit unions (i.e., Journal of Laws of 2022, item 924, as amended), and the Act of August 19, 2011 on payment services (i.e., Journal of Laws of 2021, item 1907, as amended).



action taken by the FSA is supposed to lead to the realization of the values enumerated in Article 2 (of the 2006 Act on financial market supervision – author’s note) and to the realization of the goals set forth therein. The entire activity of the FSA is therefore intentional<sup>3</sup>.

Chapter 2 of the act under review is devoted to issues related to the organization of financial market supervision. Article 3 of the FMFA stipulates that the OFSA (...) *is a state legal entity tasked with providing services to the FSA and the FSA Chairman*. According to the act, the bodies of the OFSA are: the FSA, which has jurisdiction over financial market supervision, and the FSA Chairman, who directs the activities of the OFSA and represents the office externally. In addition, the FSA Chairman directs the work of the FSA and represents it externally. According to the legislator’s intention, the Prime Minister supervises the OFSA. According to Paweł Wajda, the shape and nature of the provisions defining (...) *the powers of the Prime Minister in exercising supervision over the activities of the FSA indicates that the intention of the legislator was to limit the influence that the Prime Minister may exert over the FSA to the use of only non-interferential forms of action*<sup>4</sup>. This is a reasonable view if one takes into account the other provisions of the act, which guarantee, among other things, the tenure of the FSA Chairman. In practice, the prime minister’s oversight is organizational and financial, not substantive.

The FSA consists of a chairman, three deputy chairmen and nine members. The members of the FSA – according to the wording of Article 5(2) of the FMFA – are: the minister responsible for financial institutions or his representative, the minister responsible for economy or his representative, the minister responsible for social security or his representative, the President of the National Bank of Poland or a member of the Management Board of the National Bank of Poland delegated by him, a representative of the President of the Republic of Poland, a representative of the Prime Minister, a representative of the Bank Guarantee Fund, a representative of the President of the Office of Competition and Consumer Protection and a representative of the minister-member of the Council of Ministers responsible for coordinating the activities of special services, and if not designated – a representative of the Prime Minister<sup>5</sup>. In accordance with the legislator’s intention,

---

<sup>3</sup> P. Wajda, *Charakter prawny wpisu na listę ostrzeżeń publicznych KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, No. 6, p. 78–89.

<sup>4</sup> P. Wajda, *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, No. 7–8, p. 136–146.

<sup>5</sup> Representatives of the Bank Guarantee Fund, the President of the Office of Competition and Consumer Protection and the minister-member of the Council of Ministers responsible for

representatives of economic chambers of bank associations designated by the FSA may also participate in FSA meetings, in an advisory capacity.

The tasks of the FSA are typified in Article 4 of the FMSA. According to the wording of this provision, they include: 1) exercising supervision over the financial market; 2) taking measures for the proper functioning of the financial market; 3) taking measures to develop the financial market and its competitiveness; 4) taking measures to promote the development of financial market innovation; 5) undertaking educational and informational activities on the functioning of the financial market, its risks and the entities present on it in order to protect the legitimate interests of financial market participants, in particular by publishing – in a form and time determined by the FSA – free of charge warnings and announcements on public radio and television within the meaning of the provisions of the *Broadcasting Act of December 29, 1992*<sup>6</sup>; 6) participation in the preparation of draft legislation on financial market supervision; 7) creating opportunities for amicable and conciliatory settlement of disputes between financial market participants, especially disputes arising from contractual relations between entities subject to the supervision of the FSA and recipients of services provided by these entities; 8) cooperation with the Polish Audit Supervision Agency, and 9) performance of other tasks specified by laws.

The above-mentioned catalogue of tasks (which is open-ended in nature) allows us to distinguish the following functions of the FSA: licensing, regulatory, inspection and supervision, information, and policing (imposing penalties and verifying the formal requirements of those applying for entry in the registers)<sup>7</sup>.

The sphere of action of the FSA in material terms is defined in Article 11 (1) of the FMSA. According to this provision, the FSA (...) *within the scope of its jurisdiction adopts resolutions, including issuing administrative decisions and rulings, as defined in separate provisions*. Matters related to the nature of the resolutions passed have raised questions, but a discussion of this issue is beyond the scope of this paper<sup>8</sup>.

---

coordinating the activities of special services shall participate in the meetings of the FSA only in an advisory capacity.

<sup>6</sup> Consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 1722.

<sup>7</sup> A. Szelańska, *Opinia prawna dotycząca planowanych zmian w nadzorze nad rynkiem finansowym w Polsce*, Sejm print No. 2812, Sejm of the 8th legislature, Warsaw, September 17, 2018.

<sup>8</sup> T. Czech believes that resolutions of the FSA, which “(...) establish norms of an abstract-general nature, are not acts of universally binding law”. According to this author, the substantive provisions that give the FSA “(...) normative competence to issue resolutions of an abstract-general nature are contrary to Article 93 (1) of the Polish Constitution”. Cf. T. Czech, *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, “Monitor Prawa Bankowego” 2013, No. 7-8, p. 70-82.

## Information duties of the FSA Chairman to the Prime Minister

Analyzing the issues related to the exchange of information on financial market security, it is impossible to ignore the topic of cooperation, especially the transfer of information on the line FSA – Prime Minister. By the *Act of November 9, 2018 on Amending Certain Laws In Connection with Strengthening of Supervision of the Financial Market and Protection of Investors in the Market*<sup>9</sup>, Article 17aa into the FMSA was introduced. According to this provision, the FSA Chairman is obliged to inform the Prime Minister of the identification of systemic risk in the financial system or its environment, as defined in the *Act of August 5, 2015 on Macroprudential Supervision of the Financial System and Crisis Management in the Financial System*<sup>10</sup> and of any event that may threaten the security or results in a threat to the security of the financial market, including a threat or violation of the interests of a significant number of individual investors within the meaning of *Regulation (EU) No. 1286/2014 of the European Parliament and of the Council of November 26, 2014 on key information documents for packaged retail and insurance-based investment products (PRIIPs)*<sup>11</sup>, as well as actions taken by the FSA in connection with such risk or event.

The introduction of this mandatory mechanism was aimed at increasing the resilience of the state security system. It is based on the assumption that the tools, powers and possibilities for the Prime Minister to influence the various institutions performing tasks related to state security are far greater than the powers of the FSA Chairman. The legislator, by introducing the provision under review, obliged in practice the FSA Chairman and the clerical apparatus subordinate to him to make ongoing analyses related to the functioning of the financial market. This approach is intended to allow the identification and minimization of various systemic risks at the earliest possible stage, so as to avoid negative consequences for the market and its stakeholders. This design seems to work in practice, as the Prime Minister has been informed many times over the past few years about identified areas of systemic risk. Their failure to materialize is evidence of the effectiveness of the measures taken.

---

Cf. also on the matter P. Wajda, *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń i reasekuracji – soft law w wersji hard?*, in: *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, T. Giaro (ed.), Warszawa 2016, p. 165–179.

<sup>9</sup> Journal of Laws of 2018, item 2243, as amended.

<sup>10</sup> Consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 963, as amended.

<sup>11</sup> OJ EU L 352/1 of 9 December 2014.

It should also be emphasized that in Article 16a of the FMSA, the legislator established a mechanism for the FSA Chairman and his deputies to make available to the Prime Minister, upon his request, information obtained in connection with their participation in the work of the FSA, including information protected under separate laws. The request, as well as the response to it, is, as a rule, in writing. If the information is transmitted in any other form, the FSA chairman shall prepare a memo, a copy of which he shall immediately forward to the Prime Minister.

The mechanism regarding the obligation to provide information to the Prime Minister should be seen as complementary to mechanisms to increase the resilience of the security system. The Prime Minister undoubtedly has a broader view of potential risk areas related to financial market operations and security. The practice of the government center's operation clearly indicates that the prime minister receives information and signals related to various areas of state functioning practically every day. Part of their scope includes the functioning of the financial market. Analysis of this information and signals may make it necessary to consult the FSA Chairman. It is also not impossible to request specific documents and information. To this end, the legislature introduced the mechanism mentioned above.

### **Legal conditions of cooperation of the Financial Supervision Authority with selected entities of the state security system**

The most important mechanisms and solutions for the considerations carried out in this article are adopted in Article 17 and Article 17ca of the FMSA. According to the first of the provisions referred to in paragraph 1, the FSA and the NBP provide each other with documents and information, including those protected under separate laws, to the extent necessary to carry out their statutory tasks. The possibility of transferring documents and information necessary for the performance of tasks also applies to the Bank Guarantee Fund, the Insurance Guarantee Fund, the Financial Ombudsman and the minister responsible for financial institutions. Determination of the rules of cooperation and transfer of documents and information between these entities is carried out through the conclusion of an agreement and relevant contracts.

The doctrine stresses that the regulations contained in Article 17 of the FMSA were introduced into the act

(...) following the consideration of comments made by the European Central Bank (ECB) to the draft law on financial market supervision. The European

Central Bank, in its March 9, 2006 opinion (CON/2006/15), stated that the Basel Core Principles for Effective Banking Supervision emphasize the provision of a system of cooperation and exchange of needed information at both the national and international levels between the various authorities responsible for the safety and proper functioning of the financial system. The European Central Bank noted that the FSA and the NBP should cooperate closely in all areas of common interest in order to properly carry out the functions entrusted to them. This principle of cooperation, in the ECB's view, should be reflected in a general provision establishing the obligation of cooperation between the said authorities, and the implementation of such a provision should include the development of effective, practice-responsive agreements on cooperation and on the exchange of information between the NBP and the FSA<sup>12</sup>.

The cited provision sets the statutory framework for the FSA's cooperation with other entities responsible for state economic security. Its introduction is intended to safeguard the interests of the state in systemic terms. It is important to keep in mind that the responsibility and purpose of each institution varies. What remains common, however, is the responsibility to build the resilience of the state and its institutions.

Mechanisms for cooperation and transfer of information to the heads of services and bodies of central offices were defined by the legislator in Article 17ca of the FMSA. This provision in paragraph 1 states that:

The Chairman of the FSA provides the Head of the Internal Security Agency, the Head of the Central Anti-Corruption Bureau, the Head of the National Fiscal Administration, the General Inspector of Financial Information, the Commander-in-Chief of the Police, and the President of the Office of Competition and Consumer Protection with documents and information, including those protected under separate laws, to the extent necessary to carry out the statutory tasks of the Internal Security Agency, the Central Anti-Corruption Bureau, the National Fiscal Administration, the General Inspector of Financial Information, the Police, and the President of the Office of Competition and Consumer Protection.

In paragraph 2 of the cited provision, the legislator obliged the heads of the ISA, CAB, NRA and GIF, the Commander-in-Chief of the Police and the president

---

<sup>12</sup> L. Góral, *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LexisNexis 2013, komentarz do art. 17 u.n.r.f., <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-nadzorze-nad-rynkiem-finansowym-komentarz-587478653> [accessed: 12 IX 2022].

of the OCCP to submit to the FSA chairman documents and information – including those protected under separate regulations – to the extent necessary to carry out the tasks of the FSA. Paragraph 2a 17ca of the FMSA, added in 2021, specifies that the information provided by the Head of the ISA in accordance with paragraph 2 of this article does not include the information referred to in Article 39(3) of the *Act of May 24, 2002 on the Internal Security Agency and the Intelligence Agency*<sup>13</sup>.

For the clarity of the argument, it is necessary to signally recall the subject and object scope of Article 39 of the Act on ISA and AW. According to the wording of paragraph 1 of this provision, the heads of the Agency, each within the scope of their activities, may authorize officers and employees of the Agency and former officers and employees, after the termination of their official relationship or employment relationship with the Agency, as well as persons assisting them in the performance of operational and reconnaissance activities, to provide classified information to a specified person or institution. Paragraph 3 of this article specifies that the authorization discussed above may not apply to the provision of information about: 1) a person, if they were obtained as a result of operational and reconnaissance activities conducted by the Agencies or other state bodies, services or institutions; 2) detailed forms and rules for carrying out activities, as well as the means and methods used in connection with their conduct; 3) a person providing assistance to the Agency, and 4) a person providing assistance to the State Protection Office in carrying out operational and reconnaissance activities.

The literature aptly emphasizes that in the management of information collected by the ISA and AW, the heads of these institutions act as a kind of “guardians of this information”<sup>14</sup>. It is necessary to agree here with the view of Martin Božek, who believes that (...) *decisions on the release of a particular category of classified information to external entities are made completely autonomously by the head of the ISA, and that (...) certain specific classified information cannot be transferred outside the structures of the ISA at all, which makes the head of the ISA their sole depositary*<sup>15</sup>.

No such mechanism was introduced in the FMSA for the CAB. However, in Article 28 of the *Act of June 9, 2006 on the Central Anti-Corruption Bureau*<sup>16</sup> the legislator provided for the possibility of granting (with certain exceptions) to officers and employees of the CAB and former officers and employees,

---

<sup>13</sup> Consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 557, as amended.

<sup>14</sup> M. Božek, *Status prawnoustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, No. 3, p. 97.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 1900.

after the termination of the official relationship or employment relationship in the CAB, as well as persons assisting them in the performance of operational and reconnaissance activities, permission to provide classified information to a specific person or institution<sup>17</sup>.

### Analysis of source material (contracts and agreements)

As already mentioned, the FMSA indicates that the rules of cooperation and transfer of documents and information between the said public institutions are defined in agreements and contracts concluded by the FSA. The analysis of selected contracts and agreements is the primary purpose of this part of the article. The authors evaluated the following documents:

- 1) agreement of December 14, 2007 on defining the principles of cooperation and exchange of information between the National Bank of Poland and the Financial Supervision Authority<sup>18</sup>;
- 2) agreement of November 4, 2015 on detailed rules of cooperation between the Minister of Finance and the Polish Financial Supervision Authority with regard to the performance by the Polish Financial Supervision Authority of certain tasks of the competent authority within the meaning of Regulation (EU) No. 236/2012 of the European Parliament and of the Council;
- 3) agreement concluded on August 16, 2019 between the Head of the National Tax Administration and the Chairman of the Financial Supervision Authority on principles of cooperation and transfer of documents and information;
- 4) agreement of December 10, 2020 on principles of cooperation and transfer of documents and information between the Head of the Internal Security Agency and the Chairman of the Financial Supervisory Authority;
- 5) agreement of August 6, 2020 on the principles of cooperation and transfer of documents and information between the Head of the Central Anti-Corruption Bureau and the Chairman of the Financial Supervision Authority;

---

<sup>17</sup> For more, see: S. Hoc, P. Szustakiewicz, *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, Commentary to Art. 28 of the CAB Act, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-centralnym-biurze-antykorupcyjnym-komentarz-587334449> [accessed: 12 IX 2022].

<sup>18</sup> Agreement amended by Annex No. 1 dated January 26, 2011, Annex No. 2 dated November 16, 2015, Annex No. 3 dated April 7, 2017 and Annex No. 4 dated July 31, 2020.

- 6) agreement dated January 22, 2020 on the principles of cooperation and transfer of documents and information between the Chief of Police and the Chairman of the Financial Supervisory Authority.

The most elaborate document is the agreement between the NBP and the FSA. The National Bank of Poland is an institution authorized by the *Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997*<sup>19</sup> and, according to the wording of Article 227 of the Constitution, it is the central bank of the state with the exclusive right to issue money and to determine and implement monetary policy. The National Bank of Poland is responsible for the value of Polish money. The organization and rules of operation of the NBP, as well as detailed rules for the appointment and dismissal of its bodies, are set forth in the *Act of August 29, 1997 on the National Bank of Poland*<sup>20</sup>. The doctrine specifies that the NBP is

(...) a state institution with legal personality, but not subject to registration in the register of state-owned enterprises. The area of operation of the NBP is the territory of the Republic of Poland, and its headquarters is the capital city of Warsaw. The capital of the NBP belongs entirely to the state. The central bank is crucial to the implementation of the country's monetary policy and the stability of the banking sector. The NBP operates a separate financial management, and the profit from its activities is paid to the state budget<sup>21</sup>.

Rafał Sura is also correct, pointing out after other representatives of the doctrine that the constitutional position and mandate of the NBP make it not fall within the classical structure of the tri-partite government, but it has a twofold legal personality, i.e. public-law and private-law, and, most importantly, is endowed with the attribute of independence<sup>22</sup>. A detailed analysis of the position and powers of the NBP goes beyond the research intentions adopted in the article, so only the most important information on this institution is cited. Undoubtedly, it is a fundamental subject of the state security system in economic terms.

The preamble to the December 14, 2007 agreement emphasized that the President of the NBP and the FSA Chairman entered into the agreement (...) *expressing their will to cooperate harmoniously and provide each other with*

---

<sup>19</sup> Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483, as amended.

<sup>20</sup> Consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 492, as amended.

<sup>21</sup> P. Dziekański, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, No. 7–8, p. 124.

<sup>22</sup> R. Sura, *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, No. 4, p. 108; R. Piotrowski, *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, No. 4, p. 122 et seq.



*information to the extent necessary to carry out the statutorily defined tasks of both institutions.* § 1(2) of the agreement in question specifies that the NBP and the FSA provide each other with information in their possession, including data, opinions and analyses to the extent necessary to carry out the tasks entrusted to the law. § 8 of the agreement defines the rules for providing information (...) *on request to carry out the statutory tasks of the National Bank of Poland related to granting credit to banks and the National Savings and Loan Fund.*

The section setting forth the rules and procedures for the transmission of information provides for its four basic modes: 1) cyclical; 2) upon request; 3) on one's own initiative; 4) on demand. The exchange of information by e-mail between the NBP and the FSA follows the use of cryptographic means of information protection. This provision is intended to enhance the security of information provision, which should certainly be considered the right direction.

Information provided on a cyclical basis is defined in the annexes to the agreement. These include data on: participants in securities clearing and settlement systems, brokerage entities and custodian banks; pension funds and pension companies, insurance companies, as well as data necessary for assessing the financial condition of banks and banking sector risk, and data on the banking sector from the FSA's supervisory and information systems.

Transmission of information at the request of any of the parties to the agreement (or authorized representatives) may take place at any time. The request should indicate: the type and scope of information, when and how it will be provided, and the purpose of the transfer. The application may be submitted electronically. The contracting parties have the right to refuse to provide information if it does not meet the formal requirements and has not been completed, and if the information requested is not in the possession of the information provider. It is the duty of the contracting parties to inform the applicant of the reasons for refusing to provide information. In a situation where the information provided by the contracting party proves unsatisfactory to the applicant, the applicant has the right to request additional information. Such a request should specify their scope and type, as well as the deadline for their release.

Another mode involves the possibility of transferring information between institutions on their own initiative. § 7 of the contract stipulates that if, in the course of performing statutory tasks, a contracting party obtains information that it deems necessary for the other contracting party to properly perform its tasks, it should provide this information on its own initiative. The FSA Chairman and the President of the NBP decide on the application of this mode, respectively.

The most extensive section of the agreement deals with the provision of information upon request from the NBP. Paragraph 1 of § 8 of the agreement

indicates that the provision of information is made upon written request of the President of the NBP or representatives authorized by him. The authorization must be given in writing and submitted to the FSA for information. Thus, this special entitlement cannot be exercised by every NBP employee. The prerequisite is to have the appropriate authorization.

The information on banks prepared by the FSA should include, as appropriate to the content of the request: 1) the opinion of the FSA on the bank's ability to repay the funds raised from the NBP with interest; 2) information from the FSA on the importance of the bank in the banking system; 3) estimated information on the shaping of the bank's liquidity situation in the coming days (this information should also include the projected amounts/salaries of the maturity of the bank's receivables and liabilities in the interbank market; 4) information on the strategic owner and the actions it has taken and intends to take, as well as the anticipated effects of these actions; 5) information on the share of the bank's assets in the assets of the capital group; 6) information on the bank's strategy regarding group financing and external financing, including available credit lines and guarantees obtained from a strategic investor and other institutions; 7) photocopies of documents confirming the bank's declarations of liquidity support from the parent company, including the extent of any liquidity support and the period covered by the declaration; 8) estimates of the impact of bank failure and an assessment of the cost of bank failure to the banking system, including the impact of bank failure on the current financial performance of banks; 9) assessment of the bank's loan portfolio, primarily receivables that are collateral for the NBP loan; 10) information on the bank's core business lines; 11) indication of the markets in which the bank is active (foreign exchange, swap, repo, other); 12) information on the bank's role as a depository; 13) information on whether the bank is active in the settlement of exchange transactions; 14) a contact list for the bank's management (members of the board of directors, persons responsible for crisis management, persons responsible for liquidity management, collateral); 15) a contact list for the consolidating supervisor (in the case of a banking group); 16) copies of letters discussing the results of inspections with supervisory recommendations addressed to systemically important banks; 17) report of economic and financial indicators for the last five quarters; 18) report of economic and financial indicators for the last five months; 19) other information requested by the NBP, given the specifics of the situation.

The transmission of the above information shall be made immediately by e-mail. Dedicated email boxes have been set up for secure exchanges to ensure the efficiency of information exchange.

After analyzing the content of the agreement between the FSA and the NBP, one can conclude that it is comprehensive in nature and allows both institutions

to carry out their tasks efficiently. The agreement, in the part concerning the request by the President of the NBP for data related to banks and cooperative savings and credit unions, is asymmetrical in nature, as it defines the obligations of only one of the parties to the agreement. Arguably, this is due to the constitutional position of the NBP, which is constitutionally empowered and has a broad statutory mandate.

The agreements between the FSA and the ISA, CAB and Police are largely similarly structured, so they will be analyzed together. Each of the agreements sets forth the principles of cooperation between the FSA and the listed institutions, the mechanisms and rules for the transfer of information and documents to the extent necessary to carry out the tasks of each institution.

All agreements with the aforementioned institutions were concluded in 2020, and it was explicitly indicated that the information, data and documents collected in connection with the implementation of the agreement may be used only for the purpose of carrying out the statutory tasks of each institution, i.e. ISA, CAB and Police. It also stressed that the information and data obtained cannot be transferred to third parties without obtaining the consent of the holder of the information or document. In the case of the agreement between the FSA and the ISA, an additional restriction was introduced. It stipulates that the transfer of documents and information by the Head of the ISA will be carried out only in a processed form, preventing the disclosure of information about the means, forms and methods of carrying out the tasks of the ISA, the information collected, as well as the ISA officers' own facilities and identifying data.

The agreements under review – notwithstanding the implementation of mutual information obligations under Article 17ca of the FMSA – provide mechanisms for broader cooperation aimed at, among other things: 1) disclosing, combating and preventing violations of the law in connection with the conduct of activities in the financial market; 2) cooperation in the issuance of recommendations and guidelines by the FSA relating to matters of interest to the ISA; 3) exchange of experience in the training of financial market entities on countering terrorist financing and proliferation; 4) identifying, reviewing and combating threats from financial market crimes; 5) providing technical and analytical assistance; 6) improving the methodology of performing tasks and official activities; 7) organizing joint conferences, meetings and training sessions.

The agreement entered into by the FSA Chairman and the Head of the NRA in 2019 is part of the solution provided for in Article 17ca (3) of the FMSA. It defines the principles of cooperation and information exchange. However, it defines differently the mechanisms for assessing whether the information and documents in question are necessary to carry out the statutory tasks of both institutions. § 3 of the August 16, 2019 agreement explicitly stipulates that documents and

information provided on the FSA Chairman's own initiative are considered necessary for the implementation of the NRA's statutory tasks, if they were obtained in the course of the supervision exercised and relate to the facts identified and documented by the OFSA. Such a state of affairs was the activity of a given entity supervised by the FSA bearing the hallmarks of engaging in business operations for which the probability of violation of laws within the jurisdiction of the FSA was established, while, to the knowledge of the NRA Chairman, these documents and information are not or may not be in the possession of the NRA.

Paragraph 2 of the cited provision states that it is not considered necessary to provide, on the initiative of the FSA Chairman, information and documents other than those specified in paragraph 1, especially statistical data on the characteristics of supervised entities, which may be useful in analytical activities of a general nature, unless the indispensability of such documents and information for the performance of the statutory tasks of the NRA is expressly stated by the Head of the NRA. In such situations, he shall submit a letter to the FSA Chairman specifying the scope of the documents and information, along with the reasons. On its basis, the FSA Chairman may recognize the legitimacy of transferring these documents and information to the Head of the NRA.

Virtually identical provisions operate in the case of the relationship of the Head of the NRA with the FSA Chairman. The difference lies in the subject. In the case of the FSA, it refers to supervised entities, and in the case of the NRA, it refers to taxpayers.

According to the will of the parties to the agreement under review, the transfer of documents and information recorded on tangible media, including documents and information in electronic form, shall be carried out through employees or officers of the NRA or employees of the OFSA. Provision has also been made for the exchange of information, data and documents using e-mail, with the caveat that *the sine qua non* is the use of agreed cryptographic techniques. Taking into account the dynamics of changes in the environment, the agreement also includes the possibility of making additional arrangements for the form and mode of transmission of documents and information.

There is no doubt that both institutions have sensitive information and data, as well as documents containing various types of secrets, but it was not the purpose of the authors to analyze this issue in detail. However, it should be emphasized that each party to the agreement in question is obliged to protect information protected under separate laws and is liable for its disclosure to unauthorized persons. The wording of the agreement clearly indicates that documents and information collected under the agreement may not be transferred to third parties without

the prior consent of their disposer. The exception is when the request for the transfer of data, information or documents arises directly from mandatory provisions of law.

The FSA's cooperation with the NRA also includes other types of activity. The agreement provides, among other things: 1) coordination of activities where they involve persons, entities or facilities covered by simultaneous actions of the NRA and the FSA; 2) organization of joint conferences, seminars, workshops and training courses for NRA employees and officers and OFSA employees, exchanging training materials, and, as necessary and possible, sharing training databases and specialized teaching facilities with each other; 3) cooperation in improving the methodology of performing tasks and official activities, including the exchange of conceptual studies, analyses and forecasts; 4) provision of technical protection of the premises at the disposal of the OFSA, consisting in the performance of an anti-bugging check by Customs and Fiscal Service officers in the designated premises.

