RAPORT OSW

OSW

NOWE POMYSŁY NA OBRONĘ TOTALNĄ

BEZPIECZEŃSTWO CAŁOŚCIOWE W FINLANDII I ESTONII

Piotr Szymański

RAPORT OSW

WARSZAWA
MARZEC 2020

NOWE POMYSŁY NA OBRONĘ TOTALNĄ
BEZPIECZEŃSTWO CAŁOŚCIOWE W FINLANDII I ESTONII

Piotr Szymański

OSW

REDAKCJA MERYTORYCZNA
Mateusz Gniazdowski, Wojciech Stanisławski, Justyna Gotkowska

REDAKCJA
Tomasz Strzelczyk, Katarzyna Kazimierska

WSPÓŁPRACA
Małgorzata Zarębska, Szymon Sztyk

OPRACOWANIE GRAFICZNE
PARA-BUCH

WYKRESY
Urszula Gumińska-Kurek

SKŁAD
IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE
pernsanitfoto / Shutterstock.com

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl
www.osw.waw.pl

ISBN: 978-83-65827-48-7

Spis treści

TEZY

- Rosyjska agresja na Ukrainę przełożyła się na wzrost zainteresowania koncepcją bezpieczeństwa całościowego w regionie nordycko-bałtyckim. Całościowe podejście do bezpieczeństwa, wywodzące się z zimnowojennej doktryny obrony totalnej, uwzględnia militarne i niemilitarne aspekty bezpieczeństwa narodowego oraz zarządzanie kryzysowe. Postrzegane jest ono jako sposób na zwiększenie odporności państwa i społeczeństwa na presję zewnętrzną, a także na zapewnienie sprzyjających warunków do działań obronnych.

- Od 2014 r. koncepcja bezpieczeństwa całościowego wdrażana jest w różnym stopniu w Szwecji, Norwegii, na Litwie i Łotwie. Działania te obejmują zarówno przywracanie sprawdzonych zimnowojennych rozwiązań, jak i budowę nowych zdolności w odpowiedzi na nieznane wcześniej zagrożenia, np. dotyczące cyberprzestrzeni. W dziedzinie bezpieczeństwa całościowego wyróżniają się Finlandia i Estonia. Finlandia ma najdłuższą nieprzerwaną tradycję całościowego podejścia do bezpieczeństwa spośród państw nordyckich, zakorzenioną w jej kulturze strategicznej i uwarunkowaniach społeczno-historycznych. Estonia zaś rozpoczęła budowę systemu bezpieczeństwa całościowego wcześniej niż pozostałe kraje bałtyckie, bo już w 2008 r.

- W Finlandii koncepcja bezpieczeństwa całościowego jest częścią filozofii funkcjonowania instytucji publicznych, przewidującej ważną rolę i rozległe zadania dla państwa w sferze bezpieczeństwa. Konsensus polityczno-społeczny w kwestii wzmacniania całościowego bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa daje fińskim władzom silny mandat do działań w tym zakresie. Regionalny zwrot w sposobie myślenia o bezpieczeństwie ku kategoriom obrony terytorium i wzmacniania odporności społeczeństwa na sytuacje kryzysowe sprawił, że fiński system bezpieczeństwa całościowego coraz częściej postrzegany jest jako modelowy.

- Fińska strategia bezpieczeństwa całościowego opiera się na zasadzie utrzymywania stałej gotowości do reagowania na sytuacje kryzysowe. Wyróżnia ona siedem kluczowych obszarów, które należy zabezpieczać w czasie pokoju, kryzysu i wojny: przywództwo, aktywność międzynarodową, zdolności obronne, bezpieczeństwo wewnętrzne, bezpieczeństwo dostaw, prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa i usług publicznych oraz odporność psychologiczną. W polityce bezpieczeństwa Finlandii coraz większą rolę odgrywa

przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym (Helsinki promują współpracę międzynarodową w tym zakresie), terroryzmowi i nielegalnej imigracji.

- Równocześnie Finlandia nie zaniedbuje militarnego wymiaru bezpieczeństwa całościowego. Helsinki zapowiedziały znaczny wzrost wydatków obronnych, a w ostatnich latach podniosły poziom gotowości bojowej sił zbrojnych, zwiększyły skalę ćwiczeń żołnierzy rezerwy oraz potencjał rozwinięcia mobilizacyjnego na czas wojny (do 280 tys. żołnierzy). Większość wprowadzanych zmian ma na celu skrócenie czasu reakcji sił zbrojnych na zagrożenia w czasie pokoju i w fazie poprzedzającej zakończenie czasochłonnego procesu mobilizacji.

- Wizytówkami systemu bezpieczeństwa całościowego Finlandii są obrona cywilna i mechanizm zapewniania bezpieczeństwa dostaw, newralgiczny dla państwa położonego na peryferiach Unii Europejskiej i zależnego od handlu drogą morską. Finlandia dysponuje rozbudowaną siecią schronów dla ludności, która może przyjąć ok. 65% mieszkańców. Za utrzymanie państwowych zapasów kryzysowych – niezbędnych do produkcji energii i żywności, zapewnienia opieki medycznej oraz prowadzenia działań zbrojnych – odpowiada natomiast Narodowa Agencja Dostaw Awaryjnych.

- Spoiwem fińskiego systemu bezpieczeństwa całościowego jest kapitał społeczny. Finlandię charakteryzuje dobrze rozwinięta współpraca wojskowo-cywilna. Utrzymanie powszechnego poboru sprawiło, że problemy obronności znane są wielu decydentom. Ponadto pogłębianiu kontaktów wojskowo-cywilnych służą Kursy Obrony Narodowej, czyli spotkania kierownictwa wojskowego z liderami społeczeństwa obywatelskiego, biznesu, administracji i samorządów, a także działalność Narodowego Stowarzyszenia Szkolenia Obronnego, kanalizującego ochotnicze zaangażowanie proobronne. Duże znaczenie ma również wysoki poziom edukacji, zwiększający społeczną odporność na dezinformację i zdolność adaptacji do zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

- Estonia zakłada oparcie całościowej obrony narodowej na sześciu filarach: militarnym, wsparciu cywilnym dla sił zbrojnych, działaniach międzynarodowych, bezpieczeństwie wewnętrznym, zapewnieniu ciągłości funkcjonowania władz państwowych i społeczeństwa oraz obronie psychologicznej. Budowa systemu bezpieczeństwa całościowego w Estonii nie stanowi domkniętego procesu – realizowana jest stopniowo, w perspektywie długofalowej. Odbywa się bowiem równolegle do realizacji innych priorytetów

polityki obronnej, w tym modernizacji technicznej armii, które wymagają znacznych nakładów finansowych. Estoński budżet obronny ma zapewnione stabilne finansowanie na poziomie co najmniej 2% PKB.

- W ostatnich latach do najważniejszych inicjatyw Estonii w dziedzinie całościowego podejścia do bezpieczeństwa państwa należały: koncentracja kompetencji w zakresie kierowania systemem bezpieczeństwa całościowego w kancelarii premiera, aktualizacja i uporządkowanie bazy prawnej niezbędnej dla jego prawidłowego funkcjonowania oraz rozszerzenie współpracy sił zbrojnych z innymi służbami mundurowymi i sektorem cywilnym. Umożliwiły one Estonii uproszczenie i przyśpieszenie procesów decyzyjnych, a także włączenie całości administracji centralnej do planowania kryzysowego i wojennego. W kraju rośnie też świadomość znaczenia obrony cywilnej. Koncepcja jej odbudowy została przyjęta w 2018 r. i skupia się na poprawie komunikacji kryzysowej oraz zwiększaniu wiedzy i kompetencji społecznych w obszarze reagowania na sytuacje kryzysowe.