The agreement between the NRA and the FSA also assumes the possibility of setting up permanent or temporary working teams. This is aimed at improving the quality of cooperation at the working level, thereby building the effectiveness of state institutions from a holistic perspective.

### **FSA's cooperation with selected entities – analysis of empirical data for 2020–2021**

The analysis of OFSA's activity reports in 2020<sup>23</sup>-2021<sup>24</sup> confirms the thesis that the established mechanisms for cooperation and information exchange are being used in practice. As written in the 2021 document, based on the provision of Article 17ca of the FMSA, cooperation has been intensified with central offices and units of state departments and agencies in the exchange of documents and information necessary to achieve statutory objectives in the area of prevention and detection of crimes in the financial market<sup>25</sup>. Within the framework of the authority mentioned in this article, the OFSA has forwarded more than 50 reports of phenomena and entities operating illegally in the financial market or impersonating licensed entities. In 2020, there were more than 60 such instances.

---

<sup>23</sup> *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2021, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020\\_76375.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020_76375.pdf) [accessed: 12 IX 2022].

<sup>24</sup> *Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, 2022, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie\\_z\\_dzialalnosci\\_UKNF\\_oraz\\_KNF\\_w\\_2021\\_roku\\_78361.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_UKNF_oraz_KNF_w_2021_roku_78361.pdf) [accessed: 12 IX 2022].

<sup>25</sup> *Ibid*, p. 188.

In connection with the implementation of the OFSA's statutory tasks under Article 83(1) of the *Act on Prevention of Money Laundering and Financing of Terrorism of March 1, 2018*,<sup>26</sup> it also provided the GIFI with 9 notifications on suspicion of an offense under Article 299 § 1 of the Criminal Code, which were then used to formulate notices of suspicion to prosecutors. The exchange of information with the above-mentioned authorities is related to the continuous organizational strengthening of the OFSA's units responsible for carrying out activities in criminal cases, as well as improving activities related to the collection and processing of information on observed criminal phenomena in the financial market.

In 2021, the OFSA continued to cooperate with law enforcement agencies in detecting and combating the crime of conducting illegal activities in the financial market.

The cooperation took place both on a general level, aimed at developing an optimal model of cooperation, and focused on specific issues. This activity, in view of the intensification of the phenomenon of conducting illegal activities in the financial market, focused, among other things, on the issue of illegal brokering of investments in the capital market and support for law enforcement agencies in identifying schemes used in such a procedure. Of the 98 notices filed in 2021 with the prosecutor's office, 83 pre-trial proceedings were initiated, 9 of them were subsequently discontinued, and in 8 cases a complaint was filed. As of December 31, 2021, 5 complaints were pending before the court, 6 cases were denied investigation (1 case was filed). The remaining notices were awaiting the prosecutor's decision on further proceedings.

## Summary and conclusions

An analysis of the law and the source materials, which are the agreements concluded by the FSA Chairman with the heads of selected institutions responsible for state security, allows us to conclude that the legislature has intensified the exchange of inter-institutional information over the past few years and has laid a solid foundation for the development of cooperation mechanisms. This is particularly important in the context of the growing number of challenges related to the functioning of the financial market in Poland. Information about risks and threats to its operation must be communicated almost immediately as part of ongoing cooperation. Any delay related to the provision of information may have

---

<sup>26</sup> Consolidated text: Journal of Laws of 2022, item 593, as amended.

negative consequences for the financial market and its stakeholders, as well as for the state and its institutions.

An important factor affecting the efficiency and effectiveness of cooperation between public institutions, especially those in the special services group, is trust. Based on the experience of the authors of this article, it can be concluded that trust in cooperation with the special services responsible for state security is built over the long term. For employees of many public institutions, including the FSA, cooperation with the special services is not always obvious. The fear of the FSA staff to establish it and exchange information is often observed. This is accompanied by feelings of uncertainty about the desirability and scope of such interaction. Staff is also concerned that the information they provide could be used against them. This, in turn, stiffens cooperation and brings it to the executive level. It is difficult to answer unequivocally whether there is a remedy for this state of affairs. Probably not. Interaction with the special services, whether involving public or private sector employees, is not natural and causes fear.

However, there is no doubt that public institutions responsible for state security must share a common goal. The goal is the implementation of tasks and duties performed within the framework of their assigned competencies in such a way that it contributes to increasing the level of state security both in terms of systemic and executive solutions. Each of the institutions has a mandate defined in the law, defining its responsibilities in carrying out tasks related to state security. This mandate sometimes varies in definition by the legislature, which often causes interpretative problems and challenges with the creation of so-called institutional competence gaps. This phenomenon can have the negative effect of creating undeveloped areas that are exploited by criminals. The imprecise indication of the limits of responsibility of individual institutions creates the risk that each institution will narrow the perception of its mandate, hoping that the problem will be addressed by another institution. This, in turn, carries a systemic risk, as in reality none of them will take the expected action.

In the context of the community of goals, it is also necessary to point out that in the Polish reality, the community of goals is viewed narrowly, from the perspective of one's own organization, rather than comprehensively – from the perspective of the state as a whole. Employees and officers of individual institutions primarily identify with the goals of their own organization, rather than the state as a kind of meta-organization. Particularism combined with a narrow view of the goals of one's own institution carries significant risks to security in systemic terms.

According to the authors, the information sharing solutions introduced in 2018 are moving in the right direction. In the future, consideration should be given to implementing mechanisms that would allow a broader exchange of information

not only among institutions, but also among other participants in the financial market. This may include the exchange of information related to the cyber security of the financial market in Poland, physical security, and threats related to money laundering and terrorist financing. According to the authors, such a comprehensive view of security issues can contribute to increasing the resilience of the Polish state to various types of threats. This proves to be particularly important when considering the challenges posed by the complex geopolitical situation resulting from, among other things, Russian aggression in Ukraine.

The hypothesis formulated in the introduction assumed the need for a correlation of strictly legal factors (a proper legal basis for information exchange) and strictly qualitative factors. In addition to the trust needed in building efficient and effective cooperation mechanisms, additional factors such as commonality of goals and the quality of civil servants carrying out public tasks related to state security are necessary. Only the existence of all these factors may contribute to institutional synergy and increase the level of state security in systemic terms. A look at the operation of individual institutions, operating in a model of equally connected organizational divisions (so-called silos), is particularly dangerous in the current geopolitical situation, with the war in Ukraine and the possible threats in cyberspace. Successfully fighting criminals, both in the real and virtual world, requires effective and efficient cooperation. Therefore, a particularist and narrow approach to the mandate of security institutions should not be accepted for both policymakers and the public.

Having analyzed the cooperation of state security actors, it is impossible to ignore the risks of institutional rivalry. Observing the functioning of public organizations, it is a common phenomenon that individual institutions compete for “media and political success.” This leads to tensions between the staff of these institutions and, consequently, negatively affects future cooperation. This risk may be minimized by promoting inter-institutional successes and valuing cooperation at every level. However, such practice must be demonstrated by representatives of the top management of the various institutions. Their role cannot be overestimated, as competition at the executive level will be replicated at lower levels of the organization. Undoubtedly, security tasks require the development of mechanisms for cooperation of state security actors in various dimensions.

The task facing the institutions responsible for state security is also to design and create a common tool (platform) for the exchange of information, data and documents to meet the challenges that may arise in the coming years. Building an environment that is resilient to cyberattacks is essential. Only this approach can provide systemic benefits.



## References

Bożek M., *Status prawnoustrojowy Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zarys problemu na tle rozwiązań konstytucyjnych i ustawowych*, „Przegląd Sejmowy” 2014, No. 3, p. 77–106.

Czech T., *Miejsce uchwał Komisji Nadzoru Finansowego w systemie źródeł prawa polskiego*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, No. 7–8, p. 101–109.

Dziekański P., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego w świetle polskiego prawa i prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, No. 7–8, p. 120–135.

Piotrowski R., *Zasada podziału władz w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, No. 4, p. 113–126.

Sura R., *Niezależność Narodowego Banku Polskiego a relacje z Parlamentem RP*, „Przegląd Sejmowy” 2021, No. 4, p. 105–122.

Szelągowska A., *Opinia prawna dotycząca planowanych zmian w nadzorze nad rynkiem finansowym w Polsce*, druk sejmowy No. 2812, Sejm VIII kadencji, Warszawa, 17 IX 2018.

Wajda P., *Charakter prawny wpisu na listę ostrzeżeń publicznych KNF*, „Monitor Prawa Bankowego” 2013, No. 6, p. 78–89.

Wajda P., *Pozycja prawnoustrojowa i skład Komisji Nadzoru Finansowego – kilka uwag krytycznych*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2009, No. 7–8, p. 136–146.

Wajda P., *Rekomendacje Komisji Nadzoru Finansowego dla rynku ubezpieczeń i reasekuracji – soft law w wersji hard?*, in: *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, T. Giaro (red.), Warszawa 2016.

## Internet sources

Góral L., *Ustawa o nadzorze nad rynkiem finansowym. Komentarz*, LexisNexis 2013, commentary to Art. 17 of the FMSA, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-nadzorze-nad-rynkiem-finansowym-komentarz-587478653> [accessed: 12 IX 2022].

Hoc S., Szustakiewicz P., *Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym. Komentarz*, LEX/el. 2012, Commentary to Art. 28 of the CAB Act, <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/ustawa-o-centralnym-biurze-antykorupcyjnym-komentarz-587334449> [accessed: 12 IX 2022].

*Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2020 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2021, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020\\_76375.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/SPRAWOZADANIE%202020_76375.pdf) [accessed: 12 IX 2022].

*Sprawozdanie z działalności Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego w 2021 roku*, Urząd Komisji Nadzoru Finansowego, Warszawa 2022, [https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie\\_z\\_dzialalnosci\\_UKNF\\_oraz\\_KNF\\_w\\_2021\\_roku\\_78361.pdf](https://www.knf.gov.pl/knf/pl/komponenty/img/Sprawozdanie_z_dzialalnosci_UKNF_oraz_KNF_w_2021_roku_78361.pdf) [accessed: 12 IX 2022].

## Legal acts

*Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997* (Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483), as amended).

*Regulation (EU) No. 1286/2014 of the European Parliament and of the Council of November 26, 2014 on key information documents for packaged retail and insurance-based investment products (PRIIPs)* (OJ EU L 352/1 of December 9, 2014).

*Act of November 9, 2018, amending certain acts in connection with strengthening financial market supervision and investor protection in the market* (Journal of Laws of 2018, item 2243, as amended).

*Act of March 1, 2018 on the prevention of money laundering and financing of terrorism* (i.e., Journal of Laws of 2022, item 593, as amended).

*Act of August 5, 2015 on macroprudential supervision of the financial system and crisis management in the financial system* (i.e., Journal of Laws of 2022, item 963, as amended).

*Act of August 19, 2011 on payment services* (i.e., Journal of Laws of 2021, item 1907, as amended).

*Act of November 5, 2009 on cooperative savings and credit unions* (i.e. Journal of Laws of 2022, item 924, as amended).

*Act of July 21, 2006 on financial market supervision* (i.e., Journal of Laws of 2022, item 660, as amended).

*Act of June 9, 2006 on the Central Anti-Corruption Bureau* (i.e., Journal of Laws of 2022, item 1900).

*Act of July 29, 2005 on capital market supervision* (i.e., Journal of Laws of 2022, item 660, as amended).

*Act of April 15, 2005 on supplementary supervision of credit institutions, insurance companies, reinsurance companies and investment firms that are part of a financial conglomerate* (i.e., Journal of Laws of 2020, item 1413).

*Act of May 22, 2003 on insurance and pension supervision* (i.e., Journal of Laws of 2019, item 207).

*Act of May 24, 2002 on the Internal Security Agency and the Intelligence Agency* (i.e., Journal of Laws of 2022, item 557, as amended).

*Act of August 29, 1997 on the National Bank of Poland* (i.e. Journal of Laws of 2022, item 492, as amended).

*Act of August 29, 1997 – Banking Act* (i.e., Journal of Laws 2021, item 2439, as amended).

*Act of December 29, 1992 on Broadcasting* (i.e., Journal of Laws of 2022, item. 1722).

## Protection of classified information in Bosnia and Herzegovina and Croatia. Selected criminal and administrative regulations

### Abstract

The article discusses administrative regulations relating to the organization of the system for the protection of classified information in the Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina, as well as presents the criminal laws on crimes against the protection of classified information in force in these countries, along with an interpretation of these laws. The article also presents selected administrative regulations governing the procedure for carrying out security clearances for the issuance of a security clearance allowing access to classified information. In addition, the rationale for classifying information and assigning it a specific classification is discussed. On the basis of an analysis of the provisions in force in Bosnia and Herzegovina (Article 164 § 9 of the Criminal Code) and a comparison with those in force in Poland, among other things, a conclusion was drawn that Polish legislation does not include a countertype that would relieve from criminal liability depositaries of secrets who transfer classified information (without obtaining the consent of the authorities specified by law) in order to prosecute the perpetrators of crimes. The above can be the basis of a legislative *de lege ferenda* request. The article does not exhaust the topic covered, but merely indicates selected issues of the system of protection of classified information. The exploration that has been initiated may be used to conduct in-depth studies of the issue at hand in the future.

### Keywords

criminal code, disclosure of secrets, classified information, verification procedure, security clearance, counterintelligence.

The breakup of the Union of Soviet Socialist Republics in 1991 initiated regime changes in the former socialist bloc countries, which, like Poland, included Yugoslavia. There are few studies in the Polish literature on the legal regulations adopted in post-socialist countries, including those created after the breakup of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia<sup>1</sup>. The author covered the scope of scientific interest in two countries that currently belong to two different spheres of political influence: Croatia, a NATO and EU member, and Bosnia and Herzegovina, against which Russia is pursuing an intense policy of influence. He was also tempted to check whether the regulations adopted in the mentioned countries differ in any significant way from those in Poland. An approximation of the legislation normalizing the protection of classified information of Bosnia and Herzegovina and Croatia seems justified, especially since Croatia is a member of NATO and the lessons learned on these regulations can be used to build allied interoperability at the military level. This article does not exhaust the scientific description of information security issues in the mentioned countries due to the complexity of the issue, but it may contribute to further in-depth studies of this relevant element of RP's security in international terms.

### **Criminal and administrative protection of secrets in Bosnia and Herzegovina**

In view of the lack of Polish literature on the legal acts stipulating the protection of classified information in Bosnia and Herzegovina (BaH), it is worth at least outlining the principles of the adopted system for the protection of secrets in this country. Due to the federal nature of the state, there are three legal orders in BaH: a nationwide one and separate ones for the Federation of Bosnia and Herzegovina and the Serbian Republic. As Przemysław Osóbka rightfully notes, the autonomy of the two constituent entities is expressed in separate administrative divisions, as well as having their own constitutions, parliaments and executive powers<sup>2</sup>. BaH also includes the small region of Brčko which has partial autonomy<sup>3</sup>. The act that

---

<sup>1</sup> The legislation of Western European countries has been described in detail in the literature. The authors also present in them issues concerning the protection of classified information, including in the study *Jawność i jej ograniczenia*, G. Szpor (scien. ed.), vol. 11: *European standards*, C. Mik (vol. ed.), Warsaw 2016. However, there is a lack of up-to-date studies on countries in the central and eastern parts of the continent.

<sup>2</sup> P. Osóbka, *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2011, p. 63 et seq.

<sup>3</sup> In the article, the author focused on the legal order in the Federation of Bosnia and Herzegovina (editor's note).

establishes the integrity of the state is the BaH Constitution<sup>4</sup> of December 14, 1995. Among the 13 freedoms established in Article 2, none refers to the right to obtain information, only the right to freedom of speech is specified. An example of the fact that the failure to establish a constitutional right of access to public information for citizens does not prevent its enactment in other acts is the legal system in the United States, as the US Constitution<sup>5</sup> of September 17, 1787 also does not include a right to obtain public-law information. The First Amendment to the US Constitution of 1791 established freedom of speech<sup>6</sup>. On this basis, the U.S. Supreme Court has derived the right to obtain reliable information from the government in order to expand citizens' knowledge of the state of the country<sup>7</sup>. Thus, the lack of a separate constitutional regulation in the subject area does not exclude the right to demand information from state bodies. In view of the adopted scope of the regulation, i.e. neutrality with regard to the information obligations of the public administration towards the citizen, it should be noted that the BaH constitution also does not address the rationale for restricting access to public information.

BaH's nationwide laws are passed by a parliament consisting of the House of Representatives and the House of Nations. Parliament publishes legislation in three languages: Bosnian, Croatian and Serbian. They are announced in the Official Gazette of BaH (Bos. *Službeni glasnik*<sup>8</sup>). The essential legal acts establishing the system for the protection of Bosnia and Herzegovina's public secrets are the Act of July 28, 2005 on the Protection of Classified Information<sup>9</sup> (hereinafter: the BaH PCI Act), which was largely amended by a 2009 amendment, and the Criminal Code of BaH<sup>10</sup> (Bos. *Krivični zakon*, Cro. *Kazneni zakon*, Serb. *Кривични законик*), in effect since March 1, 2003. In the terminology of the legal acts establishing the system for the protection of secrets in Bosnia and Herzegovina, the legal definition defining classified information of the highest importance in terms of state security is "tajni

---

<sup>4</sup> *Ustav Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, OHR – (Constitution of Bosnia and Herzegovina).

<sup>5</sup> *Constitution of the United States of America*, House of Representatives, doc. No. 110 – 50 (Constitution of the United States of America).

<sup>6</sup> For more, see: R. Wądołowski, *Ochrona informacji niejawnych w USA. Wybrane regulacje karne i administracyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, No. 25, p. 146 et seq.

<sup>7</sup> U.S. Supreme Court ruling in “Hustler” v. Falwell, 485 U.S. 46, 24 II 1988.

<sup>8</sup> The translation into Polish language of the source texts and proper names was done by Małgorzata Uryga, a sworn translator of Croatian.

<sup>9</sup> *Zakon o zaštiti tajnih podataka* (Službeni glasnik BiH broj 54/2005) – (Act on Protection of Classified Information of Bosnia and Herzegovina of 2005). The amendment was announced in the Official Gazette in 2009 (Službeni glasnik BiH broj 12/2009).

<sup>10</sup> *Krivični zakon Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH broj 3/2003) – (Criminal Code of Bosnia and Herzegovina Act of 2003).

podatak” (Serb. *majnu nodamak*). The system of protection of state secrets, as in Poland, is based on two pillars – criminal law and administrative<sup>11</sup>.

Criminal legislation places crimes that violate the confidentiality of classified information in the category of crimes against state security. The Criminal Code of Bosnia and Herzegovina in the special part in Chapter XVI titled *Crimes against the Integrity of Bosnia and Herzegovina* in Article 164 titled *Disclosure of Classified Information* criminalizes the behavior of disclosing classified information. A separate codification of substantive criminal law is the Criminal Code of the Federation of Bosnia and Herzegovina<sup>12</sup> (hereinafter: CC FBaH), which applies only to this entity, i.e. the Federation, not the whole of Bosnia and Herzegovina. The autonomous legislature uses a slightly different nomenclature and scope of regulation, as it stipulates the secrecy of the federation - “tajna Federacije”, defining it in Article 2, paragraph 24<sup>13</sup>. The criminal act, on the other hand, is typified in Article 158, entitled *Disclosure of Federation Secrets*.

The nationwide legislature in Article 164 of the CC BaH criminalizes disclosure of classified information in the basic type of the act and several qualified types, and establishes a countertype<sup>14</sup>. In § 1, the subject of the crime is defined as an individual;

<sup>11</sup> Acts against classified information in the RP are criminalized in Articles 265 and 266 § 2 of the *Act of June 6, 1997 – the Criminal Code* (i.e., Journal of Laws 2022, item 1138, as amended) – (hereinafter: RP CC). The legal act with the broadest scope of regulation with regard to classified information in the Republic of Poland is the *Act of August 5, 2010 on the Protection of Classified Information* (i.e. Journal of Laws of 2019, item 742, as amended).

<sup>12</sup> *Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine* (Službene novine FBIH broj 36/2003 ispr. – 75/2017) – (the 2003 Act of the Criminal Code of the Federation of Bosnia and Herzegovina).

<sup>13</sup> The secrecy of the Federation, canton, city and municipality is information or document specified by law, other regulation or general act of the competent authority issued under the law, the disclosure of which would have harmful consequences for the Federation, canton, city and municipality.

<sup>14</sup> Article 164 of the CC FBaH: “§ 1. An official person or person in charge in the institutions of Bosnia and Herzegovina, or a military officer, authorized to determine the secrecy of data or access to classified information, who without authorization informs another person, transmits or otherwise makes available classified information or obtains classified information for the purpose of making it known or transmitting it to an unauthorized person, shall be punished by imprisonment from six months to five years. § 2. The penalty under § 1 of this Article shall be imposed on anyone who illegally obtains classified information for unauthorized use or who informs another person, transfers or otherwise makes available classified information without authorization, as well as on anyone who informs another person, transfers or otherwise makes available to another person facts or means containing information known to be classified information, which he has illegally come into possession of. § 3. The penalty of imprisonment of one to ten years shall be imposed on anyone who commits an offense under § 1 or 2 of this Article: a) for gain; or b) with respect to information that has been marked as “confidential” or “secret” or “state secret” or “top secret” under the law; or c) for the purpose of making known, transmitting or otherwise making available classified information or its use outside of Bosnia and Herzegovina”.

it is an official, soldier or person authorized to process classified information in BaH institutions. The subjective side consists of willfulness with direct or possible intent. A protected good is the confidentiality of classified information. The objective side consists of behavior that results in the disclosure of a secret to a person not entitled to know it. The penalty for committing the crime in question is imprisonment from 6 months to 5 years.

§ 2 criminalizes the act of obtaining classified information in violation of the law by any person for the unauthorized use of such information. It should be assumed, although the provision does not say so, that any use of illegally acquired information is unauthorized. Also criminalized is the disclosure of a secret to another unauthorized person without authorization. Thus, it is assumed that the person disclosing the classified information possesses it lawfully, but unlawfully disposes of it. Another sanctioned behavior in this provision is brokering the transfer of classified information to an unauthorized person, as long as the broker knows that he or she is transferring classified information. The subject of the aforementioned crimes has been identified as common. The subjective side consists of willfulness. Criminal liability was set within the penalty limits for the offense in § 1.

§ 3 contains provisions for the qualified types of crimes specified in § 1 and 2. The legislator aggravates criminal liability, setting it at between 1 and 10 years, when the act is committed for the purpose of gaining profit or involves information legally marked “confidential,” “secret” or “top secret” or as a state secret. A person who transfers classified information to a foreign state or uses it outside of BaH is also subject to heightened criminal liability. On the other hand, information that is a state secret is information protected under repealed civil and military acts. The BaH PCI Act in Article 86 orders their further protection according to the regime specified for “top secret” information.

In § 4, the legislator established a regime of special liability for persons professionally processing classified information<sup>15</sup>. If the subject of the acts stipulated

---

<sup>15</sup> Article 164 of the CC FBaH: “§ 4. If an offense under § 1 or § 3 of this Article is committed by a person who, according to the Act on the Protection of Classified Information, is statutorily authorized to determine the secrecy of information or access to classified information of that degree in respect of which the offense was committed, the offender shall be punished: a) for an offense under § 1 of this Article, by imprisonment of at least 3 years; b) for an offense under § 3 of this Article, by imprisonment of at least 5 years. § 5. If the offense under § 1-3 of this Article is committed during a state of martial law or imminent threat of war, or state of emergency, or when an order has been issued to engage and use the Armed Forces of Bosnia and Herzegovina, the perpetrator shall be punished by imprisonment of at least 5 years. § 6. If an offense under § 1 and § 4 of this Article is committed by omission, the perpetrator shall be subject to: a) for an offense under § 1 of this Article, a fine or imprisonment of at least 3 years; b) for an offense under § 4 of this Article, imprisonment of from 3 months to 3 years. § 7. If an offense under § 6 of this Article is committed in connection with



in § 1 or § 3 is a person who has access to classified information under the BaH PCI Act or who has the right to classify classified information, then for the offense under § 1 he is punishable by imprisonment for at least 3 years, and with regard to the offense under § 3 – for at least 5 years.

The increase in criminal liability for crimes under § 1-3 is due to perpetration during states of emergency, threat of war or war, as well as during military operations of the BaH army. Then the lower limit of imprisonment is 5 years (according to § 5 of the article in question). The next paragraph contains provisions for liability for the crimes specified in § 1 and § 4, which occurred as a result of omission. A guarantor of no effect who, by omission, commits an offense under § 1, may be sentenced to a fine or at least 3 years' imprisonment. A prison term of 3 months to 3 years has been established for the offense of § 4.

If, as a result of the omission (described in § 6), there was a disclosure or use of information that was legally marked as “confidential,” “secret,” or “top secret,” or was a state secret under the previous act, the offender is subject to imprisonment from 6 months to 5 years (§ 7). An important regulation of § 8 is the stipulation that the obligation of secrecy continues even after the loss of access to classified information<sup>16</sup>. The editorial unit in question in § 9 is concluded with a countertype. The legislature exempts from criminal liability a person who discloses or mediates the disclosure of classified information if the content of the secret made public violates the constitutional order of Bosnia and Herzegovina or is contrary to an international agreement. The countertype applies only if the publication of the secret does not cause serious harm to the country. There is no adequate regulation in the Polish legal order, which, it seems, is detrimental to the transparency of the implementation of government functions by executive bodies.

Article 164 of the CC BaH is a partially incomplete provision, because in order to decode the criminal prohibition norm, it is necessary to use the Code definition

---

information that is marked as “confidential” or classified as “secret” or as “state secret” or classified as “top secret” according to the act, the offender shall be punished by imprisonment from 6 months to 5 years.”