- Estonia dąży do możliwie najszerszego włączenia obywateli w sprawy obronności, aby demonstrować Rosji gotowość do zachowania niepodległości. Realizuje to m.in. poprzez model armii poborowej, Kursy Obrony Narodowej (na wzór fiński) i wspieranie zaangażowania ochotniczego w postaci członkostwa w obronie terytorialnej (Liga Obrony). Liga Obrony jest ważnym łącznikiem między siłami zbrojnymi a społeczeństwem obywatelskim oraz między obroną narodową a bezpieczeństwem wewnętrznym.

- Siłą Estonii jest komunikacja strategiczna i działalność dyplomatyczna promująca rodzime rozwiązania w zakresie obrony narodowej. Przykładem jest wybór przez Tallinn na niszę estońskiej ekspertyzy w NATO i Unii Europejskiej cyberbezpieczeństwa. Pozwala to Estonii budować wizerunek państwa innowacyjnego, kompetentnego i dobrze zarządzanego w dziedzinie bezpieczeństwa.

- Z militarnego punktu widzenia jedną z najważniejszych zdolności pozostaje dla Estonii przyjmowanie sojuszniczego wsparcia (HNS). Dlatego też w ostatnich latach Tallinn zwiększył nakłady na rozbudowę infrastruktury wojskowej dla sił NATO. Powodzenie obrony Estonii przez NATO zależy również od zdolności do szybkiej mobilizacji rezerw w celu osłony sił sojuszniczych. Z tego powodu od 2016 r. estoński rząd zaczął przeprowadzać regularne niezapowiedziane ćwiczenia dla żołnierzy rezerwy, polegające na mobilizowaniu wybranych pododdziałów.

- W fińskim i estońskim całościowym podejściu do bezpieczeństwa występują też deficyty. W Finlandii słabą stroną systemu bezpieczeństwa całościowego bywała niejednokrotnie komunikacja strategiczna, co wynikało z nieporozumień między prezydentem, rządem i parlamentem na tle współpracy militarnej z NATO czy ćwiczeń sił USA na terytorium kraju. Z kolei w Estonii na wdrażaniu koncepcji bezpieczeństwa całościowego negatywnie odbijają się przede wszystkim braki finansowo-kadrowe – w ich wyniku wprowadzanie części inicjatyw odbywa się z opóźnieniem bądź jest odkładane w czasie. Inne luki w systemach bezpieczeństwa całościowego Finlandii i Estonii może ujawnić pandemia COVID-19. W marcu 2020 r. oba państwa wprowadziły stan wyjątkowy i podjęły nadzwyczajne działania w celu zahamowania pandemii oraz ograniczenia jej negatywnych skutków dla zdrowia publicznego i gospodarki.

WPROWADZENIE

Całościowe podejście do bezpieczeństwa państwa wymaga uwzględnienia szerokiego wachlarza militarnych i niemilitarnych aspektów bezpieczeństwa narodowego oraz zasad zarządzania kryzysowego – od współpracy wojskowo-cywilnej podczas konfliktu zbrojnego do przeciwdziałania epidemiom w czasie pokoju. Bezpieczeństwo całościowe jest wypadkową działań wielu podmiotów. Angażuje zarówno administrację państwową i siły zbrojne, jak i organizacje pozarządowe czy społeczności lokalne. Celem raportu jest opisanie koncepcji bezpieczeństwa całościowego na przykładzie państw regionu nordycko-bałtyckiego, w szczególności Finlandii i Estonii, a także analiza praktycznych działań na rzecz jej realizacji w obu tych państwach. Raport odpowiada na następujące pytania: jak rozumiana jest koncepcja bezpieczeństwa całościowego w Helsinkach i Tallinnie, jakie jest jej miejsce w politykach bezpieczeństwa Finlandii i Estonii, jak percepcja zagrożeń oraz uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne wpływają na kształt fińskiego i estońskiego systemu bezpieczeństwa całościowego, w jaki sposób oba państwa wdrażają strategię całościowego podejścia do bezpieczeństwa oraz jakie trudności i dylematy są z tym związane. Główną metodą badawczą wykorzystaną przy tworzeniu raportu była analiza treści oficjalnych dokumentów (strategii, planów, komunikatów itp.), opracowań ośrodków analitycznych i materiałów prasowych. Ważną rolę pomocniczą odegrały metoda historyczna, instytucjonalno-prawna oraz wywiady przeprowadzone w czasie wizyt badawczych w Helsinkach i Tallinnie.

W ostatnich latach w regionie nordycko-bałtyckim nastąpił wzrost zainteresowania koncepcją bezpieczeństwa całościowego, wywodzącą się z zimnowojennej doktryny obrony totalnej. To głównie rezultat większego skupienia państw regionu na wzmacnianiu zdolności do obrony własnego terytorium i do zwalczania zagrożeń hybrydowych. W tym kontekście całościowe podejście do bezpieczeństwa rozpatrywane jest jako sposób na zwiększenie odporności kraju i społeczeństwa na presję zewnętrzną (np. energetyczną czy informacyjną) oraz zapewnienie jak najkorzystniejszych warunków do działań operacyjnych sił zbrojnych w razie wojny. Znaczenie koncepcji bezpieczeństwa całościowego będzie rosnąć, również za sprawą doświadczeń związanych z pandemią COVID-19 (m.in. kwestie zarządzania kryzysowego, współpracy służb mundurowych i cywilno-wojskowej, zapasów kryzysowych), negatywnych skutków zmian klimatycznych (m.in. klęsk żywiołowych) oraz ze względu na ograniczanie wolności handlu związane z nasilającą się rywalizacją międzynarodową, które może zakłócić funkcjonowanie globalnej sieci dostaw.

Przekonanie o stabilności liberalnego ładu międzynarodowego i pokojowej integracji europejskiej po 1991 r. sprawiło, że pewne obszary polityki bezpieczeństwa, takie jak obrona cywilna czy utrzymywanie zapasów kryzysowych, zeszły na dalszy plan. W regionie Morza Bałtyckiego wyjątek stanowi Finlandia – kraj o długiej tradycji i nieprzerwanej praktyce całościowego podejścia do bezpieczeństwa. Fińskie rozwiązania w tym zakresie uznawane są za modelowe i mogą stanowić inspirację do szerszego spojrzenia na bezpieczeństwo narodowe w innych państwach. Zdolność do radzenia sobie z zagrożeniami i kryzysami symbolizuje robiące międzynarodową karierę fińskie słowo *sisu*, oznaczające siłę woli i wytrwałość. Z kolei Estonia zaczęła budować własny system bezpieczeństwa całościowego stosunkowo niedawno – około 2008 r. Na jej przykładzie można zatem prześledzić wyzwania i trudności związane z jego wdrażaniem (nieraz od podstaw). Symbolem aspiracji Estonii w zakresie całościowego podejścia do bezpieczeństwa jest neologizm *kerksus*, oznaczający odporność.

Dla zwiększenia przejrzystości tekstu raport w większości przypadków posługuje się pojęciem bezpieczeństwa całościowego, mimo że w poszczególnych państwach kryje się ono pod różnymi nazwami (np. fińska strategia bezpieczeństwa społeczeństwa, estońska zasada całościowej obrony narodowej).

I. OD OBRONY TOTALNEJ DO BEZPIECZEŃSTWA CAŁOŚCIOWEGO: REGION NORDYCKO-BAŁTYCKI

Pojęcie bezpieczeństwa całościowego wyrasta z koncepcji obrony totalnej, która pojawiła się w Szwecji na początku lat pięćdziesiątych. W czasie zimnej wojny obrona totalna oznaczała wszechstronne wojskowo-cywilne przygotowania do obrony kraju, które wymagały bliskiej współpracy i skoordynowanych działań sił zbrojnych, innych instytucji publicznych i społeczeństwa. Idea obrony totalnej zakładała podporządkowanie całości potencjału ludzkiego, materialnego i moralnego wysiłkowi zbrojnemu. Obejmowała też m.in. ochronę populacji czy majątku narodowego[1]. Obrona totalna była kluczowym elementem polityk bezpieczeństwa państw neutralnych i pozablokowych – niemal równolegle podobne koncepcje wprowadziły Austria i Finlandia. Sygnalizowała ona gotowość do podjęcia wiarygodnej operacji obronnej mimo ogromnej asymetrii potencjałów między małymi państwami a mocarstwami. Miała też odstraszać ewentualnego agresora poprzez podnoszenie kosztów wrogich działań.

Już od lat sześćdziesiątych, ze względu na skojarzenia z totalitaryzmami i wojną totalną, pojęcie obrony totalnej było jednak coraz częściej zastępowane terminem obrony całościowej lub całościowego podejścia do obrony. Znakiem zmian był już Akt końcowy Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (1975). Uwzględniał on, obok wymiaru polityczno-wojskowego, m.in. kwestie gospodarcze, ochrony środowiska i praw człowieka. Po zakończeniu zimnej wojny koncepcję obrony totalnej stopniowo rozszerzano o zarządzanie kryzysowe, zagrożenia niemilitarne oraz wyzwania dla państwa i społeczeństwa w czasie pokoju[2]. W ten sposób powstało pojemniejsze od obrony totalnej pojęcie bezpieczeństwa całościowego (zintegrowanego, kompleksowego), które można zdefiniować jako redukowanie zagrożeń dla państwa i społeczeństwa poprzez współdziałanie wszystkich podmiotów i sektorów polityki bezpieczeństwa[3]. Całościowe podejście do bezpieczeństwa angażuje aktorów rządowych i pozarządowych, zapewniając prawidłowe funkcjonowanie instytucji

[1] Definicja na podstawie: F. Lindgren, A. Ödlund, *Total Defence at the Crossroads*, „Strategic Outlook" 2017, vol. 7, FOI Totalförsvarets forskningsinstitut, foi.se; R. Penttilä, *Finland's search for security through defence, 1944–89*, London 1991, s. 89–92.

[2] Nowe podejście znalazło wyraz w tzw. kopenhaskiej szkole badaczy bezpieczeństwa międzynarodowego, która wyróżniała pięć sektorów bezpieczeństwa: militarny, polityczny, społeczny, gospodarczy i środowiskowy. Zob. V. Veebel, I. Ploom, *Estonia's comprehensive approach to national defence: origins and dilemmas*, „Journal of Baltic Security" 2018, no. 4(2), s. 1–13.

[3] *(MINI)SŁOWNIK BBN: Propozycje nowych terminów z dziedziny bezpieczeństwa*, Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, www.bbn.gov.pl.

publicznych, polityki, gospodarki, społeczeństwa i poszczególnych obywateli[4]. W przeciwieństwie do obrony totalnej bezpieczeństwo całościowe jest realizowane ciągle, a nie tylko w czasie konfliktu zbrojnego.

Bezpieczeństwo całościowe jest koncepcją szeroką, uwzględniającą kwestie zarządzania kryzysowego, obrony cywilnej i odporności kraju na agresję. Terminologia ta często występuje w dokumentach strategicznych państw regionu nordycko-bałtyckiego w kontekście bezpieczeństwa całościowego, dlatego wymaga wyjaśnienia. Zarządzanie kryzysowe, które obecnie stało się elementem bezpieczeństwa państwa, to działalność organów administracji publicznej polegająca na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli, reagowaniu na kryzys oraz usuwaniu jego skutków (w tym odtwarzaniu zasobów i infrastruktury krytycznej)[5]. Natomiast NATO i UE posługują się terminem zarządzania/reagowania kryzysowego, rozumianego jako zdolność do reagowania na różne etapy kryzysów, które wpływają na bezpieczeństwo członków obu organizacji, ale mają swoje źródło poza ich obszarem[6].

Obrona cywilna kraju to działania ukierunkowane na ochronę ludności, zakładów pracy i urządzeń użyteczności publicznej oraz dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny, współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków[7]. NATO używa pojęcia gotowości cywilnej (*civil preparedness*), które oznacza zapewnienie prawidłowego funkcjonowania administracji w sytuacji kryzysowej i w czasie wojny. Kluczowymi zdolnościami są tu zachowanie ciągłości władz i usług publicznych oraz wsparcie sektora cywilnego dla operacji militarnych NATO[8]. W UE istnieje pojęcie ochrony cywilnej (*civil protection*), czyli współpracy państw członkowskich w reagowaniu na katastrofy naturalne i wynikające z czynnika ludzkiego (na obszarze UE i poza nim)[9].

Odporność można zdefiniować jako zdolność kraju do oporu i przetrwania nieprzyjacielskiego ataku dzięki obronnemu przygotowaniu społeczeństwa,

4 T. Jermalavičius, P. Pernik, M. Hurt, H. Breitenbauch, P. Järvenpää, *Comprehensive Security and Integrated Defence: Challenges of implementing whole-of-government and whole-of-society approaches*, International Centre for Defence and Security, 12.02.2014, s. 85–87, icds.ee.

5 *Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*, prawo.sejm.gov.pl.

6 *Crisis management*, NATO, 27.02.2018, www.nato.int; *Crisis management and Response*, EEAS, 15.06.2016, eeas.europa.eu.

7 *Obrona cywilna obecnie*, Obrona Cywilna Kraju, www.ock.gov.pl.

8 *Civil preparedness*, NATO, 7.06.2018, www.nato.int.

9 *EU Civil Protection Mechanism*, European Commission, 25.07.2019, ec.europa.eu.

niedostępności operacyjnej terytorium, działaniom nieregularnym oraz wsparciu różnych struktur państwowych dla sił zbrojnych[10]. NATO wymaga od państw członkowskich wzmacniania odporności na agresję na podstawie art. 3 Traktatu północnoatlantyckiego. W Sojuszu odporność rozumiana jest jako zdolność społeczeństw do przeciwstawienia się sytuacjom kryzysowym (np. katastrofom naturalnym, awariom infrastruktury krytycznej, atakom zbrojnym) i przywrócenia stanu sprzed ich wystąpienia. Jest ona wypadkową gotowości cywilnej i potencjału wojskowego. Według NATO na odporność składają się: zachowanie ciągłości administracji i kluczowych usług publicznych, bezpieczeństwo dostaw energii, żywności i wody, zdolność do zarządzania niekontrolowanym przemieszczaniem się ludności (nieblokowanie ruchów wojsk), zdolność do radzenia sobie z masowymi ofiarami (służba zdrowia), cyberbezpieczeństwo i wytrzymałość cywilnych systemów telekomunikacyjnych oraz funkcjonowanie transportu (ważne dla mobilności wojskowej i utrzymania kluczowych usług publicznych)[11]. W podobny sposób odporność definiowana jest przez UE. Natowskiej definicji odporności blisko jest do koncepcji bezpieczeństwa całościowego.

Koncepcje obrony totalnej i bezpieczeństwa całościowego są charakterystyczne dla państw regionu nordycko-bałtyckiego. W dokumentach strategicznych często funkcjonują one równolegle.