<sup>16</sup> Article 164 of the CC FBaH: “§ 8. The provisions of § 1, § 3-7 of this Article shall also apply to a person who, without authority, informs another person, provides or makes available classified information after the expiration of his duties as an official or responsible person in the institutions of Bosnia and Herzegovina, or a military officer, or a person authorized to determine the secrecy of information or access to classified information. § 9. It is not a crime to disclose classified information to publish or mediate the publication of classified information, the content of which is contrary to the constitutional order of Bosnia and Herzegovina, in order to make public irregularities related to the organization, operation or management of services, or to make public facts that constitute a violation of the constitutional order or an international agreement, if the disclosure does not have seriously negative consequences for Bosnia and Herzegovina.”

of classified information from Article 2 § 24 of the CC BaH<sup>17</sup>. Unfortunately, the cited definition does not specify the classification rationale, it merely indicates the areas (administrative, defense and economic departments) from which information may constitute a secret. The more detailed classification prerequisites referred to in the Criminal Code are set forth in the BaH PCI Act. In it, the legislature also lists areas, including public security and defense, from which information is protected as classified. At the same time, it identifies and assesses the criterion of harm to selected state interests. An important provision is the inclusion of the code term “classified information” in the secrets of other countries and international and regional organizations, so that they become covered by criminal protection, i.e., Article 164 of the CC BaH, as a good with an axiological basis. In addition, the Criminal Code refers not only to secrets classified under the BaH PCI Act, but also to secrets resulting from regulations of other laws or ordinances.

Thus, the broad statutory understanding of the term “classified information” determines the extensive criminal law protection of BaH public secrets and classified information received from other subjects of international law and regional organizations. This is relevant to the security of information also transmitted by Poland under the 2016 Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina on the Protection of Classified Information<sup>18</sup>. Under this agreement, the parties have committed to mutually protecting classified information exchanged in the course of cooperation. Governments have determined the mutual assignment of applicable clauses to ensure adequate protection of the information received. The following table presents the clauses used by both countries.

---

<sup>17</sup> Classified information – information on public security, defense, foreign affairs and interests, on the activities or interests of intelligence, security of BaH, communications and other systems relevant to the interests of the state, the judiciary, projects and plans important for defense and intelligence activities, scientific, research, technological, economic, financial activities, as well as matters important for the security and functioning of BaH institutions, i.e., the security structure at all levels of the BaH state organization. This is information determined to be classified by law, other regulation or general act of a competent authority issued under the law, or information determined to be classified in accordance with laws and regulations on the protection of classified information. The term also includes classified information of another country, international entities and regional organizations.

<sup>18</sup> *Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina on the protection of classified information, signed in Sarajevo on June 7, 2016.* (Journal of Laws of 2017, item 1254).

Clause applicable in RP	Clause used in BaH	Counterpart in English
Ściśle tajne	Vrlotajno	Top secret
Tajne	Tajno	Secret
Poufne	Povjerljivo	Confidential
Zastrzeżone	Interno	Restricted

Due to the code reference, the decoding of the criminal prohibition norm and the determination of the elements of certain offenses under Article 164 of the CC BaH involving the disposition of classified secrets can only be done on the basis of the provisions of the BaH PCI Act.

In Article 1 of the BaH PCI Act, the legislator defined the scope of the regulations introduced by it. The unification of the system for processing and protection of classified information of BaH in the areas specified in this provision, i.e. public security, defense and foreign affairs, among others, was adopted as a priority legislative goal.

The entities required to comply with and apply the Act are listed in Articles 2 and 3. The legislator orders the public administration and other BaH institutions that produce or use classified information in the course of their activities arising from their statutory powers, including international and regional organizations, if this is the result of agreements concluded, to apply the provisions of this act. In the act in question, the legislator also established a general norm of prohibition of disclosure of classified information, obliging any person who legally or otherwise came into possession of it to protect it and keep it secret.

Article 4 contains many statutory definitions. From the point of view of criminal responsibility, the most relevant is the understanding of the term “threat to the integrity of Bosnia and Herzegovina.” The legislator defines that it is an objective threat or attack on: constitutional order, independence, territorial indivisibility, sovereignty, security, defense capability and international subjectivity of BaH.

Determining the elements of the offenses stipulated in Article 164 CC BaH seems impossible without determining what type of information can be classified as confidential, secret or top secret. The classification of secrets on the basis of the BaH PCI Act, as in the Polish legal order, is implemented in two stages. According to Article 8 of the cited act, the preliminary stage consists of selecting such information, the disclosure of which to an unauthorized person, to the mass media or to an institution or body of another state could cause a threat to the integrity of BaH, especially in the fields of public security, defense, foreign affairs and interests, intelligence and security interests of BaH, communication systems, scientific

research, state finances, economy and judiciary. The information thus extracted acquires the status of classified and is subject to classification in accordance with the prerequisites of Article 19 of the BaH PCI Act.

The Act, in the article cited above, establishes four levels of classification of classified information. State interest was used as a criterion for the material division of secrets. Included in the following security classifications is classified information, the unauthorized disclosure of which may:

- 1) jeopardize the integrity of BaH or cause irreparable harm to the state – they are classified “top secret.”
- 2) cause exceptionally negative consequences for the security, political, economic or other interests of BaH – they are classified as “secret.”
- 3) cause negative consequences for the security or interests of BaH – they are classified as “confidential.”
- 4) jeopardize the activities of state bodies or entities at other levels of state organization – they are classified as “restricted.”

Based on the analysis of the above regulations, it should be concluded that the classification of information as classified is done on the basis of the threat to the interests of BaH that could arise as a result of the disclosure of its contents, and therefore, in principle, coincides with the Polish regulations. The fields listed in the act correspond to those indicated in the Code’s definition of classified information.

In order to follow the rules of legal comparativism for this important issue, it is necessary to examine how the subject matter is regulated in the Polish legal system. The act with the broadest scope of regulation, in which the legislator has established a definition of classified information, is the Act on Protection of Classified Information of 2010<sup>19</sup> (hereinafter: RP PCI Act). The legislator in Article 1(1)<sup>20</sup> indicates the criteria to be used in the process of selecting unclassified information in order to single out only those which, in view of the constitutional<sup>21</sup> prerequisites for restricting the right to information, can be produced as classified or consequently be given such protection. The established verifiers are the effects that could occur as a result of the disclosure of such information. These include the occurrence of harm to the RP, causing a threat of harm to the RP, and causing an adverse state of the RP’s interests. After analyzing

---

<sup>19</sup> Act on Protection of Classified Information.

<sup>20</sup> Ibid., Art. 1. para. 1: “The Act establishes rules for the protection of information, the unauthorized disclosure of which would or could cause damage to the Republic of Poland or would be detrimental from the point of view of its interests, including during its development and regardless of the form and manner of its expression, hereinafter referred to as “classified information”.

<sup>21</sup> See especially Articles 61(3), 54, and 31(3) of the *Constitution of the Republic of Poland of April 2, 1997* (Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483, as amended).

the cited premises, it can be seen that they form a material definition of classified information, as they indicate the content of the information, not its form.

If it is determined that the disclosure of the information in question would lead to at least one of the listed consequences, the information should be classified and given the appropriate protection clause, thus taking into account the order established by Article 5 of RP PCI Act. As the Constitutional Tribunal points out in its 2009 judgment: *The obligation to grant proper classification exists and is based on the substantive legal criteria for classifying information and Article 7 of the Constitution*<sup>22</sup>. Classifying information solely using the aforementioned vague criteria would consequently affect an overly extensive amount of information. In real-world operations of those authorized to assign clauses, this would result in a high degree of discretion in assessing which information should be protected from disclosure. For this reason, the legislator, after constructing the general definition of classified information contained in Article 1, specifies in Article 5 the areas from which classified information may constitute a secret. Between the general (abstract) definition of classified information and the subject definition of the areas of state activity that must be protected by limiting information, there is a relationship of overriding and underriding. The areas enumerated in Article 5 of the PCI Act prevent broad restrictions on the right to information as a result of the autonomous application of Article 1(1) of the act.

Reasonable are interpretive doubts arising in the context of the vague terms that the legislator used to construct the formal and legal prerequisites for granting the required level of protection to classified information. This implies the question of whether any statutory classifier has sufficient knowledge to consider that the disclosure of a particular classified information will cause or could cause, for example, the occurrence of exceptionally serious or “only” serious damage to the RP. The legislator, in Article 5(1)-(4), lists the areas in which damage<sup>23</sup> supposedly may occur, but does not define how it is to be understood and what the criteria for valuing it are. The statutory specification in this article of damage with the terms: will endanger, worsen, disrupt, hinder, impair or have a detrimental effect does not set a clear interpretive framework.

It seems that the legislator, in pointing out the interests of the RP in Article 1, was referring to those areas of state activity that are listed in Article 5, paragraphs 1-4. Therefore, the cited provisions should be applied together, as their separate application leads to an interpretation *ad absurdum*.

---

<sup>22</sup> Judgment of the Constitutional Court of October 15, 2009, ref. K 26/08, justification in paragraph 183.

<sup>23</sup> Following the principle of the prohibition of homonymity of terms, it should be assumed that the damage indicated in Article 1 is the same as the damage in Article 5.

In part, such a situation is confirmed by the position of the Supreme Administrative Court, which stated that (...) *information is classified information not as a consequence of its classification, but because of the threat posed by its content or the manner in which it was obtained. It is therefore protected as classified information regardless of whether the authorized person has seen fit to mark it with the appropriate classification.* The Supreme Administrative Court rightly recognized that the content of the information is a priority premise for its inclusion in the protection of the state, and at the same time ignored the formal classification (classification marking) as an element that prejudices this protection<sup>24</sup>. The above analysis forms the basis for what appears to be a legitimate conclusion that the only lawful course of action for those making the extraction from a broad set of information of those that should be given classified status is the combined application of Article 1 and Article 5 of RP PCI Act.

When examining regulations on information classification, one cannot overlook the flaws in legal institutions that hinder their establishment. The criteria listed in Article 5 of RP PCI Act, given the vagueness of the terms used in their construction and the general prerequisites for classifying information as classified (Article 1), make it difficult to accurately classify specific information. Additionally, and perhaps most importantly, they create conditions that encourage unwarranted discretion in determining the level of protection of classified information. Official discretion in assigning classification creates a state of uncertainty, which consists of creating doubts about the actual relevance of the information in question for the state's interest. Misinterpretation of the material and formal definition of classified information can result in irrelevant information being protected or important information being deprived of such protection.

An interesting legislative solution used in the BaH PCI Act is the power of the secret depository to deny the existence of classified information, which is established in Article 26. If the existence of secrecy may adversely affect the interests of BaH, then the authorities are not obliged to confirm or deny its existence despite the demands of the interested parties. Thus, they are not obliged to justify their refusal to provide information, since they can claim that they do not have it. Another important legal institution introduced into the system for the protection of BaH secrets is the establishment, as a separate authorization, of the right to classify classified materials. This authorization is independent of the right to access classified information, as a specific person can only have access to secrets without the right to classify. The legislator, in Article 13, lists those who, in connection with their positions, are authorized to assign the classification "restricted", "confidential" and

---

<sup>24</sup> Judgment of the Supreme Administrative Court of July 6, 2017, ref. I OSK 932/16.

“secret.” Article 14, on the other hand, identifies senior government officials who have the right to classify classified information as “top secret”, as well as assign other degrees of protection to the information.

In accordance with the procedure for classifying information adopted in Article 17, the person classifying it shall prepare a written justification specifying the potential harm to BaH if it is disclosed. At the same time, Article 9 prohibits covering information with secrecy if the purpose is to conceal a crime committed, an overstepping of authority, or any violation of administrative law. Declassifying information (reclassifying it to a lower classification or removing classification) also requires written justification (Article 22). The above provisions arguably avoid accidentally over- or under-classifying or classifying such information as secrets.

Persons mentioned in Article 2 of the BaH PCI Act may gain access to classified information after a security clearance is conducted against them. Proceedings may be initiated after obtaining the consent of the person who is to be the subject of the proceedings. The obligation to investigate does not apply to “restricted” information, which is made available to employees (as in the RP) in connection with their position and the decision of their superior. The body that conducts security investigations (Bosn. *sigurnosnih provjera*) in BaH is the Intelligence and Security Agency (Bosn. *Obavještajno-sigurnosna Agencija*). Persons occupying positions related to access to information with a certain classification submit a personal security questionnaire (the substantive scope is similar to the Polish model), which, together with the application of the head of the organizational unit, is forwarded to the said Agency through the Ministry of Security (Bosn. *Ministarstvo sigurnosti*). The legislature has established three types of security clearances, which are applied depending on the classification of the information to which the person is to be granted access. The procedure with a basic scope of checks is applied to the “confidential” classification, and with an expanded one – to secret information. In contrast, access to top-secret material is contingent on submitting an expanded security questionnaire and completing a special range of checks. The organizational units of the Ministry of Defense PCI and the police authorities and special services, based on Article 33 of the BaH PCI Act, carry out basic vetting of employees on their own.

The procedure for obtaining a security clearance, as in the Polish legal system, is an autonomous administrative procedure. A vetted person may appeal against the decision to refuse to issue a certificate to the Parliamentary Commission overseeing the Intelligence and Security Agency. If the appellate body upholds a negative decision, the party has the right to appeal to the administrative court. The certificate allowing access to confidential information is valid for 10 years, and for higher clauses – 5 years.

An important regulation that protects the interests of the vetted person is the guarantee of employment in a given organizational unit in the event of refusal to issue or revocation of a security clearance, as mentioned in Article 61 of the BaH PCI Act. The employer is obliged to offer a person against whom security vetting has been initiated, if required by security considerations, or whose authorizations have been revoked, another job position not related to access to classified information. In the absence of other positions, the employee is dismissed with consideration of termination compensation. The means of enforcing compliance with the regulations introduced by the act is not only criminal liability, but also the fines established by the act (Articles 78 and 79 of the BaH PCI Act). Persons holding managerial positions in entities required to comply with the Act who fail to perform the duties imposed on them may be fined between 1,000 and 5,000 convertible marks<sup>25</sup>. The legislator has sanctioned for violations employees who perform duties related to information protection, such as maintaining records, issuing security certificates, classifying information, or are responsible for applying physical and other safeguards.

The regulation of the system of protection of public secrets by administrative law, as well as the partially blanket nature of the criminal provisions in force in BaH, allow to identify analogous elements in the Polish system of protection of classified information. It is worth considering the introduction into Polish legislation of the institution of the countertype of the crime of disclosure of classified information committed for the purpose of reporting a criminal act or irregularities in the functioning of public administration. Given the numerous criteria for obtaining the right to access secrets and exercising it, also the guarantee of employment in the event of loss of warranty – at least in some cases – seems an apt solution.

### **Criminal and administrative protection of secrets in the Republic of Croatia**

The 1990 Constitution of the Republic of Croatia (RCr)<sup>26</sup> until its amendment in 2010, like the Constitution of Bosnia and Herzegovina, did not explicitly include

---

<sup>25</sup> Convertible mark – the official currency of Bosnia and Herzegovina. One convertible mark is divided into 100 convertible pfennigs (editor's note).

<sup>26</sup> *Ustav Republike Hrvatske* (Narodne Novine broj 56/1990) – (Constitution of the Republic of Croatia of December 22, 1990). This legal act has been amended five times: by the Act of 12 December 1997, by the Act of 9 XI 2000, by the Act of 28 III 2001, by the Act of 16 VI 2010 and by the Constitutional Court's judgment of 15 I 2014. All the amendments are available on the website of the official



provisions on the right of access to information. Croatian Parliament (Croatian: Hrvatski sabor<sup>27</sup>) on June 16, 2010, passed an amendment to the Constitution of the RCr, including, among other things, Article 38, to which another paragraph was added<sup>28</sup>. With the extension introduced, the right of access to information available to any public body was established, with the proviso that the limitation of this right may be made within the limits set by the common law in proportion to need, taking into account the values of a free and democratic society. Arsen Bačić and Petar Bačić assess that the regulation, which reflects basic human rights, maintains the normative level of similar legal solutions in force in other democratic countries of the world. They note that effective control of power by the public is accomplished through the introduction and observance of human rights and fundamental freedoms. The right of access to information regarding the exercise of power limits that power and allows the people as sovereign to effectively oversee the actions of the government<sup>29</sup>. Regulations coinciding in essence are contained in the constitutions of the Republic of Poland and the Russian Federation<sup>30</sup>.

The principal legal act establishing the system for protecting Croatian public secrets is the Act of July 13, 2007<sup>31</sup> on the Protection of Classified Information (hereinafter: the RCr PCI Act). The aforementioned act was amended by the Act of July 3, 2012<sup>32</sup> with regard to the exemption of certain government officials from the requirement to have security clearance. The second act shaping the protection system is the Criminal Code, enacted by the Croatian Parliament on October 21, 2011<sup>33</sup> (hereinafter: RCr CC). Alen Rajko, on the basis of the Croatian law shaping the system of information protection, rightly notes that the study of the essence

---

publication body of the Republic of Croatia Narodne Novine (hereinafter: N.N.), [https://narodne.novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990\\_12\\_56\\_1092.html](https://narodne.novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1990_12_56_1092.html).

<sup>27</sup> Unicameral parliament. For more, see: K. Składowski, *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013, p. 98 et seq.

<sup>28</sup> *Odluku o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske* (N.N. broj 76/2010).

<sup>29</sup> A. Bačić, P. Bačić, *Sloboda informiranja u sistemu ustavne podjele vlasti*, in: *Pravo na pristup informacijam i zaštita osobnih podataka*, B.B. Vetma, M. Boban (ed.), Split 2015, p. 62 et seq. (materials of the international scientific and professional conference “The right of access to information and protection of personal data”).

<sup>30</sup> For more, see: R. Wądołowski, *Ochrona tajemnicy państwowej w Federacji Rosyjskiej. Wybrane regulacje karne i administracyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, No. 24, p. 64 et seq.

<sup>31</sup> *Zakon o tajnosti podataka* (N.N. broj 79/2007) – (Act on Protection of Classified Information, passed by the Croatian Parliament on July 13, 2007).

<sup>32</sup> *Zakon o izmjeni Zakona o tajnosti podataka* (N.N. broj 86/ 2012) – (Act on amending the Act on Protection of Classified Information, passed by the Croatian Parliament on July 3, 2012).

<sup>33</sup> *Kazneni zakon* (N.N. broj 125/2011) – (Criminal Code Act, enacted on October 21, 2011).

of secrecy is to determine the boundary between the citizen's right to know and the public interest in keeping certain information secret, i.e. between legitimate and illegitimate secrets<sup>34</sup>.

The legislature's response to the amendment of the RCr Constitution and the introduction of the right to information was the enactment in 2013 of a new Act on the Right To Access Information<sup>35</sup>. The act in question was largely amended in 2015.<sup>36</sup> The legislature, in Article 1, paragraphs 4 and 5, limited the scope of the amendment, indicating that the regulation does not cover classified information – both domestic and from international exchanges. An important institution of the amended act is the “proportionality and public interest test” defined in Article 5, paragraph 7, the procedure for applying which is specified in Article 16. According to the cited test, in case of doubts when resolving a request for information, the institution either releasing the information or protecting it is first of all obliged to examine whether its release may result in the violation of one of the interests specified in Article 15(2)-(4)<sup>37</sup> and to what extent. It considers both the individual interest of the party and the public interest in terms of the good that will occur if the information is released.

In the texts of the laws establishing the Croatian system for the protection of secrets, the legal definition defining classified information of the highest importance in terms of state security is “tajni podatak”. The protection system, as in Poland and BaH, is based on two pillars – criminal and administrative.

In criminal legislation, crimes that violate the confidentiality of classified information fall into the category of crimes against the Republic of Croatia. The Criminal Code of the RCr, in the special part in Chapter XXXII, Article 347 titled *Disclosure of classified information*, criminalizes in § 1 the behavior of providing classified information to an unauthorized person. § 2 stipulates a separate criminal act of obtaining classified information for unauthorized use by either the acquirer or another person. In the subsequent provisions, i.e. § 3 and § 4, the legislator typified

---

<sup>34</sup> A. Rajko, *Tajni podaci: nužnost i (ili) informativna diskriminacija?*, “Politička misao” 1997, vol. 34, No. 3, p. 179 et seq.

<sup>35</sup> *Zakon o pravu na pristup informacijama* (N.N. broj 25/2013) – (Act on the Right of Access to Information).

<sup>36</sup> *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama* (N.N. broj 85/2015) - (Act on Amendments to the Act on the Right of Access to Information).

<sup>37</sup> Among others: classified information, trade and professional secrets, the area of personal data and other cases, such as the existence of suspicions that the disclosure of information will impede the conduct of administrative or judicial proceedings or the exercise of inspection supervision.

the qualified forms of the acts described in § 1 and § 2, while in § 5 it sanctioned an omission resulting in the fulfillment of the elements of the offense of § 1<sup>38</sup>.

The commentary to Article 347 of the CC RCr by the Codification Team of the Ministry of Justice shows that the perpetrator of the principal form of the criminal act specified in § 1 can only be a person who has been lawfully entrusted with classified information, i.e. an individual entity<sup>39</sup>. The verb form “shall make available” used in the construction of the provision is reflected in the Polish term “shall disclose,” as used in Article 265 § 1 of the RP CC. The subjective side consists of intentional behavior with direct or possible intent. The crime committed as a result of the action is punishable by imprisonment from 6 months to 5 years. Perpetration by omission, on the other hand, is sanctioned by imprisonment for up to 3 years, as provided in § 5 of the article in question.

The crime stipulated in § 2 may be committed by a person who obtains classified information for the purpose of its unauthorized use or use by another person. A person who discloses classified information to another unauthorized person will also fulfill the elements of this crime, including when he or she learns the information involuntarily. The subject of this crime is widespread, as potentially anyone can accidentally, or even against their will, become acquainted with classified information. This is because it is difficult to protect oneself from receiving (hearing, reading) the information provided by the other person, who informs about its protection only after it has been transmitted. The subjective side of the aforementioned crimes consists in the willfulness of behavior with direct or possible intent. The good protected in § 1 and § 2, as in the relevant RP regulations, is the confidentiality of information and the interest of the state. The verb phrase “shall acquire” as used in § 2, is indefinite, so it includes both lawful and unlawful actions; what is important is the purpose of acquisition, i.e. using the acquired information, disposing of it without having a legal basis for doing so. This provision stipulates “unauthorized use”, i.e. any use that is contrary to the law, regardless of whether it will result in financial or personal gain. An important premise

---

<sup>38</sup> Article 347 of the CC RCr: “§ 1. Whoever provides classified information entrusted to him to an unauthorized person shall be subject to a penalty of imprisonment from 6 months to 5 years. § 2. Whoever obtains classified information for the purpose of unauthorized use by himself or another person, or whoever makes available to another person such information, the possession of which he came into accidentally, shall be subject to the penalty of imprisonment for up to 3 years. § 3. Whoever does an act under § 1 and 2 of this Article for profit, shall be punished with imprisonment from one to ten years. § 4. Whoever commits an offense under § 1 and 2 of this article during martial law or imminent threat of war, shall be punished by imprisonment from 3 to 12 years. § 5. Whoever commits the offense of § 1 of this article by omission shall be punished by imprisonment for up to 3 years.”

<sup>39</sup> K. Turkovič, *Komentar kaznenog zakona*, Zagreb 2013, p. 417.

that fulfills the hallmark of a criminal act is to take an activity (action) against the “acquired” information, in the absence of legal legitimacy to do so. The mere accidental acquaintance with a secret is not criminalized, but it becomes a criminal act when it is used unauthorized or transferred to another unauthorized person.

In § 3 of Article 347 of the CC RCr, the Croatian legislature has established an aggravated type of the crimes specified in §1 and §2. The rationale for aggravating criminal liability is the commission of the said criminal acts for low motives, i.e. for profit. Both the upper and lower limits of imprisonment have been raised – from 1 year to 10 years, respectively. The commission of offenses under § 1 or § 2 when Croatia is in a state of war or wartime danger results in increased criminal liability. The threat to state security caused by the disclosure of a secret or its unauthorized use in the face of waging or preparing for war is more likely and more severe for the interests of Croatia<sup>40</sup>. According to the retributive model of responsibility, the dimension of punishment should be adequate to the act, which is probably why the length of imprisonment was increased and set at 3 to 12 years.

Although Article 87 § 12 of the CC RCr<sup>41</sup> defines the term “classified information,” the drafting of the criminal regulations in question (Article 347 § 1 and § 2) should be considered incomplete. The legislator, through the aforementioned definition, introduces two relevant regulations. The first is a reference to another act (without specifying further which one) on the basis of which a given information was granted protection due to its inclusion in the collection of classified information. So, the classification criteria are not established by the Criminal Code, but by another act. The second regulation is a universal prohibition standard. The legislator constructs it by using a statement in the body of the definition under discussion: *Classified information does not include information whose content is contrary to the constitutional order*, and therefore formulates the imperative of prohibiting the secrecy of unclassified information. The addressee of the prohibition is everyone, so also those who are entitled to consider the information in question as classified due to its importance. The legislature prohibits restricting access to such information if it constitutes evidence of crime or other violations of the act in state bodies. Thus, by prohibiting the secrecy of information regarding irregularities in the functioning of the government, it allows the sovereign to exercise oversight

---

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Classified information – information that has been designated as classified information according to a separate act. Information, the content of which is contrary to the constitutional order of the Republic of Croatia, or information that has been marked as classified in order to conceal a crime, overstepping or abuse of authority, and other forms of illegal conduct in state bodies, shall not be treated as classified information.

over the government, which ensures the maintenance of the model of a democratic state system.

The above considerations give rise to the conclusion that if the content of classified information is contrary to the constitutional order of the RCr or has been placed under the protection of the state in order to cover up a crime or other violations in its organs, especially the exceeding or abuse of authority, then the disclosure of such classified information is not subject to the criminalization established by Article 347 of the CC RCr. This kind of formally classified information does not enjoy the protection of the law inherent in information that has been declared classified in accordance with the substantive grounds. Paralleling the above regulation are the provisions of the President's Executive Order 13526 of 2009.<sup>42</sup> Under it, the U.S. President prohibits keeping information secret or covering it with a clause to hide a violation of the law by the administration, limit competition, or conceal information troublesome to an individual or legal entity<sup>43</sup>. Due to the reference in Article 87 § 12 of the CC RCr to another act, the decoding of the norm of the criminal prohibition and the determination of the elements of the offenses under Article 347 of the CC RCr, the disposition of which includes classified information, can only be done on the basis of the provisions of the Act on the Protection of Classified Information of 2007. As Branko Peran aptly notes, in Article 1 of the RCr PCI Act, the legislator defines the material scope of the areas regulated by it, which are: the concept of classified information without a specific degree of secrecy and access to and protection of such information, as well as the degrees of secrecy and the procedure for classification and declassification of classified information<sup>44</sup>. In addition, the Croatian legislator, by indicating specific institutions and positions (civil servant posts), specifies which entities are obliged to apply it. These are: state bodies, local government units, legal entities authorized to exercise public authority, legal entities and individuals who, in accordance with the Act on Protection of Classified Information, gain access to classified information or information without specifying the degree of secrecy use classified information (this type of information is considered service or so-called sensitive) or handle such information.