(1) Strategia wojskowa Litwy z 2016 r. wprowadza obie koncepcje. Obrona totalna obejmuje bezwarunkową obronę państwa przez litewskie siły zbrojne i siły sojuszników z NATO, mobilizację wszystkich zasobów narodowych na rzecz działań obronnych oraz opór wszystkich obywateli i całego narodu wobec agresora. Z kolei całościowe podejście do bezpieczeństwa jest definiowane jako łączenie zdolności wojskowych i cywilnych, tj. współdziałanie sił zbrojnych i innych instytucji publicznych[12].

(2) Koncepcja bezpieczeństwa narodowego Łotwy z 2016 r. nie posługuje się pojęciem obrony totalnej. Mówi natomiast o konieczności całościowego podejścia do zapobiegania zagrożeniom militarnym i niemilitarnym. Od 2019 r. priorytetem polityki obronnej Łotwy jest wprowadzenie systemu całościowej obrony narodowej. Dzięki niemu sektor rządowy i pozarządowy mają być lepiej

[10] (*MINI*)*SŁOWNIK BBN…*, *op. cit.*
[11] W.-F. Roepke, H. Thankey, *Resilience: the first line of defence*, NATO Review, 27.02.2019, www.nato.int.
[12] *The Military Strategy of the Republic of Lithuania 2016*, Ministry of National Defence of the Republic of Lithuania, 17.03.2016, kam.lt.

przygotowane do zarządzania sytuacjami kryzysowymi i przywracania stanu sprzed kryzysu, zapewniania odporności na presję zewnętrzną oraz prewencji zagrożeń. System obejmie przysposobienie społeczeństwa do obrony kraju i wzmocnienie zdolności państwa do funkcjonowania w warunkach kryzysu (w obszarze administracji, dostaw energii, służby zdrowia czy logistyki). Całościowa obrona narodowa ma się opierać na siedmiu filarach: zdolnościach wojskowych, współpracy sektora publicznego i prywatnego, edukacji proobronnej, obronie cywilnej, komunikacji strategicznej, odporności ekonomicznej oraz odporności psychologicznej[13].

(3) Strategia obrony narodowej Estonii z 2011 r. wymienia zasady obrony totalnej i zintegrowanego podejścia do obrony. Pierwsza definiowana jest jako zaangażowanie wszystkich dostępnych środków w zapobieganie jakimkolwiek działaniom zbrojnym skierowanym przeciw Estonii. Druga wychodzi poza wymiar *stricte* militarny – oznacza zaangażowanie środków wojskowych i niewojskowych (najważniejszych instytucji państwowych, w szczególności odpowiadających za bezpieczeństwo wewnętrzne) w przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym (zarówno w czasie wojny, jak i pokoju)[14]. Najnowsza koncepcja bezpieczeństwa narodowego z 2017 r. dodaje do tych zadań aktywność sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego, wprowadzając zasadę całościowej obrony narodowej (*riigikaitse lai käsitus*)[15] – zob. rozdział III.

(4) Obecnie w duńskich strategiach nie pojawiają się koncepcje obrony totalnej i bezpieczeństwa całościowego. Kopenhaga w minionych dwóch dekadach koncentrowała się na działaniach ekspedycyjnych i zdemontowała zimnowojenny system obrony totalnej, uznawszy konwencjonalną napaść na duńskie terytorium za nierealistyczny scenariusz. Ostatnim dokumentem mówiącym o obronie totalnej było Porozumienie obronne na lata 2005–2009[16]. Zgodnie z jego literą polegała ona na wykorzystaniu wszystkich dostępnych zasobów celem utrzymania zorganizowanego i dobrze funkcjonującego społeczeństwa

[13] *Comprehensive National Defence in Latvia*, Ministry of Defence of the Republic of Latvia, 23.08.2018, www.mod.gov.lv.

[14] *National Defence Strategy*, Ministry of Defence of the Republic of Estonia, 2011, www.kaitseministeerium.ee.

[15] Koncepcja posługuje się też pojęciem szerokiego bezpieczeństwa. Zdefiniowane jest ono jako zdolność państwa i narodu do obrony kluczowych wartości i celów przed zagrożeniami zewnętrznymi (politycznymi, wojskowymi, ekonomicznymi, społecznymi), a także zdolność do neutralizacji tych zagrożeń. W tym celu konieczne jest skoordynowane zaangażowanie instytucji publicznych i niepublicznych w kreowanie i utrzymanie stabilnego i pokojowego środowiska bezpieczeństwa. Zob. *National Security Concept 2017*, Ministry of Defence of the Republic of Estonia, 2017, www.kaitseministeerium.ee.

[16] *Defence Agreement 2005–2009*, Danish Ministry of Defence, 10.06.2004, www.fmn.dk.

oraz ochrony ludności i majątku narodowego. Wprawdzie Porozumienie obronne na lata 2018–2023 posługuje się pojęciem Sił Obrony Totalnej, ale należy je rozumieć jako rozwinięcie mobilizacyjne sił zbrojnych na czas wojny (żołnierze zawodowi, rezerwiści, obrona terytorialna)[17].

(5) Po rosyjskiej agresji na Ukrainę w Szwecji nastąpił powrót do myślenia o bezpieczeństwie narodowym w kategoriach obrony własnego terytorium (strategia obronna z 2015 r.). Sztokholm częściowo odbudowuje rozmontowany po zakończeniu zimnej wojny system obrony totalnej, który do lat dziewięćdziesiątych był „znakiem rozpoznawczym" szwedzkiej polityki bezpieczeństwa. W Szwecji obrona totalna to połączenie obrony militarnej i cywilnej (wsparcie cywilne dla sił zbrojnych, ochrona ludności, kryzysowe funkcjonowanie społeczeństwa w kluczowych obszarach). W ramach koncepcji podkreśla się znaczenie: obrony psychologicznej (w czasie pokoju, kryzysu i wojny), zwalczania działań hybrydowych i wrogiej propagandy, bezpieczeństwa cybernetycznego, obrony terytorialnej i skutecznego wywiadu[18]. Podmiotami obrony totalnej są nie tylko siły zbrojne, lecz także parlament, rząd, administracja, samorządy, przedsiębiorcy, organizacje ochotnicze i obywatele[19].

(6) Norweski system obrony totalnej w czasie zimnej wojny opierał się na bliskiej współpracy instytucji wojskowych i cywilnych. Jej celem było zapewnienie wsparcia sektora cywilnego dla sił zbrojnych w razie konfliktu zbrojnego. Po 1991 r. system ten – tak jak w Szwecji – przeszedł drogę od demontażu do częściowej odbudowy. Obecnie obrona totalna definiowana jest jako suma wszystkich zasobów cywilnych i militarnych wykorzystywanych w zarządzaniu kryzysowym i w razie agresji. Podstawę sytemu stanowi nadal wzajemne wsparcie i współpraca sił zbrojnych i sektora cywilnego[20]. Norwegia stawia na zwiększenie szybkości reagowania na sytuacje kryzysowe, zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego oraz wsparcia sił zbrojnych dla administracji publicznej, policji i ludności[21]. Niedawnym testem dla norweskiej obrony totalnej były natowskie ćwiczenia Trident Juncture 2018.

17 *Agreement for Danish Defence 2018–2023*, Danish Ministry of Defence, 28.01.2018, www.fmn.dk.
18 *The Swedish Defence Bill 2016–2020*, Government Offices of Sweden, 8.05.2015, www.government.se.
19 *Swedish Defence Commission presents report on total defence concept and civil defence*, Government Offices of Sweden, 20.12.2017, www.government.se.
20 *Exercise Trident Juncture 2018 (TRJE18): facts and information*, Norwegian Armed Forces, 2018, www.forsvaret.no.
21 *Support and Cooperation: A description of the total defence in Norway*, Norwegian Ministry of Defence, Norwegian Ministry of Justice and Public Security, 2018, www.regjeringen.no.

(7) Fiński raport obronny z 2017 r. zawiera pojęcie bezpieczeństwa całościowego. Oznacza ono gotowość do wykorzystania środków militarnych i niemilitarnych dla przeciwdziałania coraz bardziej przenikającym się zagrożeniom zewnętrznym i wewnętrznym[22]. Celem koncepcji bezpieczeństwa całościowego jest zabezpieczenie kluczowych obszarów funkcjonowania państwa i społeczeństwa (zob. rozdział II)[23]. Aktorami są tu władze, biznes, organizacje pozarządowe i obywatele.

[22] *Government's Defence Report*, Prime Minister's Office Publications 7/2017, Helsinki 2017, www.defmin.fi.

[23] *The Security Strategy for Society*, Government Resolution, The Security Committee of Finland, 2.11.2017, www.turvallisuuskomitea.fi.

II. FINLANDIA: CZEMPION BEZPIECZEŃSTWA CAŁOŚCIOWEGO

W Finlandii system bezpieczeństwa całościowego, rozwijany od lat 50., jest zakorzeniony w kulturze strategicznej państwa i uwarunkowaniach społeczno-historycznych. Kluczem do zrozumienia fińskiego sposobu na bezpieczne państwo i społeczeństwo jest *sisu*, czyli nieprzetłumaczalne na inne języki słowo-symbol, oznaczające zespół cech charakteru narodowego Finów. *Sisu* to fińskie *virtù* (niepoddawanie się przeciwnościom losu) – hart ducha, siła woli, odwaga oraz upór i wytrwałość w dążeniu do celu, pomagające wytrwać w ciężkich chwilach[24]. Historycznie *sisu* pozwalało Finom wychodzić zwycięsko ze zmagań zarówno z trudnymi warunkami klimatycznymi i północnymi zimami[25], jak i zagrożeniami zewnętrznymi w czasie wojen. Fińską determinację we wzmacnianiu odporności społeczeństwa na sytuacje kryzysowe i bezpieczeństwa całościowego można odczytywać właśnie jako jeden z przejawów *sisu*. Ponadto fińscy autorzy zwracają uwagę na wpływ na rodzimą koncepcję bezpieczeństwa całościowego nordyckiego modelu państwa dobrobytu z rozbudowaną funkcją opiekuńczą i redystrybucyjną względem obywateli. Charakterystyczna dla tej koncepcji jest bowiem silna pozycja państwa i instytucji publicznych (łączona z dużym zaangażowaniem społecznym sieci aktorów pozarządowych). Ważną rolę odgrywa też peryferyjne położenie geopolityczne Finlandii na styku Zachodu i Rosji. Z perspektywy tego kraju – o niewielkiej populacji i dużym terytorium – determinuje ono konieczność efektywnego i zintegrowanego gospodarowania niewielkimi zasobami, aby przetrwać w świecie zdominowanym przez mocarstwa[26].

1. Rozwój systemu bezpieczeństwa całościowego

Finlandia ma długą tradycję całościowego podejścia do bezpieczeństwa państwa, sięgającą międzywojnia i wojny zimowej z ZSRR (1939–1940). Dla Finlandii był to konflikt totalny, który wymagał podporządkowania wszystkich dostępnych zasobów i dziedzin życia działaniom obronnym. Z tych doświadczeń korzystano następnie w czasie zimnej wojny, kiedy to fińską doktrynę

[24] J. Nylund, *Sisu: The Finnish Art of Courage*, London 2018; J. Adamczewski, M. Obrębska, *Sisu – emocja kulturowa, schemat poznawczy czy słowo klucz do tożsamości Finów?*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska" 2018, t. 31(4), s. 51–63.

[25] A. Kivi, *Siedmiu Braci*, Poznań 1977.

[26] M. Aaltola, T. Juntunen, *Nordic Model Meets Resilience – Finnish Strategy for Societal Security* [w:] M. Aaltola, B. Kuznetsov, A. Sprūds, E. Vizgunova (red.), *Societal Security in the Baltic Sea Region: Expertise Mapping and Raising Policy Relevance*, Latvian Institute of International Affairs, 2018, s. 26–42, www.liia.lv.

militarną oparto na zasadzie obrony totalnej, realizowanej w czterech wymiarach: militarnym, gospodarczym, cywilnym (ochrona ludności i infrastruktury) i psychologicznym (utrzymanie woli obrony kraju)[27]. Wiarygodne odstraszanie potencjalnego agresora miało być dla Finlandii przepustką do trzymania się poza rywalizacją mocarstw.

W obszarze militarnym Finlandia postawiła na armię poborową z dużym rozwinięciem mobilizacyjnym oraz wprowadzenie terytorialnej organizacji wojsk lądowych obejmującej całość kraju (obrona terytorialna). W 1975 r. potencjał mobilizacyjny państwa wynosił 700 tys. żołnierzy, czyli ok. 15% całości populacji. Spośród niemilitarnych aspektów obrony totalnej największe znaczenie przypadło natomiast wzmacnianiu obrony cywilnej. W 1958 r. wystartował ambitny program budowy schronów zdolnych do przyjęcia niemal połowy mieszkańców. Fińscy decydenci chcieli w ten sposób ograniczyć straty cywilne, gdyż przewidywali, że w razie globalnego konfliktu kraj – ze względu na położenie w pobliżu strategicznych baz radzieckich na Półwyspie Kolskim – nie uniknie ataków atomowych. Więcej uwagi poświęcono też przygotowaniom na wypadek konieczności przestawienia gospodarki na tory wojenne, zwiększając zapasy surowcowo-materiałowe. Z perspektywy fińskiej obrony totalnej kluczowymi zdolnościami były: mobilizacja całości zasobów państwa w razie ataku, wytrzymanie uderzeń z powietrza i skutków eksplozji atomowych oraz ochrona potencjału gospodarczego (także w warunkach izolacji międzynarodowej)[28].

Po rozpadzie ZSRR Finlandia w przeciwieństwie do Szwecji nie rozmontowała swojego systemu obrony totalnej. Był on stopniowo rozwijany, m.in. poprzez instytucjonalizację zimnowojennych rozwiązań (utworzenie Narodowej Agencji Dostaw Awaryjnych i Narodowego Stowarzyszenia Szkolenia Obronnego w 1993 r. oraz Komitetu Bezpieczeństwa w 2013 r.), a także dostosowywanie do szerszego spektrum wyzwań i zagrożeń (związanych np. z funkcjonowaniem sektora finansowego i usług publicznych, ochroną środowiska, terroryzmem, cyberbezpieczeństwem czy bezpieczeństwem dostaw). Większy nacisk

[27] Systemowe rozwiązania zaczęto wprowadzać w latach 50. Organizacyjnym przełomem było przywrócenie instytucji Rady Obrony (1957), zrzeszającej kierownictwo polityczne i wojskowe kraju i odpowiedzialnej za realizację koncepcji obrony totalnej. Od 1964 r. ze względów politycznych unikano terminu „obrona totalna" w oficjalnych dokumentach. Coraz większą wagę przywiązywano też do szkolenia żołnierzy pod kątem działań nieregularnych, dzięki czemu wojna partyzancka stała się częścią doktryny obronnej. P. Visuri, *Evolution of the Finnish Military Doctrine 1945–1985*, „Finnish Defence Studies 1", War College, Helsinki 1990, s. 30–34, www.core.ac.uk; R. Penttilä, *Finland's search for security...*, *op. cit.*, s. 89–92.