In Article 2, the legislator formulated several legal definitions. From the point of view of criminal liability, the most relevant is the understanding of the term

---

<sup>42</sup> *The President Executive Order 13526 of 2009, Classified National Security Information*, <https://www.federalregister.gov/documents/2014/07/30/2014-17836/classified-national-security-information> [accessed: 18 May 2022].

<sup>43</sup> R. Wądołowski, *Ochrona informacji niejawnych w USA...*, p. 155.

<sup>44</sup> B. Peran, M. Goreta, K. Vukošić, *Pojam i vrste tajni*, „Zbornikradova. Veleučilišta u Šibeniku” 2015, No. 3–4, p. 127.

“classified information”. According to the Act, it is information that has been marked as classified by an authorized body using a procedure prescribed by law and for which a classification has been determined, with the proviso that classified information is also classified information received from another country.

The subsumption of an act as fulfilling Article 347 of the CC RCr depends first and foremost on resolving whether the disclosed or unlawfully used information was indeed classified information. The Croatian legislator does not make criminal liability dependent on the classification of the classified information in question, as the criminal provision applies to all grades of classified information. It should be assumed that the dimension of the penalty is likely to depend on the damage that the offender’s criminal action has caused or could have caused, which is mainly determined by the classification of the disclosed classified information. In connection with the aforementioned definition, it is therefore expedient to determine what entities are authorized to classify information and what criteria determine its secrecy.

According to Article 13 of the RCr PCI Act, classification of information as top secret, secret, confidential and restricted may be made by the President, the Speaker of Parliament<sup>45</sup>, the Prime Minister of the Government, ministers, the Attorney General, the head of the General Staff of the Armed Forces, the heads of the intelligence and security organs of the RCr, and persons authorized by the aforementioned officials – within the scope of their authority. The classification “confidential” and “restricted” may be granted by the heads of other state bodies. It is the duty of those authorized to classify information to cover the protection of information that is produced by scientific institutions and enterprises in the implementation of projects relevant to the security of the RCr.

The legislature, in Article 3 of the Act in question, prohibits the classification of information for the purpose of concealing a crime, exceeding or abusing powers, and other forms of illegal conduct in state bodies. The regulation in question corresponds to the imperative of Article 87 of the CC RCr, mentioned above.

In Article 6, the legislature requires authorized persons to classify information. He points to the state interest as a criterion for the substantive division of secrets. Peran’s observation that the procedure for classifying information means assigning one of the degrees of secrecy of information adequate to the threat and values protected by the law<sup>46</sup> should also be considered correct. The legislature stipulates that top secret is information the unauthorized disclosure of which would cause

---

<sup>45</sup> For more, see: K. Krysieniel, *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, No. 2–3, p. 241–260.

<sup>46</sup> B. Peran, M. Goreta, K. Vukošić, *Pojam i vrste tajni...*, p. 133.

irreparable harm to the national security and vital interests of the RCr, particularly: the foundations of its constitutional order, independence, integrity and security, international relations, defense capability and intelligence system, security of citizens, the foundations of the economic and financial system, scientific discoveries, inventions and technologies important to national security.

Defining the lower classification levels involves valuing the harm to the state interest for assets that should be given the highest level of protection, i.e. “top secret.” The legislator specifies in Article 7 that information whose unauthorized disclosure would seriously harm the values listed in Article 6 of the Act should be classified as “secret.” If, on the other hand, unauthorized disclosure would harm the aforementioned values without indicating the intensity (dimension) of the harm, then the “confidential” classification should be used.

The “restricted” clause classifies information, the unauthorized disclosure of which would harm the activities and performance of the tasks of state bodies in carrying out the activities listed in Article 5 of the said act<sup>47</sup>.

It is worth mentioning that under the 2016 Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Government of the Republic of Croatia on the Mutual Protection of Classified Information, the parties undertook to mutually protect classified information exchanged in the course of cooperation<sup>48</sup>. Governments have determined the mutual assignment of applicable clauses to ensure adequate protection of the information received. The following table presents the clauses used by both countries.

Clause applicable in RP	Clause used in RCr	Counterpart in English
Ściśle tajne	Vrlotajno	Top secret
Tajne	Tajno	Secret
Poufne	Povjerljivo	Confidential
Zastrzeżone	Ograničeno	Restricted

<sup>47</sup> Article 5 of the CC RCr: Due to the degree of threat to the protected values, the degrees of secrecy (top secret, secret, confidential, restricted – author’s note) of Article 4 of this Act may be used to classify information from the area of state bodies in the field of defense, intelligence and security system, foreign affairs, public security, criminal proceedings, and science, technology, public finance and economy, if this information is relevant to the security interests of the Republic of Croatia.

<sup>48</sup> *Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Government of the Republic of Croatia on the mutual protection of classified information, signed in Warsaw on October 6, 2016.* (Journal of Laws of 2017, item 2071).

The Croatian legislator specifies in the Act on Protection of Classified Information the scope of the security clearance procedure and the criteria for obtaining a security clearance (Croatian: *certifikat*), which are similar to the corresponding Polish regulations. Persons who occupy positions involving classified information can gain access to such information after completing a special questionnaire and agreeing to apply to them the (Croatian: *sigurnosna provjera*) security screening procedure. The head of the organizational unit in which the person concerned is employed applies to the Office of the National Security Council (Croatian: Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost)<sup>49</sup>. The Council, in order to make the necessary checks, forwards the candidate's questionnaire to the Intelligence and Security Agency (Croatian: Sigurnosno-obavještajna agencija)<sup>50</sup>. The Council, within the framework of the security control procedure of the person in question, verifies the information contained in the questionnaire and examines whether there are the so-called security obstacles listed in Article 18 (6) of the RCr PCI Act, i.e.: the provision of false information in the questionnaire, circumstances specified in separate laws that prevent the admission of a person to state service, adjudicated disciplinary sanctions, and other facts that provide grounds for suspicion of the confidentiality and reliability of the handling of classified information. The Office of the National Security Council, on the basis of the security assessment performed by the Intelligence and Security Agency, issues a certificate or a denial decision. A party does not have the right to appeal against a negative decision to a higher authority, but it is entitled to file a complaint with the court and litigate before the administrative courts.

In summary, the basis of the Croatian system for protecting public secrets is the Act on Protection of Classified Information and partially blanket criminal laws, as in Bosnia and Herzegovina and Poland. The act that details Croatia's Act on the Protection of Classified Information is the 2007 Act on Information Security, which establishes standards for the protection of classified information<sup>51</sup>. The Act is targeted at public administration entities and legal and natural persons who have access to classified information. The referenced act sets out measures and rules for protecting information in five areas of security, namely: control, physical protection, data security, information systems security and commercial cooperation.

The statutory separation of the right to classify classified information from the right of access to such information, which has been applied in the legislation

---

<sup>49</sup> For more, see: Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, <https://www.uvns.hr/> [accessed: 1 X 2021].

<sup>50</sup> For more, see: Sigurnosno-obavještajna agencija, <https://www.soa.hr/hr> [accessed: 1 X 2021].

<sup>51</sup> *Zakon o informacijskoj sigurnosti* (N.N. broj 79/2007, 2484) – (Information Security Act, enacted July 13, 2007).



of Bosnia and Herzegovina and Croatia, increases the certainty of correct classification of information and thus minimizes the danger of unjustified classification of unclassified information. However, it seems that the solution adopted limits the dynamics of covering information vital to state security. The Polish legislator has not introduced this type of regulation, so any person authorized to process classified information can classify it in terms of the clauses covered by his security clearance, as long as he is authorized to sign a particular document or mark the material.

As mentioned in the introduction, this article does not exhaust the subject of consideration, but it can be a contribution to the formulation of research problems, and, as a result, provide a stimulus for further scientific research. Based on the material presented, it should be concluded that the systems of protection of classified information of the Republic of Croatia and Bosnia and Herzegovina are not different, and do not differ from Polish regulations. They show great similarities with the system adopted in the Polish legal system. Some legal institutions that do not exist in the RP are of a guarantee nature with regard to a person's subjective rights, such as ensuring continued employment if security clearance is denied. They can also strengthen executive oversight, such as by not sanctioning the disclosure of classified information that has been protected to cover up a crime.

## References

Bačić A., Bačić P., *Sloboda informiranja u sistemu ustavne podjele vlasti*, in: *Pravo na pristup informacijam i zaštita osobnih podataka*, B. B. Vetma, M. Boban (ed.), Split 2015, p. 25–66.

*Jawność i jej ograniczenia*, G. Szpor (sci. ed.), vol. 11: *Standardy europejskie*, C. Mik (ed.), Warszawa 2016.

Krysieniel K., *Ewolucja systemu politycznego w Chorwacji 1990–2010. Próba bilansu*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego” 2010, No. 23, p. 241–260.

Osóbka P., *System konstytucyjny Bośni i Hercegowiny*, Warszawa 2011.

Peran B., Goretta M., Vukošić K., *Pojam i vrste tajni*, „Zbornik radova. Veleučilišta u Šibeniku” 2015, No. 3–4.

Rajko A., *Tajni podaci: nužnost i (ili) informativna diskriminacija?*, „Politička misao” 1997, vol. 34, No. 3.

Składowski K., *System rządów w Republice Chorwacji*, Łódź 2013.

Turković K. i in., *Komentar kazanenog zakona*, Zagreb 2013.

Wądołowski R., *Ochrona informacji niejawnych w USA. Wybrane regulacje karne i administracyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, No. 25, p. 146–182.

Wądołowski R., *Ochrona tajemnicy państwowej w Federacji Rosyjskiej. Wybrane regulacje karne i administracyjne*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2021, No. 24, p. 63–90.

### Internet sources

Sigurnosno–obavještajna agencija, <https://www.soa.hr/hr> [accessed: 1 X 2021].

Ured Vijeća za nacionalnu sigurnost, <https://www.uvns.hr/> [accessed: 1 X 2021].

### Legal acts

*Constitution of the Republic of Poland of 2 April 1997* (Journal of Laws of 1997, No. 78, item 483, as amended).

*Act of August 5, 2010 on the protection of classified information* (i.e. Journal of Laws of 2010, item 742, as amended).

*Act of June 6, 1997 – Criminal Code* (i.e.: Journal of Laws of 1997, item 1138, as amended).

*Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Government of the Republic of Croatia on the mutual protection of classified information, signed in Warsaw on October 6, 2016.* (Journal of Laws of 2017, item 2071).

*Agreement between the Government of the Republic of Poland and the Council of Ministers of Bosnia and Herzegovina on the protection of classified information, signed in Sarajevo on June 7, 2016.* (Journal of Laws of 2017, item 1254).

### Acts of the Republic of Croatia

*Ustav Republike Hrvatske* (Narodne Novine broj 56/1990).

*Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o pravu na pristup informacijama* (Narodne Novine broj 85/2015).

*Zakon o pravu na pristup informacijama* (Narodne Novine broj 25/2013).

*Zakon o izmjeni Zakona o tajnosti podataka* (Narodne Novine broj 86/2012).

*Kazneni zakon* (Narodne Novine broj 125/2011).

*Zakon o informacijskoj sigurnosti* (Narodne Novine broj 79/2007, 2484).

*Zakon o tajnosti podataka* (Narodne Novine broj 79/2007, 2483).

*Odluku o proglašenju promjene Ustava Republike Hrvatske* (Narodne Novine broj 76/2010).

### **Acts of Bosnia and Herzegovina**

*Ustav Bosne i Hercegovine*. Sarajevo, Office of the High Representative, [https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/09/Bo%C5%Bnia-i-Hercegovina\\_bos\\_010716.pdf](https://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/09/Bo%C5%Bnia-i-Hercegovina_bos_010716.pdf).

*Zakon o zaštiti tajnih podataka* (Službeni glasnik BiH broj 54/2005).

*Krivični zakon Bosne i Hercegovine* (Službeni glasnik BiH broj 3/2003).

*Krivični zakon Federacije Bosne i Hercegovine* (Službene novine FBiH broj 36/2003 ispr. – 75/2017).

### **U.S. legislation**

*Constitution of the United States of America*, House of Representatives, doc. No. 110 – 50.

### **U.S. President's Executive Order**

*The President Executive Order 13526 of 2009, Classified National Security Information*, <https://www.federalregister.gov/documents/2014/07/30/2014-17836/classified-national-security-information> [accessed: 18 V 2022].

### **Case law**

Judgment of the Constitutional Tribunal of October 15, 2009, ref. K 26/08.

Judgment of the Supreme Administrative Court of July 6, 2017, ref. I OSK 932/16.

U.S. Supreme Court ruling in “Hustler” v. Falwell, 485 U.S. 46, 24 II 1988.

ALEKSANDER GOWIN

---

ORCID: 0000-0002-0897-8359

DOI: 10.4467/20801335PBW.22.060.16951

---

## **Querdenker. New social movement under observation by German constitutional protection authorities in context of COVID-19 pandemic**

**Abstract**            The objective of this article is to bring a closer look into the processes of social radicalisation which are the concomitant of COVID-19 pandemics in Federal Republic of Germany. Furthermore, the author is trying to reconstruct the procedures of recon analytics taken by internal civil counterintelligence services in federal states of Germany. Nascent of grassroots movements united against COVID-19 restrictions, obligatory vaccination and general questioning of COVID-19 pandemic, has led to inscribe mentioned groups onto the official agenda of internal civil intelligence services ditto provide measures of operational reconnaissance related to these groups.

**Keywords**            Germany, The Federal Office for the Protection of the Constitution, Querdenker, COVID-19 social movements, discourse analysis.

The annual reports of the Federal Office for the Protection of the Constitution of the Federal Republic of Germany (German Bundesamt für Verfassungsschutz, BfV) provide an overview of the statutory<sup>1</sup> areas of German counterintelligence

---

<sup>1</sup> *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG),*

activity<sup>2</sup>, including the activity of foreign secret services within Germany, the activities of extremist organizations, terrorist threats and international organized crime. In addition to the federal body based in Cologne, each of the 16 states has its own land office for the protection of the constitution (German Landesamt für Verfassungsschutz, LfV) or specialized departments for the protection of the state's constitutional order functioning under the interior ministries, operating within the borders of a given state<sup>3</sup>. The first office to include information on the impact of the COVID-19 pandemic on the security of a state in its annual report was the service from North Rhine-Westphalia. During the presentation of the 2020 report, state Interior Minister Herbert Reul stressed that the coronavirus pandemic poses a huge challenge to social cohesion<sup>4</sup>. He pointed out that as a result of the COVID-19 pandemic, the greater part of society (German: *gesellschaftliche Mitte* – the center of society) may feel threatened by attacks from extremist circles, those hitherto located on the margins of both the right and left sides of the political scene. The authors of the report note a disturbing trend related to the coronavirus pandemic. It is not only the extreme political groups' circles that are becoming increasingly active, as they look for ways to reach new supporters in the face of great uncertainty caused by the pandemic. The process of radicalization of increasingly broad social groups that

---

Bundesministerium der Justiz, 20 XII 1990, <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfsgch/BjNR029700990.html>, s. 1–20 [accessed: 11 III 2021].

- <sup>2</sup> The Bundesamt für Verfassungsschutz is customarily referred to as the civilian counterintelligence service or domestic intelligence service to distinguish it from the civilian foreign intelligence service, the Bundesnachrichtendienst (BND). The terms counterintelligence and domestic intelligence service will be used interchangeably in the text to distinguish them from foreign intelligence. The Bundesamt für Verfassungsschutz has a much broader remit than protecting against foreign intelligence activity within Germany. Capacious terms describing the scope of this service's activities are: protection of the constitutional order or protection of the constitutional security of the German state. Discussions are currently underway, mainly in expert circles in Germany, about the wisdom of dividing the foreign and domestic services. Given the increasing blurring of boundaries in competency divisions, greater convergence of intelligence, counterintelligence, and especially cyber security services is being advocated. Cf. e.g. G. Schindler, *Wer hat Angst vorm BND? Warum wir mehr Mut beim Kampf gegen die Bedrohungen unseres Landes brauchen. Eine Streitschrift*, Berlin 2020.
- <sup>3</sup> Cf. F. Schöningh, *Geheime Hüter der Verfassung. Von der Düsseldorfer Informationsstelle zum ersten Verfassungsschutz der Bundesrepublik (1947–1961)*, Paderborn 2004; A. Moroska-Bonkiewicz, „Urząd Ochrony Konstytucji” jako organ bezpieczeństwa ustrojowego RFN. Problematyka funkcjonowania w państwie demokratycznym, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, vol. 7, p. 181 et seq.
- <sup>4</sup> *Minister Reul stellt Verfassungsschutzbericht und bundesweit erstes Corona-Lagebild vor 22. Juni 2021, Verfassungsschutzbericht und bundesweit erstes Corona-Lagebild*, Das Landesportal Wir in NRW, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS\\_Bericht\\_NRW\\_2020.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_NRW_2020.pdf) [accessed: 23 VI 2021].

undermine the foundations of social consensus<sup>5</sup> was also considered to be of concern. Violations of the social contract would not only be understood as questioning the foundations of a democratic state under the rule of law, but also casting doubt on citizens' trust in the state, especially in the legislative, executive and judicial branches of government, or more broadly in health care, medicine and the role of science in society. Protests against further sanitary restrictions in the face of a unique multi-generational event like the COVID-19 pandemic are not in themselves a cause for concern. Of concern is the discourse led by opponents of anti-COVID regulation, anti-vaccination contesters and anti-epidemic public policy, aiming to deny legitimate state authority the legitimacy to act.

At the end of April 2021, it was made public that a new problem area had been created and that the BfV had placed under nationwide surveillance part of the milieu of the social movement opposing anti-COVID restrictions, known as the Querdenker movement (members of this movement describe themselves – freely translated – as nonconformists, thinking against the current, thinking across)<sup>6</sup>. The purpose of this article is to attempt to provide an overview of the phenomenon of social radicalization in Germany in the face of the coronavirus pandemic and to reconstruct the ways in which the domestic civilian intelligence services recognized the new sociopolitical phenomenon. The author of the article sought answers to the following research questions: 1 Could the new phenomenon of social radicalization created by the coronavirus pandemic be a real threat to Germany's internal security? 2 What threat to the constitutional order might radicalizing circles of coronasceptics pose, and are they merely ephemeral in nature dictated by the COVID-19 pandemic?

The research hypothesis is that the emergence of a spontaneous social movement of opponents of sanitary restrictions, anti-vaccinationists and denialists of the coronavirus pandemic is leading to the radicalization of increasingly broad social groups that have so far remained outside the interest of the secret services, and is affecting the level of Germany's internal security and social cohesion. This phenomenon has become a matter of statutory interest for the country's domestic intelligence services. Its direct implications for internal security have been identified

---

<sup>5</sup> Cf. *Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2020*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS\\_Bericht\\_NRW\\_2020.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_NRW_2020.pdf), p. 48 et seq. [accessed: 10 VII 2021].

<sup>6</sup> M. Götschenberg, "Querdenker" werden nun bundesweit beobachtet, „Tagesschau“, 28 IV 2021, <https://www.tagesschau.de/inland/verfassungsschutz-querdenker-103.html> [accessed: 4 V 2021]. There is no accepted single translation of the word *Querdenker*. In the article, a closely related term – nonconformists – will be used as its equivalent.

as (...) *a constitutionally significant delegitimization of the state and its institutions*<sup>7</sup>. More broadly, the problem of social radicalization in the pandemic era overlaps with the phenomenon of increasing social polarization. This is an issue of lesser interest to intelligence services, but the COVID-19 pandemic has shown that it can create conditions conducive to radicalization and lead to new forms of political extremism. Once it expires, the extent to which intelligence services will be able to quickly identify new (radical) social movements, increasingly unable to be clearly classified into existing binary matrices – the extreme left and the extreme right – will remain an open question. As the German experience so far has shown, social crises triggered by, among other things, natural disasters and natural phenomena affecting large parts of the population can provide fertile ground for violent outbreaks of social anxiety or discontent, and can also be directed against democratic forms of government.

The adopted research procedure mainly used tools from the area of so-called *desk research* and discourse analysis, the conceptual apparatus of which should be placed within the framework of reconstructive and qualitative sociological research, which is the foundation of the approach proposed below<sup>8</sup>. Unclassified documents, including, among others, official documents of the police and internal security services, were used as research material. In addition, reports and problem studies of constitutional protection offices, interior ministries and academic research units were analyzed. The material also includes newspaper articles and texts published in electronic media, which are part of a reconstruction of public discourse in Germany on the issue at hand. Normative acts are also cited that show the current state of the law in Germany in the context of the phenomenon in question. Ancillary to this, current German-language sociological literature was used, allowing the phenomenon of the pandemic denialist movement to be set against the broader background of the transformations taking place in German society and the associated challenges to state security and social cohesion. The exploratory and at the same time descriptive<sup>9</sup> nature of the analysis proposed in the article presupposes as open a way as possible of dealing with the available (unclassified) research material in order to give the reader an apparatus for understanding a new sociopolitical phenomenon. The article also has a design value and indicates an area

<sup>7</sup> *Neuer Phänomenbereich "Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates"*, Bundesamt für Verfassungsschutz, <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/2021-04-29-querdenker.html> [accessed: 30 VII 2021].

<sup>8</sup> Cf. R. Bohnsack, *Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung*, Wiesbaden 1999; K. Brinker (Hrsg.), *Text- und Gesprächslinguistik. Ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung*, Berlin–New York 2000.

<sup>9</sup> Cf. R. Mayntz, K. Holm, P. Hübner, *Introduction to the Methods of Empirical Sociology*, Warsaw 1985, p. 37 et seq.

for further interdisciplinary research on the relationship between transformations in the structure of post-industrial societies, including, among other things, processes of radicalization of worldviews and attitudes, and the broader issue of security.

In addition to the above introduction and summary, the article consists of two main analytical sections. The first part reconstructs how constitutional protection offices identify a new sociopolitical phenomenon by means of discourse analysis of cultural phenomena – the conversation of supporters of the nonconformist movement. This part of the article also briefly discusses the legal framework for intra-national intelligence activities. Evidence of the fulfillment of the constitutional prerequisites enabling operational control of the nonconformist movement was provided by the secured conversations of the movement's participants active in social media and their discursive analysis. The second part of the article is devoted to an attempt at a sociological analysis of the new social movement and showing the phenomenon against the background of reflections on the transformations taking place in post-industrial societies.

### **From conceptualization to operationalization of the concept of state delegitimization**

Why does the nonconformist social movement pose a challenge to state security and social cohesion, and why is it subject to operational control by Germany's domestic intelligence services? These questions seem legitimate not only from the perspective of purely cognitive inquisitiveness, but also because a new problem area, absent in the previous practice of German constitutional protection offices, is being covered by the secret services' reconnaissance. In fact, the political agenda of the nonconformist movement primarily targets the foundations of the state's monopoly on the establishment of order and security, as well as the legality and constitutionality of the actions of representative authorities. State institutions, especially the legislative and executive branches of government, are not only accused, at the very least, of ill-will to restrict the fundamental freedoms of citizens, but also denied in principle the legitimacy of counter-pandemic actions as contrary to the constitution<sup>10</sup>. Even when the judiciary authority conceded the right of citizens, especially in the case of the right to assemble or the need to undergo mandatory quarantine after crossing the state border, this was perceived not as an expression

---

<sup>10</sup> Cf. O. Nachtwey, R. Schäfer, N. Frei, *Politische Soziologie der Corona-Proteste*, Universität Basel, 17 XII 2020, [https://edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822\\_6005813e51e0a.pdf](https://edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822_6005813e51e0a.pdf), [accessed: 28 VII 2021].



of a well-functioning *checks and balances* mechanism of state authorities, but on the contrary, it reinforced the belief of those involved in the Querdenker movement that the federal and state governments wanted to hijack basic civil rights.

The extension of observation and operational control of the movement first by the individual counterintelligence units of the federal states and eventually by the BfV gave rise to discussions regarding the legitimacy of establishing a new problem area for the intra-national intelligence services and applying operational control to the most active members and groups forming the movement. In a polemical article by Marcus Lutterbeck, a high-ranking official (German *Oberregierungsrat*) of the Ministry of the Interior and Municipal Affairs<sup>11</sup> of Thuringia, there are arguments pointing to the BfV's insufficiently precise definition of the problem area collectively defined as "the delegitimization of the state relevant to the protection of constitutional order", within which the nonconformist movement is placed<sup>12</sup>. The author argues that inadequate operationalization of the concept of delegitimization of the state, or, in fact its services, meaning too superficial translation of accurate conjectures and observations derived from OSINT (*open source intelligence*) into concrete indicators to capture phenomena within a new problem area, can undermine citizens' trust in the service and expose it to accusations of arbitrary action. According to Lutterbeck, the task of an intra-national social communication intelligence service is to translate legal and constitutional concepts clearly and precisely into observable phenomena. In the case of the nonconformist movement, the idea is to point out how the movement's narrative does not fit within the German constitutional order<sup>13</sup>.

At this point, it is necessary to briefly outline the current legal state of affairs, which provides the normative premise for possible intra-national intelligence activities involving a new problem area. At a conference of federal and state interior ministers in 2001, a definition system for politically motivated crimes was developed, which allows both statistical categorization of recorded torts and creates so-called problem areas (German *Phänomenbereich*) for intra-national intelligence services, enabling their recognition, analysis and, consequently, (possible) operational control. Politically motivated crime includes acts directed against the so-called free and democratic basic order, also referred to as the liberal democratic basic order (German: *freiheitliche demokratische Grundordnung*,

<sup>11</sup> Following the dissolution of the independent Land Office for the Protection of the Constitution in Thuringia in 2014, the office now functions as a separate department of the ministry.