[28] P. Visuri, *Evolution of the Finnish Military Doctrine...*, *op. cit.*, s. 42–48.

położono zatem na aspekty niemilitarne i całościowe podejście. W proces zaangażowano nie tylko siły zbrojne i administrację państwową, lecz także Unię Europejską, organizacje pozarządowe czy poszczególnych obywateli w lokalnych wspólnotach[29]. Wraz z przedmiotowym i podmiotowym rozszerzaniem obrony totalnej pojęcie to ustępowało miejsca bezpieczeństwu społeczeństwa (*yhteiskunnan turvallisuus*). Strategia bezpieczeństwa społeczeństwa (bezpieczeństwa całościowego) rozwijana była w kolejnych dokumentach z lat 2003, 2006, 2010 i 2017. Z perspektywy bezpieczeństwa Finlandii w ostatnich latach coraz ważniejszymi tematami stają się zwalczanie zagrożeń hybrydowych i terroryzmu oraz przeciwdziałanie nielegalnej imigracji. Wynika to z agresywnej polityki Rosji, serii zamachów terrorystycznych w Europie (w tym w krajach nordyckich) i kryzysu migracyjnego.

2. Zagrożenia

Przeglądu zagrożeń, na które odpowiadać ma strategia bezpieczeństwa całościowego, co trzy lata dokonuje międzyresortowy zespół pod auspicjami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Jest to wymóg w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności. Raport resortu spraw wewnętrznych (National Risk Assessment) za 2018 r. ujmuje zagrożenia w sposób szeroki – na poziomie państwa, społeczeństwa i jednostki. Dokument zwraca uwagę na główne czynniki kształtujące środowisko bezpieczeństwa Finlandii, do których należą globalne i lokalne megatrendy, zagrożenia hybrydowe, wyzwania związane z postępem technologicznym oraz zmiany klimatyczne[30].

Wśród negatywnych megatrendów Finlandia wyróżnia m.in.: tendencje antydemokratyczne, łamanie praw człowieka oraz powrót do polityki opartej na sile (na poziomie globalnym) czy rosnące nierówności i podziały wśród mieszkańców kraju, starzenie się społeczeństwa oraz pogarszającą się kondycję fizyczną Finów (na poziomie lokalnym)[31]. Do zagrożeń hybrydowych zalicza dezinformację, wpływanie na debatę publiczną za pomocą mediów społecznościowych,

[29] Zasada bezpieczeństwa całościowego wraz ze wzrostem zaangażowania międzynarodowego fińskich sił zbrojnych zaczęła być rozciągana także na operacje zagraniczne. W 2007 r. Finlandia powołała do życia rządowe Centrum Zarządzania Kryzysowego (wspierające udział cywilów w operacjach zagranicznych), a rok później Fińskie Centrum Eksperckie Całościowego Zarządzania Kryzysowego, mające za zadanie wypracowywanie wspólnego i holistycznego zaangażowania w operacje zagraniczne wśród personelu cywilnego i wojskowego.

[30] *National Risk Assessment 2018*, Ministry of the Interior of Finland, 2019, julkaisut.valtioneuvosto.fi.

[31] Z kolei fińska agencja bezpieczeństwa wewnętrznego i wywiadu (SUPO) wśród megatrendów wymienia: globalizację, zmiany klimatu, zmiany światowego układu sił, kurczenie się zasobów naturalnych, cyfryzację, postęp technologiczny, zmiany demograficzne i urbanizację.

ataki cybernetyczne, ale też wykorzystanie nieruchomości na terytorium Finlandii do działań wywiadowczo-dywersyjnych[32]. Trzecia grupa zagrożeń jest wynikiem postępującej cyfryzacji i robotyzacji oraz rosnącej zależności instytucji publicznych, gospodarki i społeczeństwa od sztucznej inteligencji, Internetu rzeczy, inteligentnego transportu czy *big data*. Ryzyka z tym związane to m.in.: przerwy w dostawach sygnału GPS, zakłócenia systemów teleinformatycznych, przestępczość w sieci czy masowe naruszenia ochrony danych osobowych. Z kolei globalne ocieplenie wywiera negatywny wpływ na środowisko i kwestie społeczno-gospodarcze. Coraz większym problemem stają się – wynikające ze zmian i anomalii klimatycznych – przerwy w dostawach energii, uszkodzenia infrastruktury, zagrożenia dla lasów i rolnictwa, pożary, powodzie oraz migracje ludności.

Finlandia odnotowuje wzrost zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa w kilku obszarach[33]. Należą do nich: operacje informacyjne (podważanie zaufania do władz, wpływ na wybory), presja zewnętrzna (polityczna, finansowa, militarna), ruchy migracyjne (ryzyko nasilenia nastrojów antyimigranckich i załamania systemu azylowego), zakłócenia sieci teleinformatycznych i cyberbezpieczeństwo, wzrost odporności na antybiotyki (zmniejszający skuteczność leczenia i zwiększający ryzyko epidemii), choroby zwierząt i roślin, zakłócenia w dostawach wody i żywności oraz ryzyko katastrofy w żegludze bałtyckiej (związanej z przewozem ropy lub chemikaliów). Dodatkowe źródło informacji na temat percepcji zagrożeń w kraju stanowią coroczne raporty fińskiej agencji bezpieczeństwa wewnętrznego i wywiadu (SUPO). Są one sprofilowane pod kątem działalności kontrwywiadowczej (wskazują na szczególną aktywność w Finlandii służb rosyjskich i chińskich) oraz przeciwdziałania terroryzmowi i ekstremizmowi (drugi stopień w czterostopniowej skali, co oznacza podwyższone ryzyko zamachu)[34].

Jednym z elementów kultury strategicznej Finlandii jest nieprzypisywanie zagrożeń konkretnym państwom. Wynika to z dążenia Helsinek do odgrywania roli mediatora na arenie międzynarodowej i pośrednika w stosunkach między USA a Rosją. Na postrzeganie Rosji wpływa dziedzictwo zimnowojennej

[32] Nawiązuje to do fińskich dyskusji na temat należących do Rosjan nieruchomości w Finlandii, znajdujących się w pobliżu obiektów wojskowych i krytycznej infrastruktury.

[33] Utrzymuje się natomiast poziom zagrożenia agresją zbrojną, terroryzmem, zamieszkami, zakłóceniami gospodarki, systemu finansowego i dostaw energii, brakiem dostępności surowców naturalnych, trudnościami w logistyce oraz awarią elektrowni atomowej. *National Risk Assessment 2018*, *op. cit.*

[34] *Supo's Jubilee Year Book: The new intelligence legislation will significantly enhance Supo's intelligence capacities*, Finnish Security and Intelligence Service, www.supo.fi.

polityki finlandyzacji[35], kiedy zagrożenia ze strony ZSRR były tematem wyłączonym z debaty publicznej, oraz polityka dobrych dwustronnych relacji polityczno-handlowych utrzymana po 1991 r. Analiza doktryny obronnej i zmian w polityce bezpieczeństwa Finlandii w odpowiedzi na wojnę rosyjsko-ukraińską, do których można zaliczyć intensyfikację współpracy wojskowej ze Szwecją, USA i NATO, pokazuje jednak, że z fińskiej perspektywy Rosja pozostaje pierwszoplanowym zagrożeniem.

3. Realizacja strategii bezpieczeństwa całościowego: teoria i praktyka

Fińska koncepcja bezpieczeństwa całościowego wyłożona jest w rządowej Strategii bezpieczeństwa dla społeczeństwa z 2017 r. Za jej przygotowanie odpowiadał Komitet Bezpieczeństwa (zob. s. 22). W pracach nad powstaniem dokumentu uczestniczyli przedstawiciele administracji publicznej, samorządów, sektora prywatnego i organizacji pozarządowych. Udział społeczny zagwarantowano, organizując wysłuchania publiczne. Fiński system bezpieczeństwa całościowego opiera się na zasadzie „gotowości kryzysowej" (*preparedness*). Oznacza ona całość działań – na szczeblu centralnym, regionalnym i obywatelskim – ukierunkowanych na zapewnienie prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa oraz skutecznego reagowania na sytuacje kryzysowe (w tym odbudowy pokryzysowej, czyli przywrócenia stanu sprzed kryzysu). Strategia wyróżnia siedem kluczowych obszarów funkcjonowania społeczeństwa (*vital functions of society*), które należy zabezpieczać niezależnie od okoliczności – zarówno w sytuacji normalnej, jak i kryzysowej.

A. Przywództwo (*leadership*). Z punktu widzenia państwa fundamentem bezpieczeństwa całościowego jest zapewnienie efektywnej współpracy między władzami centralnymi, regionalnymi, biznesem, organizacjami pozarządowymi, instytucjami badawczymi i uniwersytetami oraz społeczeństwem. Na skuteczne kierowanie systemem bezpieczeństwa całościowego składają się w szczególności: dobre rozwiązania prawne, jasny podział odpowiedzialności, obowiązków i kompetencji, przejrzysty proces decyzyjny, zapewnienie pełnej świadomości sytuacyjnej (szybkie pozyskiwanie i przepływ informacji),

[35] Mianem finlandyzacji określa się politykę budowania specjalnych stosunków fińsko-radzieckich w czasie prezydentury Urho Kekkonena (1956–1982). Opierała się ona na uwzględnianiu interesów Kremla w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa Finlandii celem utrzymania pluralizmu politycznego i gospodarki wolnorynkowej. Charakterystycznym elementem finlandyzacji było wykorzystywanie przez najważniejszych fińskich polityków poparcia Kremla w wewnątrzpolitycznych rozgrywkach o władzę. J. Lavery, *All of the President's Historians: The Debate over Urho Kekkonen*, „Scandinavian Studies" 2003, t. 75, nr 3, s. 378–381.

a także mechanizmy zarządzania kryzysowego i komunikacji kryzysowej (międzyresortowej, z administracją, z mediami, z obywatelami)[36].

Pierwszoplanową rolę koordynacyjną odgrywa kancelaria premiera, odpowiadająca m.in. za świadomość sytuacyjną (rządowe centrum sytuacyjne) i komunikację kryzysową. Na szczeblu centralnym w realizację strategii bezpieczeństwa całościowego zaangażowane są wszystkie ministerstwa. W każdym resorcie sekretarzowi stanu podlega wyposażony we własny sekretariat urzędnik odpowiedzialny za „gotowość kryzysową"[37]. Wsparcia w zakresie bezpieczeństwa całościowego udziela rządowi i poszczególnym resortom Komitet Bezpieczeństwa, którego stały sekretariat działa przy Ministerstwie Obrony od 2013 r. Komitet ma istotne znaczenie dla fińskiego systemu bezpieczeństwa całościowego – monitoruje i koordynuje wdrażanie Strategii bezpieczeństwa dla społeczeństwa i Strategii bezpieczeństwa cybernetycznego, analizuje środowisko bezpieczeństwa państwa, zmiany w fińskim społeczeństwie i współpracę różnych instytucji w zakresie bezpieczeństwa całościowego, opracowuje rekomendacje, a w razie sytuacji kryzysowej służy rządowi jako ciało specjalistyczno-eksperckie. W skład Komitetu wchodzi dwudziestu członków i czterech ekspertów. Są to przedstawiciele: kancelarii premiera (trzech) i prezydenta, resortu obrony, spraw zagranicznych, sprawiedliwości, spraw wewnętrznych (dwóch), finansów, edukacji i kultury, rolnictwa i leśnictwa, transportu i komunikacji, gospodarki i zatrudnienia, opieki społecznej i zdrowia, środowiska, policji, sił zbrojnych, straży granicznej, urzędu celnego, Narodowej Agencji i Rady Dostaw Awaryjnych, Narodowego Stowarzyszenia Ratownictwa oraz służb specjalnych. Spotkania Komitetu odbywają się raz w miesiącu[38].

Dla kierowania systemem bezpieczeństwa całościowego nieodzowna jest dobra współpraca wojskowo-cywilna. Specyfiką Finlandii, która nigdy nie przeszła na armię zawodową, jest brak oddzielenia sił zbrojnych od społeczeństwa. Wielu polityków i urzędników państwowych zna problemy obronności kraju, gdyż sami odbyli obowiązkową służbę wojskową. Przykładowo w parlamencie w latach 2011–2015 stopień wojskowy miało aż 90% posłów płci męskiej (w tym

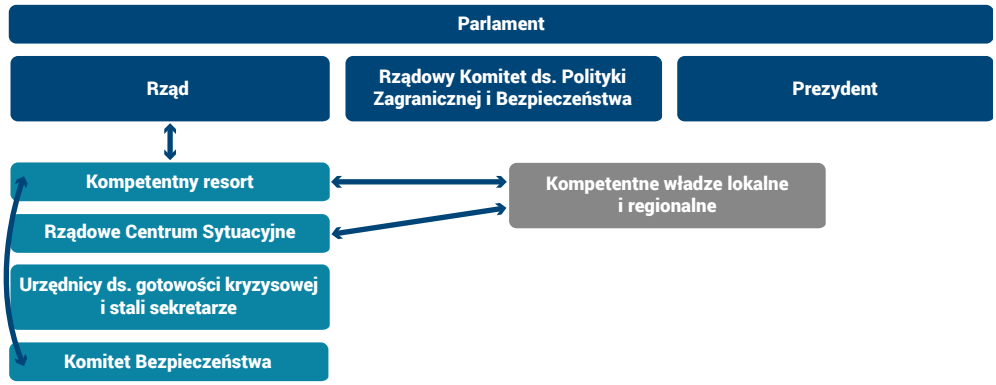
[36] *Security Strategy for Society…, op. cit.*

[37] T. Jermalavičius, P. Pernik, M. Hurt, H. Breitenbauch, P. Järvenpää, *Comprehensive Security and Integrated Defence…, op. cit.*; *Comprehensive Security*, Security Committee of Finland, www.turvallisuuskomitea.fi.

[38] Komitet prowadzi też seminaria i debaty publiczne z partnerami pozarządowymi – współpracuje m.in. z Narodowym Stowarzyszeniem Ratownictwa, Organizacją Marty (propagującą umiejętności przydatne do zapewnienia samowystarczalności obywateli), Czerwonym Krzyżem czy Stowarzyszeniem Szkolenia Obronnego.

pięciu stopień majora)[39]. Długą tradycję kontaktów wojskowo-cywilnych pielęgnują też organizowane od 1961 r. pod egidą akademii obrony Kursy Obrony Narodowej. Dotychczas wzięło w nich udział łącznie ponad 65 tys. osób[40]. Są one platformą spotkań kierownictwa wojskowego z liderami społeczeństwa obywatelskiego, biznesu, administracji i samorządów. Obejmują tematy międzynarodowe, bezpieczeństwa i obrony, aktywności sił zbrojnych, zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwa dostaw, obrony cywilnej czy komunikacji i transportu. Corocznie odbywają się cztery kursy ogólne i kilka specjalistycznych (prowadzone są też kursy regionalne).