<sup>12</sup> M. Lutterbeck, „Das Kind muss einen Namen haben!“ – Die Querdenker und die verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates, KSV Polizeipraxis, 27 X 2021, <https://ksv-polizeipraxis.de/das-kind-muss-einen-namen-haben-die-querdenker-und-die-verfassungsschutzrelevante-delegitimierung-des-staates/> [accessed: 1 XII 2021].

<sup>13</sup> Ibid.

FDGO), formulated in the German Constitution of 1949 (German *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*). This order is included in at least several articles of the Constitution, including Articles art. 10 par. 2 pt. 2, art. 11 par. 2, art. 18 par. 1, art. 21 par. 2 and par. 3 pt. 1, art. 73 par. 1 pt. 10 lit. b), art. 87a par. 4 pt. 1 and art. 91 par. 1<sup>14</sup>. In addition, the concept of a free and democratic basic order has been clarified in the case law of the Federal Constitutional Tribunal (German Bundesverfassungsgericht) in 1952 and 2017. According to these interpretations, the democratic basic order is a constituted order with (...) the *exclusion of any violence and arbitrariness*, it introduces (...) the *rule of law within the framework of the law and order on the basis of the self-determination of the people in accordance with the will of the relevant majority*. (...) *The basic principles of this order include at least: respect for human rights as defined in the constitution, above all the individual's right to life and free development, the sovereignty of the people, the separation of powers, the accountability of the government, the legality of the administration, the independence of the courts*<sup>15</sup>.

Politically motivated crime thus includes the entire range of torts against statehood set out in the German Criminal Code (German *Starfgesetzbuch*), as of 1998<sup>16</sup>, including but not limited to: treason, treason against the country, preparation of an attack war, election offenses, formation of organized terrorist and criminal groups. In addition, the conceptual scope of this type of crime includes common crimes, when circumstances emerge in the course of the investigation indicating that the act was committed with political motives and fulfills the prerequisites of violating the liberal-democratic basic order. Also included in this conceptual scope are crimes directed against individuals and groups on the basis of their proclaimed views, ethnicity, national origin, race, color, religion, sexual orientation and others.<sup>17</sup>

In the practice of federal police and intra-national intelligence services, politically motivated crime is captured in the problem areas already mentioned. Problem areas should be understood as complex sociopolitical phenomena that provide a subsoil for the radicalization processes of specific social groups and

---

<sup>14</sup> *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Bundesministerium der Justiz, 23 V 1949, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [accessed: 2 XII 2021].

<sup>15</sup> Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 23. Oktober 1952, 1 BvB 1/51, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 1952, 1407, Leitsatz 2; zuletzt bestätigt mit Urteil vom 17. Januar 2017, 2 BvB 1/13, NJW 2017, 611, Rn. 531. Quoted from: „*Politisch motivierte Kriminalität*“ – *Begriffserklärungen*, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), 7 IX 2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/579832/%C3%89/WD-7-194-18-pdf-data.pdf>, s. 4 [accessed: 11 XII 2021].

<sup>16</sup> Last revision in 2021.

<sup>17</sup> „*Politisch motivierte Kriminalität*“..., p. 6.

individuals and can lead to political extremism, as well as violence directed against the constitutional order of a democratic state under the rule of law. Federal Bureau of Investigation (German Bundeskriminalamt) since 2017 has distinguished four problem areas of politically motivated crime, which can be attributed to circles representing the extreme right or extreme left, so-called foreign ideologies, and religiously motivated ideologies<sup>18</sup>.

Prior to the outbreak of the COVID-19 pandemic, the BfV covered the four problem areas of politically motivated crime mentioned above with monitoring. A subcategory of this type of crime relevant to domestic intelligence services is political extremism. While there is no single, consistent definition of political extremism, it is assumed in German terms to be efforts to dismantle the FDGO and the state or its institutions based on the values and norms of the German Constitution. Extremism thus seeks to replace the existing axionormative order with its own arbitrary idea of legal, political and social order<sup>19</sup>. An important distinction in the practice of German intelligence services is the separation of extremism from political radicalism and the gradation of these terms. Political radicalism is uncompromising claims that can be articulated, for example, in the form of intransigent criticism of the prevailing political, social or economic system. Radical attitudes and claims remain legal as long as they do not exceed the accepted norms of accepting worldview pluralism and do not violate the FDGO<sup>20</sup>.

The early stage of recognition of a new sociopolitical phenomenon by the special services is a process at the intersection of social science methodology, quantitative and qualitative analysis of the phenomenon in question. The analytical process with standardized testing procedures should enable the classification of risks and their assignment to the existing legal framework – FDGO and the BfV Act<sup>21</sup>. The publicly available BfV justification for establishing a new problem area is about 3,000

---

<sup>18</sup> Cf. *Politisch motivierte Kriminalität*, Bundeskriminalamt, [https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pm\\_k\\_node.html](https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/PMK/pm_k_node.html) [accessed: 27 XII 2021]; *Verfassungsschutzbericht 2018*, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10), p. 23 et seq. [accessed: 28 XII 2021].

<sup>19</sup> „*Politisch motivierte Kriminalität*“ ..., p. 8–9.

<sup>20</sup> Cf. Landesamt für Verfassungsschutz Bremen (Freie Hansestadt Bremen), Begriffserklärungen, <https://www.verfassungsschutz.bremen.de/ueber-uns/haeufig-gestellte-fragen-12276> [accessed: 28 XII 2021].

<sup>21</sup> Cf. *Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes...*, s. 2. Paragraph 4(1,2) of the BfV Act contains both conceptual definitions and indicates the prerequisites upon fulfillment of which the office is obliged to take action.

characters in standardized typescript long<sup>22</sup>. Against this background, the procedure of the service from North Rhine-Westphalia should be considered exemplary. In an extraordinary report by the state's Interior Ministry on the issue of conspiracy theories and the nonconformist movement in the face of the coronavirus pandemic, the justification alone for the national intelligence service's coverage of the movement takes up more than a few dozen pages<sup>23</sup>. The published document does not indicate which specific analytical technique or data analysis software was used, it only hinted that discourse analysis was used in developing the background material. However, based on the available excerpt from the report, it is possible to reconstruct a pattern of analytical handling of the found material. Regardless of the research tools used in the discourse analysis by the service from North Rhine-Westphalia, the public was presented with the structured result of observing the communication channels of the nonconformist movement on the Telegram platform between April and May 2021. The discourse analysis provided a look at the movement, which does not have well-developed and institutionalized structures acting on its behalf, but conducts intensive communication through social media. The analysis was based on the assumption that the discourse of nonconformists creates a specific framework of meaning and thus group-specific constructions and definitions of social and political reality relating to the coronavirus pandemic in Germany. This discourse generates both a worldview field and concrete proposals for defining the situation and sets of more-or-less abstract proposals for action for social actors<sup>24</sup>. Under the assumption that discourse exists as an actual use of language and materializes in certain enduring dispositions that reinforce and objectify intersubjectively shared worldviews, there is the possibility of controlled insight into a given discourse<sup>25</sup>. The reconstruction of nonconformist narratives should therefore lead to both an explication of the worldviews shared in the formation and their categorization<sup>26</sup> according to accepted FDGO norms. The authors of the study point out that the discourse analyzed cannot be taken as representative of the movement as a whole and of all nonconformist sympathizers and opponents of sanitation restrictions, but is emblematic of the opinion formers setting the tone for debates within the movement itself.

---

<sup>22</sup> Cf. *Neuer Phänomenbereich "Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates"...*

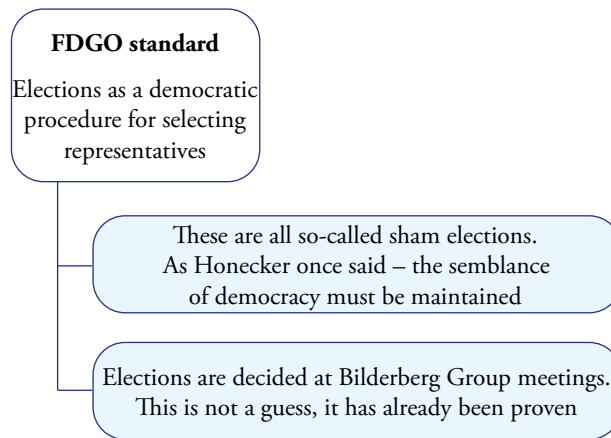
<sup>23</sup> *Sonderbericht zu Verschwörungsmethoden und „Corona-Leugnern“*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, May 2021, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwoerungsmethoden\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwoerungsmethoden_und_Corona-Leugner.pdf) [accessed: 11 VI 2021].

<sup>24</sup> Cf. R. Keller, *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*, ed. 3, Wiesbaden 2011, p. 265.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 266.

<sup>26</sup> Cf. P. Mayring, *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, ed. 12, Weinheim, Basel 2015, p. 15–16.

The statements secured by the service from participants in conversations on Telegram platform channels were then categorized according to FDGO's concept key. The report thus identifies areas where the movement's narrative harms the democratic and constitutional axionormative order. Of the more than a dozen categories listed, it is worth noting those of the first order, that is, those derived directly from the norms of the constitution. At the top of the hierarchy was placed electoral law as a pillar of representative democracy. The election procedure itself is not questioned, but the discourse reveals conspiracy tendencies, expressed in statements about the impossibility of holding fair parliamentary elections.



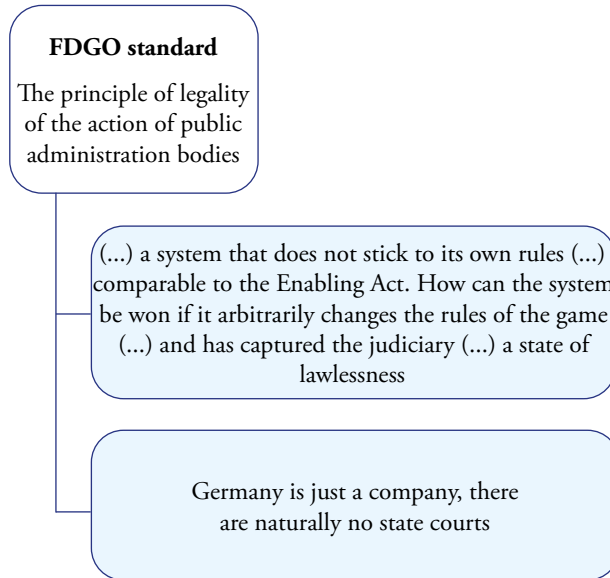
**Diagram 1.** Sample excerpts from conversations of nonconformist traffic channel users on Telegram platform – April 13, 2021.

Source: Compiled in-house based on: *Sonderbericht zu Verschwörungsmethoden und „Corona-Leugnern“*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, May 2021, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwörungsmethoden\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwörungsmethoden_und_Corona-Leugner.pdf), p. 71, 72 [accessed: 12 VI 2021].

Diagram 1 shows an example of the categorization scheme of secured conversations of the most active chat users of the nonconformist movement. In the darker boxes of the diagram are quotes from forum members, and in the upper part is the assigned FDGO standard to which the quote refers. The authors of the study also point to frequent references among conversation participants to terms used in the rhetoric of the so-called “Reich Citizens” (German: Reichsbürger)<sup>27</sup>. According to this

<sup>27</sup> An ultra-right-wing milieu with diverse ideologies, including noenazi, anti-Semitic, esoteric, which is united by a lack of recognition of the statehood of the Federal Republic of Germany and a belief in the continuity of the German Reich within the 1937 borders. The movement has been under BfV surveillance since 2016. Cf. <https://www.verfassungsschutz.de/DE/themen/reichsbuerger-und->

rhetoric, Germany is not a fully sovereign state, and German citizens are purely a staff (German: *Personal*) of the German company *Firma BRD* or *BRD GmbH*)<sup>28</sup>. The principle of legality of the actions of public administration bodies (German: *Prinzip der Gesetzbindung*) in the narrative of the nonconformists is undermined with statements about the lack of rule of law, the arbitrariness of the government and the arbitrariness of its decisions. Users of the forums are particularly critical of the judiciary (Diagram 2).



**Diagram 2.** Sample excerpts from conversations of nonconformist traffic channel users on Telegram platform – April 13, 2021.

Source: Compiled in-house based on: *Sonderbericht zu Verschwörungsmythen und „Corona-Leugnern“*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, May 2021, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwuerungsmythen\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwuerungsmythen_und_Corona-Leugner.pdf), p. 74 [accessed: 12 VI 2021].

The inadvertent references to the 1933 Enabling Act (German: *Ermächtigungsgesetz vom 24. März 1933*), which allows the Reich government to pass laws without requiring the approval of the Reichstag, are meant to indicate the totalitarian inclinations of those in power and to be evidence of the unauthorized domination of the executive over the legislative. In the following sections of the study

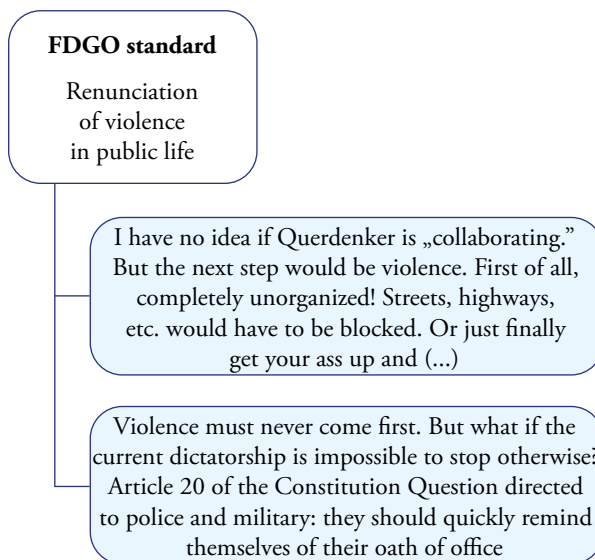
---

[selbstverwalter/reichsbuerger-und-selbstverwalter\\_node.html](#) [accessed: 11 XII 2021].

<sup>28</sup> *Sonderbericht zu Verschwörungsmythen...*, p. 71.

under review, elements of discourse detrimental to the FDGO are identified, which derive indirectly from the democratic order of the rule of law and relate, among other things, to the prohibition of the death penalty, hate speech against public officials, including those holding a representative mandate, the right of citizens to information and access to information by the public media. This collection also includes anti-Semitic and relativizing themes of the National Socialist period taken up by supporters of the movement.

The legitimization of violence against symbolic representations of the state, including, among others, police officers, often finds an outlet in abstract fantasies about the necessity of using force and making a radical transformation of the oppressive – in the opinion of the movement’s sympathizers – socio-political system of Germany, whose oppressiveness was to reach unprecedented proportions during the pandemic. The stability of the German political scene is seen as a deliberate, rational process of petrification of political life, aimed at appropriating civil liberties and the state for a narrow political elite. Diagram 3 shows selected conversations containing insinuations of possible violence.



**Diagram 3.** Sample excerpts from conversations of nonconformist traffic channel users on Telegram platform – April 13, 2021.

Source: Compiled in-house based on: *Sonderbericht zu Verschwörungsmethoden und „Corona-Leugern“*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, May 2021, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwoerungsmethoden\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwoerungsmethoden_und_Corona-Leugner.pdf), p. 93, 99 [accessed: 12 VI 2021].

The diagrams presented in the article are for illustrative purposes and show the analytical procedure scheme in the qualitative data processing method adopted. What the reader sees as a structured summary is the result of categorizing sample outputs (text samples), i.e., conversations secured over a given time period. Reading all the conversation quotes selected by the North Rhine-Westphalia Constitutional Protection Service and categorizing them led the domestic intelligence service to believe that further observation was warranted and that the most radical circles in the movement could be subjected to operational control. The incoherent structure of the movement, the lack of a coherent (extremist) political agenda, the influx of radical ideologies previously in the field of observation of the domestic intelligence services (extreme right, extreme left) were not considered a rationale for excluding the newly formed social movement from the field of interest of the services. A structured analysis of the narratives of sympathizers and entertainers of the nonconformist movement has shown that the discourse of at least some supporters is shaped by hostility to the rudimentary norms and values of the German Constitution.

Researchers observing German society in the era of the pandemic trace the sources of social radicalization much deeper than the temporary eruption of social discontent caused by the state of uncertainty and chaos prevailing at the time. It is difficult to make definitive statements about the extent to which the pandemic has been a direct cause or catalyst for the growing rift between the anti-pandemic efforts of state institutions and public perception of both the coronavirus pandemic itself as a sociobiological phenomenon and the temporary restrictions on certain civil liberties and restrictions on public life introduced during it.

### **An attempt at a sociological description of the Querdenker movement**

With the gradual tightening of public life during the first wave of the COVID-19 pandemic, a heterogeneous social movement opposed to federal and state sanitary regulations began to form within Germany between March and April 2020. Restrictions on freedom of movement and assembly in particular raised doubts among some citizens, which were seen as an unwarranted attack by state institutions on basic freedoms and civil liberties. The relatively rapid development and deployment of effective vaccines against Sars-CoV-2 and the mass vaccination campaign have resulted in an influx of people in the movement who are skeptical or hostile to the alleged “untested preparations”.

The Querdenker movement, whose supporters, as mentioned, describe themselves as nonconformists, can be identified with all those who (allegedly) do



not succumb to herd thinking about the dangers of the coronavirus pandemic. The term *Querdenker*, as a term for a social group, also contains a verb element (German: verb. *querdenken* or noun. verb. *Querdenken*), which would be close to the concept of *lateral thinking*, i.e. thinking based on creativity, breaking out of established patterns, remaining in opposition to familiar and routinized ways of reasoning. The first nonconformist group was founded by Stuttgart-based social activist Michael Ballweg in April 2020 and operates under the name Querdenken-711<sup>29</sup>. During the first and second waves of the pandemic in Germany, the movement gained more and more supporters. Significantly, Querdenker does not have a unified institutionalized core or cores, such as the neo-Nazi or far-left movements, which form themselves into associations or have their own (legal or not) political parties<sup>30</sup>. Rather, the movement resembles loosely affiliated groups with often conflicting political affiliations, and there are some that do not articulate any political slogans, but appeal primarily to the traditions of civil and social disobedience. These groups go by different names depending on the state and are often ephemeral in nature.

Currently, there is no accurate sociometric data on this movement. The Federal Office for the Protection of the Constitution refrains from making public even an estimate of its numbers. The difficulty in compiling a full sociological cross-section of the nonconformist movement lies in its aforementioned noninstitutionalized nature and its high degree of dispersion and diversity of worldviews. The movement is a conglomeration of incoherent groups and milieus, i.e. grassroots movements, extreme neo-Nazi groups, anti-Semitic groups, groups adhering to the QAnon pseudo-theory<sup>31</sup>, conspiracy theory proponents, esoteric movements, anti-vaccinationists. Among the movement's active and prominent supporters and participants in anti-COVID protests are also natural medicine practitioners, environmentalists,

---

<sup>29</sup> The numerical part of the name comes from the area code for Stuttgart; other groups also use the area codes of the cities in which they are founded. For example, a group in Hanover has adopted the name Querdenken-511. Cf. <https://querdenken-711.de/> [accessed: 4 IX 2021]; <https://querdenken-511.de/> [accessed: 4 IX 2021].

<sup>30</sup> Despite their high degree of fragmentation and often clandestine activities, both neo-Nazi groups and those associated with the extreme left have institutionalized oversight organizations (so-called roof organizations, German: *Dachorganisation*), financial or advocacy background. The disconnection of small groups and their operation in a hermetic environment remains a worrying phenomenon for police and counterintelligence services. A good example to illustrate the problem is the activities of the National Socialist Underground (German: Nationalsozialistischer Untergrund, NSU), a neo-Nazi terrorist group in Germany. Cf. Ch. Scheuermann, *Der braune Virus*, „Der Spiegel” 2011, No. 51, p. 63 et seq.

<sup>31</sup> Cf. *Was ist QAnon?*, „Tagesschau”, 4 VIII 2020, <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/qanon-faq-101.html> [accessed: 8 IX 2020].

low-cost publishers and alter-globalists<sup>32</sup>. An important role in the formation of the movement, its activation and spread is played by the Internet and the social media platforms operating within it, such as Facebook and YouTube. For the mobilization of the movement and the exchange of world views, the free communication platform Telegram, created by a Russian-born entrepreneur<sup>33</sup>, is of great importance. There are 2,500 channels in Telegram messenger associated with the movement; the Querdenken-711 group's channel was watched by 60,000 users at the end of June 2021, and more than 100,000 people at the peak of popularity in 2020<sup>34</sup>. According to available data, the movement is credited with organizing more than 100 protests across the country. Large gatherings occurred in Frankfurt am Main, Regensburg, Wiesbaden and Düsseldorf. The demonstrations were attended by several hundred to over a thousand people. So far, the largest gathering related to the movement was held in Berlin on August 29, 2020. It was attended by about 40,000 people. Some demonstrators tried to force their way into the Federal Parliament building, the historic home of the Reichstag. The demonstration was disbanded by the police.

The Land Office for the Protection of the Constitution of Baden-Württemberg in December 2020 received approval for operational control of the Querdenken-711 movement, and from April 2021 the BfV placed the entire movement under observation, including the possibility of operational control of its most active representatives<sup>35</sup>. As emphasized by Bavarian Interior Minister Joachim Herrmann (Christian Social Union in Bavaria, German: Christlich-Soziale Union in Bayern e.V., CSU), the nonconformist movement is a very heterogeneous collection of individuals whose worldview ranges from citizens who wish to emphasize the importance of basic constitutional rights, such as freedom of assembly, to fanatical anti-vaccinationists and those who challenge the democratic order of the state and the legitimacy of state power<sup>36</sup>. In addition, the movement, through its networked nature, as well as its apparent rhetoric targeting anti-pandemic restrictions in the first

---

<sup>32</sup> Cf. M. Butter, *Die neue Querfront*, „Der Spiegel“ 2021, No. 2, s. 40–41; W. Benz (Hrsg.), *Querdenken. Protestbewegung zwischen Demokratieverachtung, Hass und Aufruhr*, Berlin 2021.

<sup>33</sup> Cf. M. Hoppenstedt, *Was die Politik gegen Telegram unternehmen kann*, „Der Spiegel“, 14 XII 2021, <https://www.spiegel.de/netzwelt/telegram-was-die-politik-gegen-die-gefaehrliche-chat-app-unternehmen-kann-a-7245e6fd-b057-41b9-9b50-69095458cd54> [accessed: 15 XII 2021].

<sup>34</sup> L. Jakobi, *Politologe: „Querdenker“ suchen sich neue Themen*, mdr Aktuell, 17 VI 2021, <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/corona-querdenken-bewegung-ende-100.html> [accessed: 20 VI 2021].

<sup>35</sup> M. Götschenberg, *„Querdenker“ werden nun bundesweit beobachtet...* [accessed: 25 IV 2021].

<sup>36</sup> B. Oswald, *Querdenker: Wer sie sind - und wie sich die Bewegung entwickelt*, BR24, 7 II 2021, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/die-querdenker-eine-heterogene-protestbewegung,S09TvdX> [accessed: 8 IV 2021].

place, is the perfect platform for extremists to access a segment of society that is not politically active outside of democratic norms of participation. A similar view is held by Baden-Württemberg Interior Minister Thomas Strobl, who, in justifying the LfB's inclusion of the movement under observation, noted in December 2020 that most of the participants in the protests could not be considered extremists, and that the Querdenken-711 movement and its regional annexes, as well as the extremists who appear around them, should be subject to observation<sup>37</sup>.

The Querdenker movement poses a public order challenge to be faced by the federal police and the states' police services, and remains a test case for effectively identifying and selectively separating citizens exercising their right to demonstrate and articulate their views from the radical and extremist movements that are part of the nonconformist movement. The agenda turned against state institutions within the nonconformist movement was particularly actively promoted by extreme right-wing circles, which tried to use the movement's slogans for their own political purposes<sup>38</sup>. There is also clear regional variation for the most active groupings of the movement. In Germany's eastern states (Saxony), the most dynamic groups come from neo-Nazi circles and Reich Citizens, while in Germany's southwestern states (Baden-Württemberg) circles of leftist provenance are becoming visible, including former activists of alternative environmental movements and Western Communists<sup>39</sup>.

A team of sociologists from the University of Basel conducted an empirical study under the direction of Professor Oliver Nachtwey among participants in anti-COVID demonstrations and users of the nonconformist movement's information exchange channels on Telegram. German-speaking countries – Germany, Austria and Switzerland – were covered. The main part of the survey was carried out via the Internet. The survey form, to which the researchers posted a link in communication channels, was filled out by 1150 people. The data obtained cannot be considered representative due to limited knowledge of the movement's population and difficult access to its sympathizers, as well as due to the researchers' capture of respondents' projections, which aimed to portray the movement only in a positive light<sup>40</sup>. However, they provide a good deal of material for further

---

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> „Querdenker“ im Südwesten entstammen linksalternativem Milieu, „Der Tagesspiegel“, 22 XI 2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/studie-sieht-klare-unterschiede-zu-sachsen-querdenker-im-suedwesten-entstammen-linksalternativem-milieu/27824108.html> [accessed: 22 XI 2021].

<sup>40</sup> O. Nachtwey, R. Schäfer, N. Frei, *Politische Soziologie...*, p. 4 et seq.

quantitative and qualitative research and give interesting insights into the habitual patterns of worldview orientations of participants and supporters of the movement.

From the results, a rough picture of the social structure of those who support the movement emerges. Supporters are middle-aged (average age 47), with 75 percent of those surveyed falling into the 38+ range. There are more women (60 percent) than men (38 percent) in the group. Of those surveyed, 31 percent have at least a high school diploma, and 34 percent have a university degree, which is less than twice the German national average (18.5 percent of the population has a university degree)<sup>41</sup>. As a combined category of people with secondary and higher education, this group is dominant (65 percent). Respondents overwhelmingly include those in permanent gainful employment – full-time (35 percent), part-time (22 percent) and freelancers (25 percent). Retirees make up 9 percent of respondents, housewives 6 percent, and the unemployed only 3 percent<sup>42</sup>.

Answers to questions about self-defining class affiliation and political affiliations provide interesting data. More than 66 percent of respondents describe themselves as belonging to the middle class, with 32 percent in the upper middle class and 34 percent in the lower middle class. The working class, according to the declaration, belongs to just over 8 percent of respondents, and the upper class to just 0.89 percent.<sup>43</sup> The electoral preferences of those surveyed were inversely proportional to the configuration of the ruling coalition at the federal level in Germany at the time. When asked which party you chose in the last parliamentary elections, 10 percent said they voted for the Christian Democratic Union (CDU/CSU), while 6 percent said they voted for the Social Democratic Party of Germany (SPD). The traditional so-called people's parties (CDU/CSU, SPD)<sup>44</sup> are second on the list to groups that were in parliamentary opposition at the time. Twenty-three percent of respondents said they would vote for the Greens (German: Die Grünen), 18 percent for the Left (German: Die Linke), and 15 percent for Alternative for Germany (German: Alternative für Deutschland). Smaller political groups received their votes from 21 percent of those surveyed, such as the Party

---

<sup>41</sup> Ibid, p. 7, 51.

<sup>42</sup> Ibid, p. 7.

<sup>43</sup> Ibid, p. 9.

<sup>44</sup> A people's party (German: *Volkspartei*) in the German context should be understood as a party that does not represent the interests of one or more social groups, such as socialist parties, which were limited to representing the interests of the working class exclusively. People's parties in Germany include all sectors of society in their program and address it as broadly as possible.

(German: Die Partei) with 4 percent, and the Animal Protection Party (German: Die Partei Mensch Umwelt Tierschutz) with 1 percent<sup>45</sup>.

A declarative characteristic inherent in the movement's supporters is a high level of alienation from the institutions of the democratic state, the mainstream media (public media, high-circulation press, major news portals) and expert knowledge. Of the 1150 respondents, more than 36 percent of those surveyed indicated that they were very dissatisfied with the state of democracy in Germany. The remaining 30 percent are distributed on a scale in successive ranges of dissatisfaction after the most extreme negative response<sup>46</sup>. Respondents showed even more skepticism when asked about the reliability of media reporting of protests against sanitation restrictions. More than 85 percent of those surveyed indicated that the traditional media are deliberately distorting the image of the protests, and more than 63 percent of respondents fully agree with the statement that the tone in the coronavirus debate is set by false experts (German: *falsche Experten*). There is also a great deal of skepticism in assessing the federal government's counter-pandemic efforts. The claim that the pandemic narrative is being dramatized and exaggerated by the government is fully agreed with by more than 76 percent of respondents, and the claim that the government is creating unnecessary fear among citizens is fully supported by more than 86 percent of respondents<sup>47</sup>.

Like political scientists observing and commenting on the phenomenon of social protests against pandemic restrictions, researchers at the University of Basel also point out the movement's enormous social and worldview diversity. They claim that (...) *we are dealing not with one, but with multiple, often incompatible groups*<sup>48</sup>. Contrary to popular opinion about the low social status of the movement's participants and supporters, the survey data seems to contradict such claims. Nor would past electoral preferences indicate an alarming share of extreme political groups, such as the National Democratic Party of Germany – The People's Union (German: Nationaldemokratische Partei Deutschlands – Die Volksunion) or the German Communist Party (German: Deutsche Kommunistische Partei) in declared sympathies.

The quantitative research was complemented by ethnographic (participatory) observations. A group of researchers took part in two legal gatherings called by the nonconformist movement – on October 4, 2020, a demonstration in Constance was observed by 14 researchers, and on November 7, 2020, 9 researchers were

---

<sup>45</sup> O. Nachtwey, R. Schäfer, N. Frei, , *Politische Soziologie...*, p. 10 et seq.

<sup>46</sup> Ibid, p. 38. The question adopts a ten-point scale, where: 0 – very dissatisfied, 10 – very satisfied.

<sup>47</sup> Ibid., p. 12–14.

<sup>48</sup> Ibid, p. 51.

sent to Leipzig<sup>49</sup>. What emerges from the observations is a picture of the agenda of the movement's leaders and those participating in the demonstrations. An important component of the discourse is the perception of reality in dichotomous categories – us vs. them. In addition to integrating the group, the collective “we” plays an important identity role, in which there is an elitization of the shared worldview of people who “see more,” who do not succumb to collective panic and government narratives about pandemics. “They” constitute a conformist majority and, above all, a ruling class that does not fulfill its representative function, and the government's oppressive actions against its own citizens are dictated by the unconstitutional and arbitrarily imposed will of the executive branch, reinforced by the alleged situation of a “permanent state of emergency.”<sup>50</sup> Significantly, the discourse of the movement's supporters breaks with the role of victim and readily presents committed supporters as the de facto guardians of the German Constitution.

Some “barometric” and contextual clues to the sources of the deepening polarization, which is increasingly evolving into spontaneous, violent and heterogeneous in its sociometric structure expressions of social discontent, are provided by both empirical studies conducted by the Federal Police and university research units, as well as somewhat more theoretical analyses of the last few years attracting public attention in Germany. Almost a year ago, an article by Dirk Kurbjuweit, one of the leading columnists at the Hamburg-based magazine, appeared in the widely read and opinionated German socio-political weekly *Der Spiegel*. Its author described the phenomenon of ephemeral and unexpected outbreaks of public discontent, mainly against the public policies of the federal government and the states<sup>51</sup>. The spontaneous and sometimes violent protests by thousands of German citizens against further restrictions on public life in the era of the coronavirus pandemic have served the publicist to ask questions about the deeper sources of social frustration and who is the so-called *Wutbürger* (freely translated – angry citizen), a participant in anti-COVID protests and demonstrations, who is not necessarily recruited from far-right or far-left circles, and until recently remained on the electoral spectrum of the parties present in parliament. Kurbjuweit and other keen observers of German public life seek answers to the questions that have been bothering them in a widely discussed publication by German sociologist

---

<sup>49</sup> Ibid, p. 55.

<sup>50</sup> Cf. *ibid*, p. 57 et seq.; V. Weiss, *Verschwörungsglaube in der Pandemie*, “Soziale Probleme” 2021, No. 32, p. 183-192 – manuscript of a lecture delivered on November 8, 2021 at the Free University of Berlin as part of the series “Andere als Gefahr – die Gefährdung des Anderen. Die Pandemie als gesellschaftliches Problem”. Record in possession of the author of the article.

<sup>51</sup> Cf. D. Kurbjuweit, *Das Jahrzehnt des Wutbürgers*, „Der Spiegel” 2020, No. 42, p. 46–47.

and cultural studies scholar Andreas Reckwitz entitled *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, previously known mainly in academic circles. Published in 2019, the analysis of modern societies provides an in-depth diagnosis of the transformations that the sociologist believes are about to take place in Western post-industrial societies. While rapid industrialization and the entrenchment of the welfare state, particularly in Western Europe in the first four post-war decades of the 20th century, brought stable economic growth and relative prosperity, observed social inequality was still defined in the traditional vocabulary of sociology by terms such as class, social stratification, and social conflict. The source of tensions was said to be the unequal distribution of wealth in society, inevitably leading to stratification, which becomes a hotbed of social conflict<sup>52</sup>. Reckwitz notes that in Western societies today, more than class conflict, there is a fracture in the social structure, the dynamics of which are shaped not so much by deepening economic stratification, but by conflicts centered around values, identity or the scope of civil liberties. In his analysis, Reckwitz takes a look at the class, which he sees as a stabilizer of Western liberal democracies and the social consensus, according to which the violent articulation of social discontent was usually canalized on the margins of political life. The German sociologist argues that this - until recently stable - majority “middle” is eroding and disintegrating into increasingly atomized groups that do not represent collective interests, but increasingly heterogeneous worldviews and attitudes. Symptomatic of the described transformation is to be, among other things, the breaking of political ties between traditional parties and their electorate. This leads to a lack of political representation for increasingly large segments of society and a progressive exodus of citizens from the center toward more radical circles that offer easy solutions to increasingly complex social problems<sup>53</sup>. It is worth recalling at this point the words of Minister Reul, cited at the beginning of this article, in which he expressed concern that the coronavirus pandemic is a challenge not only to public health, but also to state security and social cohesion and solidarity. As ad hoc studies conducted by researchers at the University of Basel have also shown, the influx of the middle class – the representative of the democratic consensus to date and the stabilizer of the political order in Germany – into radical circles may raise legitimate concerns. In the short term, the problem of social order in the context of the COVID-19 pandemic is undoubtedly a challenge for law

---

<sup>52</sup> A. Reckwitz, *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Berlin 2020, p. 63 et seq.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 90 et seq. Cf. also: R. Lukenda, *Verdrängt, vernachlässigt und vergessen? Die classes populaires als neue/alte „Paragesellschaft“?*, in: T. Hiergeist et al., *Paragesellschaften. Imaginationen – Inszenierungen – Interaktionen in den Gegenwartskulturen*, Berlin 2021, p. 25 et seq.

enforcement agencies. Pent-up emotions and public sentiment in the face of high uncertainty caused by the pandemic create favorable conditions for radicalization. In the long term, the described phenomenon of the nonconformist movement is likely to weaken with the end of the pandemic, but it may also evolve in an unexpected direction, shifting the focus to another element of socio-political reality. Political extremism itself and its extreme form – politically motivated terrorism – are no strangers to the recent history of German statehood<sup>54</sup>. However, the mechanism of social delegitimization of the democratic institutions of the state, the deepening distrust not so much of politics, but of the principals of democratic order, the tripartite division of power, or even suspicion of the informational role of the media are becoming an attractive narrative for increasingly broader social groups that have so far advocated the maintenance of social homeostasis, which is most fully expressed in the acceptance of the democratic rules of the rule of law.

## Summary

As Katja Gloger and Georg Mascolo rightly point out in their book *Ausbruch. Innenansichten einer Pandemie*<sup>55</sup>, an attempt to reconstruct the impact of the COVID-19 pandemic on the German state and its society, this unique event in recent German history (and beyond) is also a kind of stress test for states' organizational capabilities in times of crisis and rapid adaptation to changing conditions that determine state security. It's no secret that Germany's federal government and state governments have been expecting attacks on critical infrastructure, healthcare computer systems or the financial sector, among others. It was here that the "soft underbelly" of the state was seen, which could be vulnerable to criminal organizations or other states seeking competitive advantages in areas of interest. The social impact of the pandemic crisis seemed completely unpredictable. Internal security and public order have focused most of the German public's attention. This is not much of a surprise, given that the pandemic has affected almost every aspect of daily life. The need to maintain a high degree of discipline and social solidarity in the face of a pandemic has intensified waves of protests directed against the regulatory policies of governments at the land and federal levels. The emergence

---

<sup>54</sup> After 1945, both West Germany and GFR (after reunification) faced at least several waves of political terrorism. Since the 1930s, at least three generations of terrorist networks linked to the far-left ideology of the Red Army Faction (German: Rote Armee Fraktion) have been active, and in recent decades the most notorious acts of terror have been carried out by the neo-Nazi group NSU.

<sup>55</sup> K. Gloger, G. Mascolo, *Ausbruch. Innenansichten einer Pandemie*, München 2021.



of a new social movement preaching radical slogans was considered a significant phenomenon from the point of view of protecting the state's constitutional order. Both the heterogeneous social structure of the movement and the lack of a coherent political agenda cause difficulties in accurately defining the phenomenon and thus in precisely delineating the problem area for the secret services. What distinguishes the movement is its rather negative definition of the current state system and social order, with a mix of different kinds of affects, ranging from deep disillusionment with the electrified political scene, through frustrations stemming from intersubjectively shared inconsistencies between one's own judgments and assessments of reality and the actions of representative authorities, to the open expression of more radical emotions, such as hostility and hatred towards the symbols of the democratic state, including elected representatives or public officials.

This phenomenon is one of the social phenomena of the pandemic period in Germany and has implications for state security and social cohesion<sup>56</sup>. For the moment, it seems that the main risk factor for internal security in Germany in the context of the described phenomenon is the possible conversion of social frustration into violence and actions of a terrorist nature against representatives of legally elected state authorities. The first major warning sign was a series of arrests of participants in the "Dresden Offline-Vernetzung" channel on the Telegram platform, which followed a journalistic investigation by public broadcaster ZDF in early December 2021. The group of active users of the Dresden chat room numbered about 100. From among this group, a radicalized member began to emerge, exchanging information about plans to assassinate Saxon Prime Minister Michael Kretschmer. A notable phenomenon in the disclosed correspondence is the process of inspiring and motivating each other to take increasingly radical steps. The group's administrator, appearing under the pseudonym "Daniel," called on the forum to be uncompromising and, as a last resort, to use weapons. In addition to online fantasies of violence, the core of the group held clandestine meetings in one of Dresden's parks. After the group's meeting, one of the participants ascertained the arrangements for plans to "cut off" (German: *absägen*) the prime minister of the state<sup>57</sup>. Searches in Dresden and Heidenau revealed both white weapons (crossbows) and firearms, their components and ammunition. In response to press inquiries, a spokesman for the Saxony State Investigation Office (German: *Landeskriminalamt*) indicated

<sup>56</sup> Cf. e.g. U. Beck, *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. S. Cieśla, Warszawa 2004; A. Reckwitz, *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin 2017.

<sup>57</sup> A. Ginzel, H. Merker, Ch. Rohde, *Mordpläne gegen Kretschmer auf Telegram*, ZDF, 7 XII 2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-leugner-sachsen-kretschmer-mordplaene-telegram-100.html> [accessed: 8 XII 2021].

that the ongoing operations against the detainees are related to suspected planning of a grave crime threatening the state<sup>58</sup>. This is the most serious incident so far, and it stems from the radicalization process of the most active actors in the nonconformist movement.

The dynamics of the movement are likely to weaken as the pandemic stabilizes and the coronavirus evolves into an endemic phenomenon. The official end of the pandemic will cause a natural disintegration of the environment of the adventurously consolidated around the subject. Social radicalization in the face of a pandemic is not just a specifically German phenomenon, but rather a multifactorial process, increasingly encountered in so-called consolidated democracies<sup>59</sup>, with local differences and conditions. The common ground for the crystallization of this phenomenon is largely due to society's experience of a state of great uncertainty and permanent risk, including epidemics, armed conflicts, environmental disaster, the financial collapse of global capital markets, stratifying social tensions, accompanied by the structural transformation of post-industrial societies signaled in the text.

When looking for arguments to support the research hypothesis posed at the beginning of the article, it is worth noting the more enduring element of radicalization processes, which was also signaled by researchers from the University of Basel. The high level of alienation from political life in Germany among the movement's supporters indicates a growing distance from the democratic state and its institutions and the current form of representative democracy. In the long term, this state of affairs may lead to an affective transfer of frustrations stemming from a sense of vacuum in political representation to elected representatives or symbols of current statehood. An outlet for such attitudes and worldviews may be provided by more-or-less coordinated acts of violence, which will evolve from the alienated group's notions of the "right" social and political order, which it does not believe to be realized. This may be a long-term process of radicalization that will be difficult for the country's intelligence services, especially in the initial phases, to properly identify and categorize and distinguish from the forms of criticism of the democratic axionormative order that are well-established and acceptable in German political culture.

---

<sup>58</sup> Cf. *Razzia bei Telegram-Gruppe in Dresden - mehrere Waffen gefunden*, mdr, 15 XII 2021, <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/razzia-dresden-mordplaene-kretschmer-100.html> [accessed: 16 XII 2021].

<sup>59</sup> Cf. J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1996.

As the example of the nonconformist movement has shown, a major analytical challenge for Germany's domestic intelligence services will remain the effective identification of ephemeral social movements using radical discourse and creating favorable conditions for new forms of political extremism, not to mention the potential for other state and non-state actors to influence pent-up public emotions. According to data from the East StratCom task force (part of the European External Action Service), which works on countering disinformation in addition to strategic communications, more than 110 disinformative messages related to the coronavirus pandemic spread on social media during the initial period of the pandemic in Europe (until the end of March 2020). According to the researchers, the sources of the disinformation noted at the time lead to the Russian Federation<sup>60</sup>. The Chinese narrative also resonates in Europe, especially that relating to the PRC's international standing and its successes in fighting the pandemic<sup>61</sup>. Coronasceptics' communication channels can easily be used to multiply both disinformation and propaganda. A good example are the channels run by journalists, columnists and bloggers respected by members of the Querdenker movement – Boris Reitschuster (300,000 subscribers to the channel on the Telegram platform), Bodo Schiffmann and Ken Jebsens. Not only do they mediate information about the virus through the Russian broadcaster Russia Today's media platform, which functioned until recently, but they have also been incorporating the Russian narrative about the war in Ukraine into their own communications on platforms dedicated to the pandemic since the beginning of the Russian invasion. In addition, it is presented as source knowledge, legitimizing an "alternative" view of commonly held views<sup>62</sup>. The methods and content of communication in the coronasceptic movement, the methods of social engineering used by foreign actors to shape public opinion in the face of a pandemic and, as the Russian invasion in Ukraine shows, the methods of propaganda used during armed conflicts deserve a separate study.

---

<sup>60</sup> Cf. U. Hottel, *Woher stammen die Falschnachrichten zum Coronavirus?*, „Die Zeit“, 20 III 2020, <https://www.zeit.de/digital/internet/2020-03/fake-news-covid-19-vorwurf-russland-usa> [accessed: 25 IV 2021]; *The Virus to Liberate us from Freedom*, EU vs Disinfo, 19 III 2020, <https://euvsdisinfo.eu/the-virus-to-liberate-us-from-freedom/> [accessed: 25 IV 2021].

<sup>61</sup> Cf. Ch. Johnson, W. Marcellino, *Reining in COVID-19 Disinformation from China, Russia, and Elsewhere*, RAND Corporation, 19 XI 2021, <https://www.rand.org/blog/2021/11/reining-in-covid-19-disinformation-from-china-russia.html> [accessed: 12 II 2022].

<sup>62</sup> Cf. L. Kirschbaum, *Putins Plattformprediger*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 17 III 2022, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/russische-propaganda-in-telegram-gruppen-von-corona-leugnern-17885654.html> [accessed: 18 III 2022].

## References

- Beck U., *Spółeczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, tłum. S. Cieřła, Warszawa 2004.
- Benz W. (Hrsg.), *Querdenken. Protestbewegung zwischen Demokratieverachtung, Hass und Aufruhr*, Berlin 2021.
- Bohnsack R., *Rekonstruktive Sozialforschung. Einföhrung in Methodologie und Praxis qualitativer Forschung*, Wiesbaden 1999.
- Brinker K. (Hrsg.), *Text- und Gesprächslinguistik. Ein internationales Handbuch zeitgenössischer Forschung*, Berlin–New York 2000.
- Burzan N., *Soziale Ungleichheit. Eine Einföhrung in die zentralen Theorien*, Wiesbaden 2011.
- Butter M., *Die neue Querfront*, „Der Spiegel” 2021, No. 2.
- Gloger K., Mascolo G., *Ausbruch. Innenansichten einer Pandemie*, München 2021.
- Hiergeist T. i in., *Paragesellschaften. Imaginationen – Inszenierungen – Interaktionen in den Gegenwartskulturen*, Berlin 2021.
- Keller R., *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*, ed. 3, Wiesbaden 2011.
- Kurbjuweit D., *Das Jahrzehnt des Wutbürgers*, „Der Spiegel” 2020, No. 42.
- Linz J.J., Stepan A., *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore 1996.
- Mayntz R., Holm K., Hübner P., *Wprowadzenie do metod socjologii empirycznej*, transl. W. Lipnik, Warszawa 1985.
- Mayring P., *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*, ed. 12, Weinheim, Basel 2015.
- Moroska-Bonkiewicz A., „Urząd Ochrony Konstytucji” jako organ bezpieczeństwa ustrojowego RFN. *Problematyka funkcjonowania w państwie demokratycznym*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego” 2013, vol. 7, p. 181–199.
- Scheuermann Ch., *Der braune Virus*, „Der Spiegel” 2011, No. 51.
- Schindler G., *Wer hat Angst vorm BND? Warum wir mehr Mut beim Kampf gegen die Bedrohungen unseres Landes brauchen. Eine Streitschrift*, Berlin 2020.

Schöningh F., *Geheime Hüter der Verfassung. Von der Düsseldorfer Informationsstelle zum ersten Verfassungsschutz der Bundesrepublik (1947–1961)*, Paderborn 2004.

Reckwitz A., *Das Ende der Illusionen. Politik, Ökonomie und Kultur in der Spätmoderne*, Berlin 2020.

Reckwitz A., *Die Gesellschaft der Singularitäten. Zum Strukturwandel der Moderne*, Berlin 2017.

Weiss V., *Verschörungsglaube in der Pandemie*, „Soziale Probleme“ 2021, No. 32, p. 183–192.

### Internet sources

*Auswirkungen von COVID-19 auf die Kriminalitätslage in Deutschland*, (Managementfassung), Bundeskriminalamt, 16 VI 2021, [https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/CovidAuswirkungen/covidAuswirkungen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=7](https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/JahresberichteUndLagebilder/CovidAuswirkungen/covidAuswirkungen.pdf?__blob=publicationFile&v=7) [accessed: 15 I 2022].

Ginzel A., Merker H., Rohde Ch., *Mordpläne gegen Kretschmer auf Telegram*, ZDF, 7 XII 2021, <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-leugner-sachsen-kretschmer-mordplaene-telegram-100.html> [accessed: 8 XII 2021].

Götschenberg M., *„Querdenker“ werden nun bundesweit beobachtet*, „Tagesschau“, 28 IV 2021, <https://www.tagesschau.de/inland/verfassungsschutz-querdenker-103.html> [accessed: 4 I 2021, 25 IV 2021].

Hoppenstedt M., *Was die Politik gegen Telegram unternehmen kann*, „Der Spiegel“, 14 XII 2021, <https://www.spiegel.de/netzwelt/telegram-was-die-politik-gegen-die-gefaehrliche-chat-app-unternehmen-kann-a-7245e6fd-b057-41b9-9b50-69095458cd54> [accessed: 15 XII 2021].

Hottelet U., *Woher stammen die Falschnachrichten zum Coronavirus?*, „Die Zeit“, 20 III 2020, <https://www.zeit.de/digital/internet/2020-03/fake-news-covid-19-vorwurf-russland-usa> [accessed: 25 IV 2021].

<https://euvsdisinfo.eu/the-virus-to-liberate-us-from-freedom> [accessed: 21 IV 2022].

<https://querdenken-511.de/> [accessed: 4 IX 2021].

<https://querdenken-711.de/> [accessed: 4 IX 2021].

[https://t.me/QUERDENKEN\\_711](https://t.me/QUERDENKEN_711) [Telegram channel] [accessed: 4 IX 2021].

<https://t.me/querdenken511> [Telegram channel] [accessed: 4 IX 2021].

<https://www.bka.de> [accessed: 15 I 2022].

<https://www.bmi.bund.de/DE/startseite/startseite-node.html> [accessed: 17 II 2022].

<https://www.bundeswehr.de/de/organisation/weitere-bmvg-dienststellen/mad-bundesamt-fuer-den-militaerischen-abschirmdienst/aufgaben-mad> [accessed: 17 II 2022].

<https://www.im.nrw/themen/verfassungsschutz> [accessed: 10 XI 2021].

<https://www.verfassungsschutz.bremen.de> [accessed: 12 XII 2021].

<https://www.verfassungsschutz-bw.de/,Lde/Startseite> [accessed: 12 XII 2021].

<https://www.verfassungsschutz.de> [accessed: 12 XII 2021].

Jakobi L., *Politologe: "Querdenker" suchen sich neue Themen*, mdr Aktuell, 17 VI 2021, <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/gesellschaft/corona-querdenken-bewegung-ende-100.html> [accessed: 20 VI 2021].

Johnson Ch., Marcellino M., *Reining in COVID-19 Disinformation from China, Russia, and Elsewhere*, RAND Corporation, 19 XI 2021, <https://www.rand.org/blog/2021/11/reining-in-covid-19-disinformation-from-china-russia.html> [accessed: 12 II 2022].

Kirschbaum L., *Putins Plattformprediger*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 17 III 2022, <https://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/russische-propaganda-in-telegram-gruppen-von-corona-leugnern-17885654.html> [accessed: 18 III 2022].

Lutterbeck M., *„Das Kind muss einen Namen haben!“ – Die Querdenker und die verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates*, „KSV Polizeipraxis“, 27 X 2021, <https://ksv-polizeipraxis.de/das-kind-muss-einen-namen-haben-die-querdenker-und-die-verfassungsschutzrelevante-delegitimierung-des-staates/> [accessed: 1 XII 2021].

*Minister Reul stellt Verfassungsschutzbericht und bundesweit erstes Corona-Lagebild vor 22. Juni 2021, Verfassungsschutzbericht und bundesweit erstes Corona-Lagebild*, Das Landesportal Wir in NRW, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS\\_Bericht\\_NRW\\_2020.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_NRW_2020.pdf) [accessed: 23 VI 2021].

Nachtwey O., Schäfer R., Frei N., *Politische Soziologie der Corona-Proteste*, Universität Basel, 17 XII 2020, [https://edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822\\_6005813e51e0a.pdf](https://edoc.unibas.ch/80835/1/20210118133822_6005813e51e0a.pdf) [accessed: 28 VII 2021].

*Neuer Phänomenbereich "Verfassungsschutzrelevante Delegitimierung des Staates"*, Bundesamt für Verfassungsschutz, <https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2021/2021-04-29-querdenker.html> [accessed: 30 VII 2021].

Oswald B., *Querdenker: Wer sie sind - und wie sich die Bewegung entwickelt*, BR24, 7 II 2021, <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/die-querdenker-eine-heterogene-protest-bewegung,S09TvdX> [accessed: 8 IV 2021].

*Politisch motivierte Kriminalität im Jahr 2020 – Bundesweite Fallzahlen*, Bundeskriminalamt, Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat, 4 V 2021, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2021/05/pmk-2020-bundesweite-fallzahlen.pdf?__blob=publicationFile&v=4) [accessed: 27 XII 2021].

„Politisch motivierte Kriminalität“ – *Begriffserklärungen*, Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (WD), 7 IX 2018, <https://www.bundestag.de/resource/blob/579832/%C3%89/WD-7-194-18-pdf-data.pdf> [accessed: 11 XII 2021].

*Razzia bei Telegram-Gruppe in Dresden - mehrere Waffen gefunden*, mdr, 15 XII 2021, <https://www.mdr.de/nachrichten/sachsen/razzia-dresden-mordplaene-kretschmer-100.html> [accessed: 16 XII 2021].

*Sonderbericht zu Verschwörungsmythen und „Corona-Leugnern“*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, May 2021, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht\\_2021\\_Verschwoerungsmythen\\_und\\_Corona-Leugner.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/Sonderbericht_2021_Verschwoerungsmythen_und_Corona-Leugner.pdf) [accessed: 11 VI 2021].

*The Virus to Liberate us from Freedom*, EU vs Disinfo, 19 III 2020, <https://euvsdisinfo.eu/the-virus-to-liberate-us-from-freedom/> [accessed: 25 IV 2021].

„Querdenker“ im Südwesten entstammen linksalternativem Milieu, „Der Tagesspiegel“, 22 XI 2021, <https://www.tagesspiegel.de/politik/studie-sieht-klare-unterschiede-zu-sachsen-querdenker-im-suedwesten-entstammen-linksalternativem-milieu/27824108.html> [accessed: 22 XI 2021].

*Verfassungsschutzbericht des Landes Nordrhein-Westfalen über das Jahr 2020*, Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen, 2021, [https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS\\_Bericht\\_NRW\\_2020.pdf](https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/VS_Bericht_NRW_2020.pdf) [accessed: 10 VII 2021].

*Verfassungsschutzbericht 2018*, Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 2019, [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=10](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/sicherheit/vsb-2018-gesamt.pdf?__blob=publicationFile&v=10) [accessed: 28 XII 2021].

*Was ist QAnon?*, „Tagesschau“, 4 VIII 2020, <https://www.tagesschau.de/faktenfinder/qanon-faq-101.html> [accessed: 8 IX 2020].

## Legal acts

*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 23 V 1949, <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html>.

*Gesetz über die Zusammenarbeit des Bundes und der Länder in Angelegenheiten des Verfassungsschutzes und über das Bundesamt für Verfassungsschutz (Bundesverfassungsschutzgesetz - BVerfSchG)*, 20 XII 1990, <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfSchG/BJNR029700990.html>.

*Strafgesetzbuch* – in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22.11.2021 (BGBl. I S. 4906) m.W.v. 24.11.2021, <https://dejure.org/gesetze/StGB>.

## Case law

*Urteil vom 23. Oktober 1952*, 1 BvB 1/51, *Neue Juristische Wochenschrift* (NJW) 1952, 1407, Leitsatz 2; zuletzt bestätigt mit *Urteil vom 17. Januar 2017*, 2 BvB 1/13, NJW 2017, 611, Rn. 531, Bundesverfassungsgericht (BVerfG), <https://openjur.de/u/360815.html> (part 1), [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117\\_2bvb000113.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/01/bs20170117_2bvb000113.html) (part 2).



## Polygraph examinations in Russia

**Abstract** The article presents the history and current status of polygraph examinations in Russia carried out both by the services as part of the recruitment of candidates or thereafter, and in the private sector. The article outlines profiles of the most influential people in the Russian polygraph community and their ties to the special services of the Union of Soviet Socialist Republics and then the Russian Federation.

**Keywords** polygraph tests, detection of insincerity, polygraph in Russia, special services.

In the US, polygraph tests have been used since the 1920s. In the 1970s,<sup>1</sup> Instrumental methods of lie detection (skin-galvanic reflex testing with a psychogalvanometer) were used by the Japanese during World War II when interrogating prisoners of war<sup>2</sup>. After the war, polygraph tests began to be used in many countries around the world, primarily in East Asia (Japan, Taiwan), Israel, as well as in several Latin American countries<sup>3</sup>. Polygraph examinations have been used both in investigative

---

<sup>1</sup> Cf. J. Widacki, *Historia badań poligraficznych*, Kraków 2017, p. 84 et seq.

<sup>2</sup> Ibid, p. 104.

<sup>3</sup> Ibid., p. 153–154.

practice and in the work of the secret services, and in some countries also by private entrepreneurs. In Western European countries, the accepted standard of conduct in a criminal process did not allow the use of a polygraph in it. Confirmation is the view expressed in the decision of the Federal Court of Justice of Germany of February 16, 1954.<sup>4</sup> The German court took the position that the polygraph examination violates the freedom of decision of the conscious participation of the person examined, and is therefore incompatible with the provision of § 136a of the German Code of Criminal Procedure, and therefore its use both “in preliminary findings” and at trial is not permitted<sup>5</sup>. As an aside, it’s worth noting that polygraph examinations were being performed in West Germany at the same time by the U.S. military services and by U.S. intelligence – though not in a criminal trial.

Until the 1970s, polygraph tests were not conducted in the USSR, which is difficult to explain. According to Yury Ivanovich Kholodny<sup>6</sup>, the polygraph method was considered pseudoscientific there at the time. Following the example of the USSR, polygraph examinations were not conducted in dependent European countries either. It was not until 1959 that the Institute of Forensic Expertise and Criminological Research in Zagreb (then Yugoslavia) bought a three-channel American Keeler polygraph. The research, initially treated as experimental, was performed in Slovenia and later throughout Yugoslavia. In 1970, 253 people were polygraphed for investigation, and a year later – 349 people<sup>7</sup>. In Poland, the first polygraph (Stoelting 22500) was imported in 1963 by Paweł Horoszowski. This was the first time a polygraph examination was used in a criminal trial<sup>8</sup>. In the late 1960s, the polygraph was bought by the Military Internal Service, and a little later by Department I of the Interior Ministry (intelligence)<sup>9</sup>. In the 1970s, polygraph (experimental) tests were also performed in Czechoslovakia<sup>10</sup>.

---

<sup>4</sup> German Federal Court of Justice ruling of February 16, 1954 (BGHSt/5, 332).

<sup>5</sup> Cf. J. Widacki, *Wprowadzenie do problematyki badań poligraficznych*, Warszawa 1981, p. 173; cf. also: P. Girdwoyń et al., *W kwestii rzekomej aprobaty niemieckiego Sądu Najwyższego dla badania poligraficznego w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, No. 7/8, p. 180–184.

<sup>6</sup> Y. Kholodny, *Interrogations using a polygraph in Russia: 15 years of legal application*, „European Polygraph” 2008, No. 2, p. 73.

<sup>7</sup> Cf. T. Markovicz, *Suvremena tehnika israživanja krivičnih djela*, Zagreb 1972, p. 527; Z. Aleksic, *Naucno otkirvanje zlocina*, Beograd 1972, p. 308–310.

<sup>8</sup> Cf. P. Horoszowski, *Eksperymentalno-testowa metoda wariograficzna w śledczej i sądowej ekspertyzie psychologicznej*, „Przegląd Psychologiczny” 1965, No. 9, p. 64.

<sup>9</sup> Cf. J. Widacki, *Historia badań poligraficznych...*, p. 146–147.

<sup>10</sup> Cf. M. Dufek, J. Widacki, V. Valkova, *K některým otázkám problematyky poligrafického vyšetřování*, „Československá Kriminalistika” 1975, No. 4, p. 284–286.

As mentioned, the initial lack of interest in polygraph in the USSR is difficult to understand for at least two reasons. Why did the services of the totalitarian state give up such a valuable and effective tool of acquiring information? This is not easy to grasp, especially since the USSR had the scientific background in the form of the achievements of Russian and Soviet psychophysiology, as well as the technical ability to build a polygraph on its own, despite the US embargo (the export of polygraphs to communist countries was prohibited). It is worth recalling Alexander Lurii – who even before World War II conducted psychophysiological experiments and even made attempts to detect lying on the basis of psychophysiological indicators<sup>11</sup>. It is possible that in the USSR, instead of polygraph examinations, physical and psychological coercion was used against interrogators, and in the work of counterintelligence, possibly narcoanalysis<sup>12</sup>.

In the early 1950s, information about polygraph tests performed by US services reached the USSR security organs. In the 1960s, the approach to the polygraph changed, and scientists began experimental work in this area. J.E. Bykhovsky, a forensic scientist, and P.J. Gulyaev, a biologist, wrote in early 1963 in a journal published by the Forensic Institute of the USSR Prosecutor's Office that no polygraph experiments or analyses were being conducted on the device, which they said was unreasonable<sup>13</sup>. They undertook an experimental study using an electroencephalograph<sup>14</sup> to detect insincerity. At the same time, research was conducted in the field of psychophysiology, which provided the basis for lie detection using the physiological correlates of emotions.

Academician Pavel Vasilievich Simonov, among others, devoted his works to this problem<sup>15</sup>. Independently of his work, a group of scientists from the Institute of Biophysics of the USSR Academy of Sciences, studying the mechanisms of memory, developed the basis of a method that allows lie detection. Back in the 1960s, the intelligence service of the German Democratic Republic was successful in successfully preparing its agents to pass a polygraph examination,

---

<sup>11</sup> A. Luria, *The natura of human conflicts*, New York 1932, from: R.S. Woodworth, H. Schlosberg, *Psychologia eksperymentalna*, Warszawa 1963. Cf. also: B. Et seq., Г. Варламов, *Полиграфия и его практическое применение*, Москва 2012, p. 25.

<sup>12</sup> P. Kołakowski, *NKWD i GRU na ziemiach Polskich 1939–1945. Kuliszy wywiadu i kontrwywiadu*, Warszawa 2002, p. 55.

<sup>13</sup> Ю.И. Холодный, *Полиграф в России: 1993–2008: ретроспективный сборник статей*, Москва 2008. p. 44.

<sup>14</sup> П.Е. Гуляев, Е.Э. Быховский, *Исследование эмоционального состояния человека в процессе проведение следственных действий*, „Криминалистика и судебная экспертиза” 1972, No. 9, p. 108.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 115.

in case Western services subjected them to such a test. This success was reported to the USSR State Security Commission (KGB), which led to an increased interest in such research<sup>16</sup>. In the late 1960s, the Soviet Army Command also took up this method. The first attempts to use the polygraph were top secret<sup>17</sup>. Experiments in lie detection based on psychophysiological indicators were performed by employees of the Krasnodarsk psychiatric hospital: A. Sichev and V.A. Varlamov, later a member of the Soviet Academy of Sciences. They constructed first a three-channel and then a six-channel polygraph, which was used for both psychiatric diagnosis and criminal cases. In 1962, Varlamov built the first non-contact polygraph. He is also the designer of the Edelweis 4 and Eskulap polygraphs produced in short series in the 1980s<sup>18</sup>

The results of scientific research and information on the practical use of polygraph tests by Western services, supplemented by information on the possibility of preparing their own agents for polygraph tests that the enemy can use against them, prompted KGB Chairman Yury Andropov to take the *Decision of June 25, 1975 on the establishment of Secret Laboratory No. 30*<sup>19</sup> dealing with the practical aspects of the use of polygraph tests. It was the first laboratory of its kind in the USSR. Y.K. Azarov became its director<sup>20</sup>. It continues to operate today as part of the Forensic Institute of the Special Technology Center of the Federal Security Service (FSB). Such well-known Russian polygraphers as L.G. Alexeyev, Alexandr Petrovich Soshnikov, Alexandr Borisovich Pielenitsyn, V.N. Federenko, and Y.I. Kholodny worked at the institute<sup>21</sup>.

In 1989, a special working group was formed in the USSR Ministry of the Interior to develop the possibility of using the polygraph in the activities of bodies under the Ministry of the Interior<sup>22</sup>. It is significant for Russia that when the leadership of the Interior Ministry asked the KGB in 1990 to train their experts in conducting polygraph examinations, the service did not admit to having a polygraph and an entire polygraph examination laboratory. Yury Kholodny, who

---

<sup>16</sup> Ю.И. Холодный, *Полиграф в России...*, p. 45.

<sup>17</sup> J. Widacki, *Vladimir Kniazev, Detektor lzhy na strazheistiny (Lie detector guarding the truth)*, „European Polygraph” 2010, vol. 4, No. 4, p. 232.

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> Ю. Харин, *Детектор лжи: как это делается*, Москва 2006 (translations in the article are from the author – ed. note).

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> J. Widacki, V. Sharovalov, I. Usikov, *Введение*, in: *Применение полиграфа в периодическом восточном голубом*, J. Widacki, V. Sharovalov, I. Usikov (ed.), Kraków 2017, p. 10.

<sup>22</sup> Ibid., p. 11.

was delegated to conduct the training, was instructed to answer, if asked, that he was interested in polygraph examinations privately, as a hobby, and had acquired the skills to perform such examinations by reading Western materials<sup>23</sup>. It is also worth mentioning that representatives of the Ministry of the Interior of the USSR, back in the summer of 1990, shortly before the dissolution of the Polish Security Service and the establishment of the Office of State Protection, paid a visit to Department II of the Ministry of the Interior in Warsaw to familiarize themselves with the problems of polygraph research.

In 1992, already after the collapse of the USSR, the *Act of March 13, 1992, No. 2506-1 "On Operational and Reconnaissance Activities in the Russian Federation"* came into effect. This piece of legislation played an important role in legalizing polygraph examinations in the Russian Federation. It required ministries and their subordinate bodies to introduce regulations governing the use of polygraph examinations. In accordance with this act, the Ministry of Security of the Russian Federation prepared the first normative act in the country regulating the use of polygraph tests. The document was called (in translation): *Instructions for the conduct of special psychophysiological tests using the polygraph by federal state security agencies*. The act was published on March 1, 1993, and came into force on the same day. On March 1, 1993, this act was published and entered into force. Since then, conducting polygraph examinations as part of operational and reconnaissance activities has been regulated by law<sup>24</sup>. Later, polygraph examinations were disseminated outside the system of security organs. Private companies producing polygraphs also appeared, including the Diana model, which is well-known in the West<sup>25</sup>.

## Polygraph examinations in the criminal process in the Russian Federation

The aforementioned 1992 Act and another, *Federal Act No. 144-FZ of August 12, 1995 "On operational and reconnaissance activities"* – laid the groundwork for the use of polygraph examination in pre-trial and court proceedings. The 1995 Act included an article that, like in the Polish Code of Criminal Procedure (Articles 192a and 199a), allows the use of the polygraph in criminal cases, but does not refer to it explicitly, only describing the examination as one of the methods that can be

---

<sup>23</sup> М. Фалалеев, *Ложь без спасения*, <https://www.google.pl/amp/s/rg.ru/amp/2015/06/25/holodnij.html> [accessed: 11 III 2021].

<sup>24</sup> Я. Комиссарова, *Основы полиграфологии*, Москва 2019, p. 55.

<sup>25</sup> V. Larina, *Main Features of Polygraph Examiners Training*, „European Polygraph” 2017, No. 2, p. 90.

used in a trial as part of an expert opinion (cf. Articles 79-80, 85-86 of the RF Code of Criminal Procedure, hereafter: the RF CPC). This is a similar regulation to the one in Polish law, according to which if a polygraph examination is a separate expert opinion, it thus cannot be part of an interrogation. According to Article 6 of the 1995 Act, officials of the authorities performing operational and reconnaissance activities may use IT systems, audio recording, filming and photography, as well as other technical means that do not harm human life and health and the environment<sup>26</sup>. Since this list is not exhaustive by the legislature, this has allowed for an expansive interpretation and, consequently, the use of the polygraph. This, in turn, caused authorities for their own use to start creating regulations for polygraph examinations. Lower-level acts became, and still are today, the main regulators of the use of polygraph tests in the public sector. *The Instruction on the Procedure for the Use of Special Psychophysiological Examinations Using the Polygraph by Federal State Security Authorities dated February 12, 1993*, approved by the Prosecutor General's Office of the Russian Federation and registered by the Ministry of Justice of the Russian Federation on March 1, 1993, was the first detailed document regulating the procedures for the use of special psychophysiological examinations using the polygraph by federal state security authorities (it included the term "special psychophysiological examination using the polygraph"). The instruction contains many organizational and methodological provisions. On the basis of it were created departmental regulations for the use of polygraph on the territory of the Russian Federation<sup>27</sup>. According to paragraph 1(1) of the instruction, polygraph examination should be understood as one of the types of interrogation with the use of technical means that are not harmful to the life and health of the person under examination, conducted by the body performing operational and reconnaissance activities<sup>28</sup>. The purpose of such research is to increase the effectiveness of operational and reconnaissance activities in the work of counterintelligence, intelligence and personnel development. Through research, it is possible to check whether the information provided is reliable. The instruction specifies the conditions and procedure for conducting the tests. Their result itself should be presented in the form of a report, which in the appendix to the instruction under discussion is called "expert opinion"<sup>29</sup>. *Ex definitione* the instruction concerns operational and reconnaissance activities, so it does not directly cover the use of the polygraph

---

<sup>26</sup> Я. Комиссарова, *Основы полиграфологии...*, p. 101.

<sup>27</sup> *Ibid*, p. 17–21.

<sup>28</sup> А.В. Васильев, *Проблемы использования полиграфа в расследовании преступлений. Молодежь и системная организация страны*, Уфа 2019, p. 76.

<sup>29</sup> Я. Комиссарова, *Основы полиграфологии...*, p. 33.

in the criminal process. Nevertheless, the instruction specifically “codifies” the best practice, which are also universally applicable in the criminal process.

To talk about the use of polygraph examinations in the criminal process in the Russian Federation, it is necessary to understand the specifics of the process. According to Article 74 of the RF CPC, evidence in a criminal case is any information on the basis of which a court, prosecutor or investigator, in the manner established by the CPC, can conclude that there are circumstances that require proof in the course of criminal proceedings, as well as other circumstances relevant to the criminal case. The Code of Criminal Procedure also admits such evidence as the opinion of an expert (Article 74(3)), the opinion of a specialist (Article 74(2) (31)), and other evidence that emerged during operational and search activities<sup>30</sup>, as long as it meets the evidentiary requirements of the CPC. Then, in accordance with Article 89 of the RF CPC, they are admitted as evidence in the case<sup>31</sup>. Russian judicial case law on the use of polygraph evidence is varied. Courts that have used a polygraph examination have indicated that the usefulness of the results of such an examination occurs when they do not contradict other evidence taken during the trial. The RF Supreme Court’s February 17, 2011 ruling<sup>32</sup> indicates that the conclusions of psychophysiological tests are considered evidence that does not raise doubts in court because it does not contradict the testimony of other witnesses and other evidence, including material evidence. The Supreme Court ruled that all the evidence carried out is consistent with each other as to the facts, contains no significant contradictions, and overlaps in detail on the main issues.

In Russian jurisprudence, one can also find opposing views on the use of polygraph examinations. Such was contained in the Supreme Court’s March 6, 2013 ruling<sup>33</sup>, in which the court declared that the polygraph examination has the nature of a “random result” (probabilistic). In an earlier ruling on June 28, 2012<sup>34</sup>, the court stated that the result of the examination is not a source of new information about the factual circumstances of the criminal case, but merely an assessment of the evidence already collected from the point of view of its credibility, with the expert’s conclusions contradicting the totality of other evidence examined by the court.

---

<sup>30</sup> This type of activity is included in Russian regulations (editor’s note).

<sup>31</sup> *Criminal Procedure Code of the Russian Federation dated December 18, 2001 N 174-FZ.*

<sup>32</sup> Russian Federation Supreme Court decision of February 17, 2011, No. 203-O11-1, and Russian Federation Supreme Court decision of January 19, 2012, No. 11-O11-99.

<sup>33</sup> Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated March 6, 2013, No. 32-O13-5.

<sup>34</sup> Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated June 28, 2012, No. 58-O12-31.

A review of the legal acts in force in the Russian Federation specifying the use of the polygraph in criminal proceedings should begin with the *Instruction on the organization of psychophysiological examinations using the polygraph in the internal affairs bodies of the Russian Federation*, which was approved on March 18, 2010 by an order of the Russian Ministry of Internal Affairs. Unlike the 1992 instruction, the new instruction was registered with the Russian Ministry of Justice very quickly, as early as April 20, 2010. The instruction uses the term “special psychophysiological examination”<sup>35</sup>; in addition, the document includes the following provisions:

- the respondent must give written consent to the study. In its absence, the presumption under Article 79 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation cannot be invoked (in Russian civil procedure, the guilt of a person who evades examination is presumed, while in criminal procedure, no negative consequences can be drawn against a person who refuses to submit to examination<sup>36</sup>);
- the test cannot be given to a person who is in a state of collapse, has pre-concussion states, is physically or mentally exhausted, has a low level of intelligence, exhibits multiple mental disorders, is in the exacerbation phase of certain diseases associated with impaired cardiovascular or respiratory function<sup>37</sup>;
- it is forbidden to subject a person under the age of 14 to the test. Minors between the ages of 14 and 16 may be examined by polygraph only with the written consent of one of the child’s parents or legal guardian – in the presence of a psychologist or teacher. Persons between the ages of 16 and 18 may take the polygraph test only with the written consent of one of their parents or legal representative. The presence of a teacher or psychologist during the study is not mandatory in this case.

Even before the introduction of the aforementioned legislation, the Office of the Russian Prosecutor General sent out letter No. 28/15/05 on February 14, 2006, which presented the results of an analysis of the past practice of using polygraph examinations in ongoing cases. It was stated that the polygraph was a helpful element in the investigation<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Н.Л. Леонтьева, *Полиграф как источник доказательства по уголовному делу*, „Юрист” 2011, No. 2, p. 22–26.

<sup>36</sup> *The Code of Criminal Procedure of the Russian Federation...*

<sup>37</sup> В.В. Семенов, Л.Н. Иванов, *Правовые, тактические и методические аспекты использования полиграфа в уголовном судопроизводстве*, Москва 2008, p. 16.

<sup>38</sup> *Ibid*, p. 26.



According to 2011 statistics, the polygraph was successfully used in such Russian cities as: Astrakhan, Bryansk, Kirov, Lipetsk, Novosibirsk, Saratov, Samara, Tambov, Tver, Chita, and in the regions: Amur Oblast, the autonomous republics of Altai, Buryatia, Mordovia and Udmurtia. The requesters for the study were prosecutors. According to J.N. Kazakov and S.V. Vorobyev, courts in Russia use the results of a polygraph examination mainly when they can serve as evidence proving the perpetration of the examinee. In practice, it happens that the test result is practically the only evidence of guilt<sup>39</sup>.

The use of polygraph tests is also questionable in Russia. In 2019, the Council for the Development of Civil Society and Human Rights under the President of the Russian Federation appealed to State Duma Chairman Vyacheslav Viktorovich Volodin to exclude mention of the polygraph from the draft act on forensic investigations of the Russian Federation Investigative Commission<sup>40</sup>. The Council believes that the diagnostic value of psychophysiological testing is controversial. Such a view also appears in the jurisprudence of the Supreme Court of the RF. He pointed out on several occasions that the polygraph test results do not meet the requirements of the law of evidence, including the reliability required of evidence<sup>41</sup>. Thus, the views of the doctrine of Russian jurisprudence resemble those of Polish doctrine and jurisprudence prior to the 2003 amendments to the Code of Criminal Procedure.

## Polygraph examinations outside the criminal process in the Russian Federation

Consideration of the use of polygraph examinations in the public sector should begin with the aforementioned *Instruction on the organization of psychophysiological examinations using the polygraph in the internal affairs bodies of the Russian Federation*<sup>42</sup>. With its publication, an attempt was made to create a unified regulatory

---

<sup>39</sup> Ю.Н. Казаков, С.В. Воробьев, *Проблемы противодействия проверкам полиграфа*, Москва 2011.

<sup>40</sup> Л.В. Иванов, *Актуальные вопросы применения полиграфа при расследовании преступлений, Информационная безопасность регионов*, „Управление, вычислительная техника и информатика” 2011, No. 1.

<sup>41</sup> *Совет призывает Госдуму не приравнивать “полиграф” к законному и полноправному криминалистическому методу*, <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5411/> [accessed: 19 I 2022].

<sup>42</sup> В.В. Семёнов, Л.Н. Иванов, *Правовые, тактические и методические аспекты использования полиграфа*, Москва 2008.

framework for the use of the polygraph not only in operational and reconnaissance activities, but also in the selection of candidates for service in internal affairs bodies and in the screening of government officials<sup>43</sup>.

Work on regulating the use of polygraph results in the bodies of the Russian Interior Ministry had been going on for many years. In 2000, the heads of the Main Directorate of Personnel and Staff Policy and the Medical Directorate of the Russian Interior Ministry approved the use of special psychophysiological tests using the polygraph during professional psychological selection of candidates for service in the internal affairs bodies. Paragraph 1 of Section I of this instruction explains that (...) *psychophysiological examinations with the use of polygraph are carried out in order to obtain additional (hidden) information that is relevant to the overall assessment of the case, and consist of an interview conducted according to special methods, with observation of psychophysiological reactions of the examined person to the questions asked*<sup>44</sup>. The results of these surveys were used as useful information in making a final decision on a candidate's eligibility for service<sup>45</sup>.

### Public sector

The largest number of cases of polygraph use in state services was revealed in the Customs Service of the Russian Federation. This was due to the fact that *Order of September 25, 2007 No. 1196 "Temporary Instruction on the Mode of Inquiry by Computerized Polygraph in the Customs Authorities of the Russian Federation"* stipulated the conditions and procedure for using the polygraph in the Customs Service of the Russian Federation. According to the document, the use of the polygraph was allowed only during the selection of candidates from a psychological point of view. It can be assumed that similar procedures are also used for the same purposes in other police and special services.

The basic principle of conducting polygraph examinations under Article 21 of the *Constitution of the Russian Federation of December 12, 1993* is the voluntariness of participation in such tests<sup>46</sup>. The above-cited articles of the Constitution of the Russian Federation are detailed in the provisions of the Labor Code of the Russian Federation of December 30, 2001 N 197-FZ (hereinafter: the RF LC), from which it follows that the employer has the right to impose restrictions or make preferences in hiring, taking into account the requirements inherent in a particular type of work or business activity. According to the RF LC,

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Articles 21-29 and 37 of the RF Constitution.

the employer has the right to collect the employee's personal data necessary for him to establish the employment relationship (Chapter 14, Articles 85-90). Personal data on an employee, according to the RF LC, can be obtained from the employee to the extent necessary for the employer to resolve disputed matters related to employment, career advancement, personal safety of employees and security of property. According to Article 85 of the RF LC (...) *an employee's personal data is information that the employer needs in connection with the employment relationship, concerning a specific employee. Processing employee personal data [is] – receiving, storing, combining, transferring or any other use of employee personal data*<sup>47</sup>.

At the Interior Ministry, the use of the polygraph increased fourteenfold between 2005 and 2012. In 2011, 22,000 police officers were polygraph-checked. According to A.V. Lugovoy, internal police statistics reported that polygraph tests immediately eliminate 47 percent of people who want to serve in state bodies. In his view, the polygraph goes a long way toward disqualifying candidates who hide inconvenient facts, including accepting bribes in the past, alcoholism, drug use or sadism. Polygraph examinations also make it possible to reveal people with manic tendencies, who should not be given access to weapons under any circumstances<sup>48</sup>.

The head of Kazan's Department of Internal Affairs, Alexey Selivanovsky, announced that 50 criminal cases were opened in Kazan in 2010 against public officials who abused their positions. In most of these cases, a polygraph examination was used<sup>49</sup>.

### Private sector

As already mentioned, the restrictions on polygraph examinations derive from the RF Constitution and the RF LC. According to Articles 21, 28, 29 and 37 of the Constitution of the Russian Federation, a citizen of the Russian Federation is guaranteed the right to work, inviolability of private life, preservation of personal and family secrets, protection of honor and dignity, freedom of conscience, religion, thought and speech. No one should be subjected to torture, violence, other cruel or degrading treatment or punishment; no one should be subjected to medical, scientific or other experiments without voluntary consent. In addition, (...) *everyone*

---

<sup>47</sup> *Labor Code of the Russian Federation of December 30, 2001, Articles 85-90.*

<sup>48</sup> А.В. Луговой, *Правовые аспекты применения психофизиологического исследования на полиграфе в организации антикоррупционной политики российской федерации*, Краснодар 2012.

<sup>49</sup> И.И. Гербеков, *Полиграф как техническое средство профилактики коррупционных правонарушений*, „Юридическая наука и правоохранительная практика” 2019, No. 3, p. 49.

*has the right to freely seek, receive, transmit, create and disseminate information by any lawful means* (Article 29(4)).

The RF LC does not prohibit the use of the polygraph in the recruitment process in the private sector. Polygraph examinations are not prohibited by law, either during the selection of personnel or during the inspection of those already employed. At the same time, the performance of such examinations in the case of the establishment of an employment relationship in any company must, as mentioned above, fully comply with the RF LC<sup>50</sup>. An employer cannot dismiss an employee based on their performance, as this would be illegal. It is worth noting, however, that Articles 189 and 190 of the RF LC allowed for an expansive interpretation of the use of this device, since under these articles the employer has the right to require subordinates to comply with the applicable work regulations. If such a clause is included in the employment contract, the company's employee is obliged to comply with it, and therefore to participate in the polygraph examination<sup>51</sup>.

One of the consequences of the long-standing lack of regulation of the use of the polygraph in the private business sector has been that such tests have been performed by people without proper professional training. It was not until 1999 that the Economic Security Agency introduced standards governing the procedure for conducting polygraph examinations in the non-state sphere, as well as a procedure for training and certifying polygraph examiners who work privately.

In summary, it can be said that in RF in the private sector, polygraph tests are used for three main purposes:

- 1) identification of at-risk individuals (alcoholics, drug addicts) to prevent the employment of such a candidate,
- 2) identification of at-risk individuals among already hired personnel, where such screening was not conducted prior to hiring,
- 3) disclosure of activities conducted to the detriment of the employer resulting from internal investigations.

## **Polygraph examiners in Russia**

After 1993, polygraph examinations in Russia ceased to be performed only by a narrow group of experts employed by the security organs. Currently, there

---

<sup>50</sup> О.И. Белошина, А.С. Ладченко, *Полиграф на службе у предпринимателя*, „Бизнес-адвокат” 2004, No. 5, p. 77.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 78.

are more than 350 specialists conducting polygraph examinations in the public sector, while in the private sector this number is many times higher. Most of those in prominent positions in the polygraphy business (equipment manufacturers, presidents of companies providing polygraphy services, those running schools and courses) were officers of the Soviet or Russian secret services in the past. Russia is one of the world's leaders in terms of the number of experts and the number of studies performed. There are branches of schools accredited by the American Polygraph Association (APA)<sup>52</sup>, a distribution network of American Axciton polygraphs was also developed<sup>53</sup>, sold, despite the fact that at least six manufacturers of domestic equipment are present on the Russian market<sup>54</sup>. They claim that their equipment is in no way inferior to Western products, and even (...) *some parameters are better than foreign ones*<sup>55</sup>. Russian experts helped introduce the polygraph in neighboring former Soviet republics, including Belarus, Moldova, Armenia, Kazakhstan and Kyrgyzstan<sup>56</sup>. Only Lithuania did not benefit from the experience of Russian polygraphers. The first training for Lithuanians was conducted in 1997 by experts from Poland. Later, Lithuanian experts were trained in the US, including at the American International Institute of Polygraph in Morrow (Georgia).

### The most influential people in Russian and post-Soviet printing circles

The polygraph community in Russia and the post-Soviet bloc has strong ties to the special services dating back to the USSR era.

Polygraphers working for the civilian special services are trained at the FSB Institute of Forensic Science. The training sites of polygraphers working for the military services are not disclosed. The Autonomous Non-Commercial Organization for Supplementing Vocational Education, which operates the Center for Applied Psychophysiology, operates in Moscow. The subtitle of the name reads: National School of Lie Detection. The school provides courses for polygraph experts and is organized along the lines of a university<sup>57</sup>. It also conducts

---

<sup>52</sup> Y. Kholodny, *Interrogations using a polygraph...*, p. 74.

<sup>53</sup> After the Russian aggression against Ukraine, Axciton announced that it was cutting off all cooperation with Russian partners. Cf. <https://www.axciton.com/index.html> [accessed: 9 I 2022].

<sup>54</sup> <https://www.polyconius.ru/> [accessed: 9 I 2022].

<sup>55</sup> А.А. Степанов, *Полиграф («детектор лжи»): история и современность*, „Психология и бизнес” 2012, No. 3, p. 72–77.

<sup>56</sup> М. Шайкова, *Историко-правовой подход к применению полиграфа в России и за рубежом*, „Научный альманах центрального Черноземья” 2018, No. 2, p. 7–10.

<sup>57</sup> V. Larina, *Main Features of Polygraph...*, p. 91.

large-scale publishing activities – its publications include textbooks and method books related to the problems of polygraphic research, which are of a high level both scientifically and editorially. From the content of the publications, it appears that Russian polygraphers are using current US techniques (*Zone Comparison Technique*) and even develop and modify them. The school's rector is Alexandr Borisovich Pielenitsyn, PhD in biological sciences. He has more than four decades of experience in applying psychophysiological methods for state security purposes. He was a colonel in the KGB, later in the Foreign Intelligence Service (FIS), and is currently a retired colonel. He is fluent in English, but unlike Soshnikov or Kholodny, he does not attend foreign conferences.



**Photo 1.** Alexandr Borisovich Pielenitsyn.

Source: *Объединённый центр психофизиологических исследований*, United Polygraph Research Center.

The founder of the Center and one of its main lecturers is Alexandr Petrovich Soshnikov. Since 1986, he has been involved in the KGB's use of “applied psychophysiology” for the service. He reached the rank of lieutenant colonel in the KGB, and later served in the FSB after the regime change. He is currently a retired lieutenant colonel. He produces and sells the Russian polygraph Diana. He participates in foreign conferences, including in the US, where he advertises his polygraph. He is the author or co-author (together with Pielenitsyn) of numerous professional publications.



**Photo 2.** Alexandr Petrovich Soshnikov.

Source: *Объединённый центр психофизиологических исследований*, United Polygraph Research Center.

Yury Kholodny graduated from the Department of Physics at the University of Dnipropetrovsk (now Dnipro), from which he graduated in 1972. From 1972 to 1975 he was a researcher (later – senior researcher) at the Institute of Rheumatology of the Medical Academy in Moscow. He received his doctorate in psychology in 1990 and his habilitation in 2002. He was a KGB officer from 1975, then served in the FSB. He holds the rank of colonel. He is a professor and head of the department at the FSB Institute of Forensic Science<sup>58</sup>. He has been a member of the APA since 2005.

Alexandr Kalafati, born in 1985, belongs to the young generation of Russian polygraphers. He graduated from the Higher School of the Ministry of Defense of the Russian Federation, then was a lecturer in psychology at the university. He spent some time in England and is fluent in English. He has officially been out of service since 2011. For several years he ran his own polygraph testing company in Moscow. After 2015, as head of the team, he is working on improving the Russian Triumf polygraph, which he promotes at numerous conferences abroad, including in the US. He published the article jointly with Donald J. Krapohl, a former

---

<sup>58</sup> Cf. bibliographic note: *Y.I. Kholodny*, American Polygraph Association, 41th Annual Seminar, Workshop, Las Vegas 2006.

APA president who was deputy director of the National Center for Credibility Assessment<sup>59</sup>. Kalafati makes no secret of his nationalist, Greater Russian views<sup>60</sup>.



**Photo 3.** Alexandr Kalafati.

Source: Facebook, photograph from a private profile of Alexandr Kalafati [accessed: 9 I 2022].

Sergei J. Aleskovsky, professor, is co-founder and long-time president of the Eurasian Polygraph Association, based in Almaty, Kazakhstan. He probably has the citizenship of Kazakhstan, last lived in Sevastopol, Crimea<sup>61</sup>. He is advisor to the Russian Academy of Natural Sciences. He was born on December 4, 1958 in Krasnoyarsk. He graduated with honors from the Department of Physics of the Kyrgyz State University in 1981. From 1981 to 1983, he worked at the Radiometric Laboratory of the Institute of Physics and Mathematics of the Academy of Sciences of the Kyrgyz SSR. From 1983, he served in the state security organs of the Kyrgyz SSR, where he worked in operational and expert positions at the KGB Operational-Technical Department. In 1987, he graduated from the Higher Courses of the KGB of the USSR in Almaty. In 1989, he became a lecturer there. He has held the positions of lecturer, laboratory manager, senior researcher, associate professor, and plant manager. After the collapse of the USSR, he became a citizen of Kazakhstan. He was nominated scientific secretary to the Council of Doctoral Theses at the Academy of National Security of the Republic of Kazakhstan. In 1998, he completed

---

<sup>59</sup> A. Kalafati, D.J. Krapohl, *The Difference Between the Manual and Automatic Settings for the Electrodermal Channel and a Potential Effect on Manual Scoring*, „Polygraph & Forensic Credibility Assessment” 2018, No. 47.

<sup>60</sup> For example, in a conversation with Polish polygraphers at a conference in Astana in 2017, he asserted with conviction that the Katyn massacre was committed by the Germans, and that attributing this crime to the USSR is a symptom of fanatical Russophobia and hatred of Russia.

<sup>61</sup> On his Facebook profile, he lists Sevastopol as his location.



postgraduate studies in forensic expertise at the Kazakhstan Institute of Scientific Research. On May 29, 1998, he defended his thesis on graphological expertise at the doctoral council at the Almaty Law Institute of the RK Ministry of the Interior. In 2000, the RK Higher Attestation Commission awarded him the title of Associate Professor of Law. In 2000, already a citizen of Kazakhstan, he completed advanced training courses at the Academy of the Federal Security Service of the Russian Federation in Moscow. In 2001, he became the first person from Kazakhstan to take polygraph examination courses at the FSB Institute of Forensic Science in Moscow. In 2002, also the first from Kazakhstan, he completed specialized courses in polygraph research at the All-Russian Research Institute of the Russian Ministry of Internal Affairs in Moscow. He is author of the draft of the first legal act in Kazakhstan regulating the issue of polygraph examinations (issued in 2002)<sup>62</sup>. In May 2003, with the rank of colonel, he ended his service in the national security organs of the Republic of Kazakhstan and retired<sup>63</sup>. Very active in the international printing community. He regularly participated in conferences in the USA, Poland, Belarus, Ukraine. After the Russian aggression against Ukraine, he aggressively argued with Ukrainian polygraphers on Facebook for Putin's right, for which he was stripped of the title of honorary member of the Ukrainian College of Polygraphers.



**Photo 4.** Sergey J. Aleskovsky.

Source: *Энциклопедия Известные Ученые*, [www.rae.ru](http://www.rae.ru) [accessed: 1 II 2022].

---

<sup>62</sup> Orders of the Chairman of the National Security Commission of the Republic of Kazakhstan on approval of departmental rules for conducting polygraph examinations.

<sup>63</sup> <https://famous-scientists.ru/12243> [accessed: 1 II 2022].

Vladimir Mikhailovich Knyazev is the founder and first head of the Psychological-Technical Assistance Department at the Crime Investigation Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Belarus. Chairman of the Public Association “Polygraph Experts”, co-author of the method manual and guidelines for conducting polygraph examinations. In his own words, he has (...) *a great deal of experience, both in operational work and in control investigations (about 400 criminal cases have been solved with his help)*<sup>64</sup>. He was to contribute to the implementation of polygraph examinations in the internal bodies of the Republic of Belarus. He is the initiator of the establishment of the Belarusian school of polygraphers. As an instructor, he participated in the training of employees of various law enforcement agencies of Belarus. He drafted documents regulating the use and procedure of polygraph examinations of government officials, as well as ordinary citizens. He is the author of several books, including one as co-author with Varlamov.



**Photo 5.** Vladimir Mikhailovich Knyazev.

Source: В. Князев, Г. Варламов, *Полиграфия и его практическое применение*, Москва 2012.

The older generation of polygraphers, including those profiled in this article, maintains a very close relationship with each other. This may be due to the fact that the vast majority of them began their careers in the special services of the USSR. An example of the connections can be seen in a photograph from a training course for Belarusian polygraphers at the Interior Ministry Academy in Minsk in 2008, where,

---

<sup>64</sup> В. Ет seq., Г. Варламов, *Полиграфия и его практическое...*

in addition to the trainees, retired FSB Lieutenant Colonel Soshnikov can be seen as one of the instructors.



**Photo 6.** Training of polygraphers at the Belarusian Academy of the Interior Ministry, Minsk 2008. Standing in the front row are, second from left, A.P. Soshnikov, L.V. Salenik, V.V. Korovin, I.A. Arkhipov, V.M. Knyazev.

Source: В. Князев, Г. Варламов, *Полиграфия и его практическое применение*, Москва 2012.

The Russian aggression in Ukraine is having a huge impact on relations within the polygraph community. This is evidenced by, among other things, the stripping of Sergey Aleskovsky of his honorary membership in the College of Ukrainian Polygraphers, calls for the exclusion of Russian polygraphers from the APA, harsh exchanges on online forums of the polygraphy community, or the aforementioned severance of cooperation with Russian institutions by the US company Axcition.

Russia produces polygraphs of its own design with names: Delta, Triumpf, Diana, which are based on American and Canadian models. So far, polygraphers from Russia, Kazakhstan, Belarus have participated in conferences organized by the APA, and many of them have obtained membership in the organization. Some have even published their work in Western journals in co-authorship with Americans. After the Russian aggression against Ukraine, Lithuanian and Polish members of the APA appealed to the organization's authorities to strip the Russian of his membership, but received a response that there was no statutory basis for stripping him of it in retaliation for the actions of his government. APA publications have published expressions of solidarity with the struggling Ukraine.

## References

- Aleksic Z., *Naučno otkirvanje zločina*, Beograd 1972.
- Dufek M., Widacki J., Valkova V., *K některým otázkám problematyky polygrafického vyšetřování*, „Československá Kriminalistika” 1975, No. 4.
- Girdwoyń P. i in., *W kwestii rzekomej aprobaty niemieckiego Sądu Najwyższego dla badania polygraficznego w procesie karnym*, „Prokuratura i Prawo” 2009, No. 7/8.
- Horoszowski P., *Eksperymentalno-testowa metoda wariograficzna w śledczej i sądowej eksperytyzie psychologicznej*, „Przegląd Psychologiczny” 1965, No. 9.
- Kalafati A., Krapohl D.J., *The Difference Between the Manual and Automatic Settings for the Electrodermal Channel and a Potential Effect on Manual Scoring*, „Polygraph & Forensic Credibility Assessment” 2018, No. 47, p. 13–144.
- Kholodny Y., *Interrogations using a polygraph in Russia: 15 years of legal application*, „European Polygraph” 2008, No. 2.
- Kołąkowski P., *NKWD i GRU na ziemiach Polskich 1939–1945. Kulisy wywiadu i kontrwywiadu*, Warszawa 2002.
- Larina V., *Main Features of Polygraph Examiners Training*, „European Polygraph” 2017, No. 2.
- Markovicz T., *Suvremena tehnika israživanja krivičnih djela*, Zagreb 1972.
- Widacki J., *Historia badań polygraficznych*, Kraków 2017.
- Widacki J., *Wprowadzenie do problematyki badań polygraficznych*, Warszawa 1981, p. 173.
- Widacki J., *Vladimir Kniazev, Detektor lzhy na strazhe istiny (Lie detector guarding the truth)*, „European Polygraph” 2010, vol. 4, No. 4, p. 231–236.
- Woodworth R.S., Schlosberg H., *Psychologia eksperymentalna*, Warszawa 1963.
- Y.I. Kholodny, American Polygraph Association, 41th Annual Seminar, Workshop, Las Vegas 2006.

## Russian literature

- Белюшина О.И., Ладченко А.С., *Полиграф на службе у предпринимателя*, „Бизнес-адвокат” 2004, No. 5.
- Васильев А.В., *Проблемы использования полиграфа в расследовании преступлений. Молодежь и системная организация страны*, Уфа 2019.

Widacki J., Sharovalov V., Usikov I., *Введение*, in: *Применение полиграфа в периодическом восточном голубом*, J. Widacki, V. Sharovalov, I. Usikov (red.), Kraków 2017.

Гербеков И., *Полиграф как техническое средство профилактики коррупционных правонарушений*, «Юридическая наука и правоохранительная практика» 2019, No. 3.

Гуляев П.Е., Быховский Е.Э., *Исследование эмоционального состояния человека в процессе проведения следственных действий*, «Криминалистика и судебная экспертиза» 1972, No. 9.

Иванов Л.В., *Актуальные вопросы применения полиграфа при расследовании преступлений, Информационная безопасность регионов*, «Управление, вычислительная техника и информатика» 2011, No. 1.

Казаков Ю.Н., Воробьев С.В., *Проблемы противодействия проверкам полиграфа*, Москва 2011.

Князев В., Варламов Г., *Полиграфия и его практическое применение*, Москва 2012.

Комиссарова Я., *Основы полиграфологии*, Москва 2019.

Леонтьева Н.Л., *Полиграф как источник доказательства по уголовному делу*, «Юрист» 2011, No. 2.

Луговой А.В., *Правовые аспекты применения психофизиологического исследования на полиграфе в организации антикоррупционной политики Российской Федерации*, Краснодар 2012.

Обухов А.Н., Обухова И.П., *Теоретические и методические основы применения полиграфных устройств: учебное пособие*, Домодедово 2010.

Семенов В.В., Иванов Л.Н., *Правовые, тактические и методические аспекты использования полиграфа в уголовном судопроизводстве*, Москва 2008.

Сошников А.П., Пеленицын А.Б., *Оценка персонала: психологические и психофизиологические методы*, [bmvw] 2009.

Степанов А.А., *Полиграф («детектор лжи»): история и современность*, «Психология и бизнес» 2012, No. 3, s. 7277.

Холодный Ю.И., *Полиграф в России: 1993–2008: ретроспективный сборник статей*, Москва 2008.

Харин Ю., *Детектор лжи: как это делается*, Москва 2006.

Шайкова М., *Историко-правовой подход к применению полиграфа в России и за рубежом*, „Научный альманах центрального Черноземья” 2018, No. 2.

### Internet sources

Совет призывает Госдуму не приравнивать „полиграф” к законному и полноправному криминалистическому методу, <http://www.president-sovet.ru/presscenter/news/read/5411/> [accessed: 19 I 2022].

Фалалеев М., *Ложь без спасения*, <https://www.google.pl/amp/s/rg.ru/amp/2015/06/25/hodnij.html> [accessed: 11 III 2021].

<https://famous-scientists.ru/12243> [accessed: 1 II 2022].

<https://www.axciton.com/index.html> [accessed: 9 I 2022].

<https://www.polyconius.ru/> [accessed: 9 I 2022].

### Legal acts

*Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote with amendments adopted at a nationwide vote).*

*Civil Procedure Code of the Russian Federation dated November 14, 2002 N 138-FZ.*

*Labor Code of the Russian Federation of December 30, 2001 N 197-FZ.*

*Code of Criminal Procedure of the Russian Federation of December 18, 2001 N 174-FZ.*

Federal Act of August 12, 1995, No. 144-FZ “On operational and reconnaissance activities.”

Act of March 13, 1992, No. 2506-1 “On operational and reconnaissance activities in the Russian Federation.”

*Code of Criminal Procedure of September 12, 1950 (Strafprozeßordnung).*

*Russian Interior Ministry Order of March 18, 2010 “Instructions for the organization of psychophysiological tests using the polygraph in the internal affairs bodies of the Russian Federation”.*

Order dated September 25, 2007 No. 1196. “Temporary instruction on the mode of inquiry by means of computer polygraphs in the customs authorities of the Russian Federation”.

Orders of the Chairman of the National Security Commission of the Republic of Kazakhstan on approval of departmental rules for conducting polygraph examinations.

**Case law**

Supreme Court ruling of March 6, 2013 No. 32-O13-5.

Supreme Court ruling of June 28, 2012 No. 58-O12-31.

Supreme Court ruling of the Russian Federation, January 19, 2012, No. 11-O11-99.

Supreme Court ruling of the Russian Federation, February 17, 2011, No. 203-O11-1.

German Federal Court of Justice (Bundesgerichtshof) Ruling of February 16, 1954 (BGHSt/5, 332).

**Other documents**

*Decision dated June 25, 1975 on the establishment of Secret Laboratory No. 30.*

## **O autorach**

### **Dr hab. Robert Borkowski**

---

politolog, profesor Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, członek Rady Naukowej Centrum Badań nad Terroryzmem.

### **Dr Aleksander Gowin**

---

doktor socjologii, pracownik Ministerstwa Spraw Zagranicznych, członek służby zagranicznej.

### **Dr hab. Jacek Jastrzębski**

---

doktor habilitowany nauk prawnych, profesor w Katedrze Prawa Cywilnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, przewodniczący Komisji Nadzoru Finansowego.

### **Dr hab. Mariusz Krzysztofiński**

---

doktor habilitowany w dziedzinie nauk humanistycznych w dyscyplinie historia, główny specjalista w Oddziałowym Biurze Badań Historycznych Instytutu Pamięci Narodowej w Rzeszowie.

### **Dr Kamil Mrocza**

---

doktor nauk społecznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt w Katedrze Nauk o Państwie i Administracji Publicznej Wydziału Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Warszawskiego, dyrektor generalny w Urzędzie Komisji Nadzoru Finansowego.

### **Dr Iwona Ostowska**

---

badaczka niezależna.

### **Ernest Szymala**

---

absolwent studiów magisterskich na Uniwersytecie Warszawskim na kierunku bezpieczeństwo wewnętrzne, stypendysta The Fund for American Studies. Aktualnie studiuje na Szanghajskim Uniwersytecie Jiao Tong na kierunku polityka i gospodarka Chin (II stopnia).



**Dr Marek Świerczek**

---

funkcjonariusz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

**Dr Rafał Wądołowski**

---

doktor nauk prawnych, radca prawny, były oficer służb specjalnych.

**Dr Michał Widacki**

---

doktor nauk prawnych, członek American Polygraph Association i stypendysta Yankee Memorial Scholarship, funkcjonariusz Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

**Sandra Woszek**

---

absolwentka studiów magisterskich na Uniwersytecie Ekonomicznym we Wrocławiu na kierunku międzynarodowe stosunki gospodarcze.

## About the authors

### Robert Borkowski, PhD (Hab.)

---

political scientist, professor at the Andrzej Frycz Modrzewski Krakow University, member of the Scientific Council of the Terrorism Research Center.

### Aleksander Gowin, PhD

---

doctor in sociology, employee of the Ministry of Foreign Affairs Republic of Poland, member of the foreign service.

### Jacek Jastrzębski, PhD (Hab.)

---

PhD (habilitated) in law, professor at the Department of Civil Law of the Faculty of Law and Administration, of the University of Warsaw, chair of the Financial Supervision Authority.

### Mariusz Krzysztofiński, PhD (Hab.)

---

doctor in the humanities in the discipline of history, chief specialist in the Branch Historical Research Office of the Institute of National Remembrance in Rzeszow.

### Kamil Mrocza, PhD

---

doctor in political science, assistant professor at the Department of State and Public Administration at the Faculty of Political Science and International Studies of the University of Warsaw, director general of the Polish Financial Supervision Authority.

### Iwona Ostowska, PhD

---

independent researcher.

### Ernest Szymala

---

graduated from the University of Warsaw with a master's degree in homeland security, scholar of The Fund for American Studies. He is currently studying at Shanghai Jiao Tong University, majoring in Chinese politics and economy (second degree).

**Marek Świerczek, PhD**

---

an officer of the Internal Security Agency.

**Rafał Wądołowski, PhD**

---

PhD in law, legal counselor, former special services officer.

**Michał Widacki, PhD**

---

PhD in law, member of the American Polygraph Association and scholar of the Yankee Memorial Scholarship, an officer of the Internal Security Agency.

**Sandra Woszek**

---

graduated from the Wrocław University of Economics and Business with a master's degree in international economic relations.