Wykres 1. Schemat organizacyjny systemu bezpieczeństwa całościowego w Finlandii



Źródło: *The Security Strategy for Society*, Government Resolution, The Security Committee of Finland.

B. Aktywność międzynarodowa i w Unii Europejskiej. Dla Finlandii bezpieczeństwo całościowe kraju zaczyna się poza jego granicami, tj. wymaga oparcia w działaniach na arenie międzynarodowej, przede wszystkim w Unii Europejskiej. W polityce zagranicznej ambicją tego państwa jest wspieranie zrównoważonego rozwoju, praw człowieka i demokracji, walki ze zmianami klimatu i przestrzegania prawa międzynarodowego. Peryferyjnie położona Finlandia postrzega UE jako naturalną wspólnotę bezpieczeństwa – zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Z punktu widzenia systemu bezpieczeństwa całościowego kraju ważna jest możliwość szybkiego otrzymania

[39] Prezydent Sauli Niinistö jest kapitanem rezerwy, podobnie jak były premier Juha Sipilä. Żona byłego premiera Anttiego Rinne Heta Ravolainen-Rinne służyła w Brygadzie Savo i brała udział w operacji w Bośni. S. Holopainen, *Nämä ovat kansanedustajien sotilasarvot – katso lista!*, Ilta Sanomat, 3.06.2014, www.is.fi.

[40] V. Valtonen, *The Finnish Concept for Comprehensive Security*, Security Committee of Finland, 14.06.2017, www.defmin.fi.

pomocy międzynarodowej w razie katastrofy naturalnej, sytuacji kryzysowej lub konfliktu zbrojnego, a także stabilność strefy euro i funkcjonowanie jednolitego rynku gwarantującego bezpieczeństwo wymiany handlowej. Helsinki podkreślają znaczenie unijnych klauzul solidarności oraz wzajemnej pomocy i wsparcia (art. 222 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i art. 42 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej).

Finlandia znajduje się też w grupie państw opowiadających się za zacieśnianiem kooperacji w ramach wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) UE[41]. Doraźnie fińskie poparcie wynika z bieżących zmian w środowisku bezpieczeństwa, związanych z zamachami terrorystycznymi w Europie, kryzysem migracyjnym, rosnącymi napięciami międzynarodowymi i brexitem. W perspektywie średniookresowej Finlandia inwestuje w rozwój WPBiO jako platformy wzmacniania współpracy wojskowej z partnerami europejskimi, gdyż nie jest członkiem NATO, które pozostaje najważniejszą organizacją bezpieczeństwa obszaru euroatlantyckiego[42]. Wreszcie – w perspektywie długofalowej – Finowie obawiają się powrotu do globalnej rywalizacji mocarstw (USA, Chin, Rosji), której ofiarą niechybnie padłyby mniejsze państwa. W przyszłości receptą na zapewnienie bezpieczeństwa Finlandii mogłoby być zatem takie wzmocnienie unijnej polityki zagranicznej i obronnej, które przekształci Unię w globalnego gracza zdolnego do skutecznej obrony swoich interesów[43]. W ostatnich latach Helsinki mogły wywierać wpływ na debatę o kształcie WPBiO poprzez aktywność Finów w unijnych strukturach – głównie wiceszefa Komisji Europejskiej Jyrkiego Katainena (2014–2019) oraz gen. Esę Pulkkinena, pełniącego funkcję dyrektora generalnego Sztabu Wojskowego UE oraz Komórki Planowania i Prowadzenia Operacji Wojskowych (MPCC).

Finlandia angażuje się też w unijne misje treningowe i operacje wojskowe. W 2019 r. były to misje szkoleniowe w Mali i Somalii (odpowiednio 2 i 6 żołnierzy) oraz operacja Sophia na Morzu Śródziemnym (10 żołnierzy). Ponadto w 2017 r., w ramach aktywowania przez Francję klauzuli wzajemnej pomocy UE

41 *Franco-Finnish statement on European defence*, French Ministry for Europe and Foreign Affairs, 15.06.2016, www.diplomatie.gouv.fr; *Prime Minister Juha Sipilä: Developing the EU's defence dimension is in Finland's interest*, Prime Minister's Office, 7.06.2017, www.vnk.fi.

42 Chociaż Finlandia nie ubiega się o członkostwo w NATO, rozwija bliską współpracę wojskową z Sojuszem. Jej wyrazem jest udział w natowskich ćwiczeniach i operacjach, w Siłach Odpowiedzi NATO oraz w Programie Wzmocnionego Partnerstwa (EOP), a także podpisanie porozumienia z NATO o Host Nation Support (2014). Odbywają się również spotkania w formacie NATO plus Szwecja i Finlandia (29+2). J. Gotkowska, P. Szymański, *Współpraca czy członkostwo? Szwecja i Finlandia wobec NATO*, OSW, Warszawa 2017, www.osw.waw.pl.

43 Speech by President of the Republic Sauli Niinistö at the Ambassadors' Conference on 20 August 2019, President of the Republic of Finland, 20.08.2019, www.presidentti.fi.

(po zamachach terrorystycznych w Paryżu w 2015 r.), podwoiła swój kontyngent w siłach ONZ UNIFIL w Libanie (do 340 żołnierzy, co pozwoliło zluzować część sił francuskich)[44]. Finlandia przejawia aktywność w Grupach Bojowych UE – dotychczas pięciokrotnie zgłaszała pododdziały do dyżurów. W ramach PESCO uczestniczy zaś w czterech projektach (bezpiecznej komunikacji radiowej, mobilności wojskowej, zespołów szybkiego reagowania cybernetycznego i naziemnych pojazdów bezzałogowych)[45].

Zwiększanie odporności na zagrożenia hybrydowe

Po rosyjskiej agresji na Ukrainę (2014) specjalizacją Finlandii stało się promowanie współpracy międzynarodowej w zwalczaniu zagrożeń hybrydowych. Fińskie zainteresowanie tą problematyką wynika z coraz bardziej skomplikowanej natury współczesnych konfliktów (rozmyte granice między pokojem i wojną oraz bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym, udział aktorów państwowych i niepaństwowych, trudność w zakresie wykrycia i przypisania sprawstwa). System bezpieczeństwa całościowego kraju był długo sprofilowany pod kątem zdolności do reagowania na tradycyjne zagrożenia konwencjonalne, głównie atak zbrojny. Tymczasem agresja hybrydowa wymaga od państwa i społeczeństwa przygotowania do odpierania szerszego spektrum wrogich działań, w tym ataków cybernetycznych, dezinformacji, prób paraliżowania infrastruktury krytycznej, presji ekonomicznej i surowcowej czy akcji dywersyjnych. Stąd konieczność ciągłego monitorowania zagrożeń, utrzymywania gotowości do szybkiej odpowiedzi i wymiany informacji z zagranicznymi partnerami.

Finlandia chce, by Helsinki stały się ważnym centrum ekspertyzy oraz wymiany poglądów i doświadczeń w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym. Dlatego w 2017 r. stworzyła tam Europejskie Centrum ds. Zwalczania Zagrożeń Hybrydowych, otwarte dla państw UE i NATO. Prowadzi ono międzynarodową działalność badawczo-szkoleniową na rzecz wypracowania dobrych praktyk w walce z zagrożeniami hybrydowymi. Dla Finlandii ważne jest reagowanie na niebezpieczeństwa tego typu nie tylko na szczeblu narodowym, lecz także unijnym (opowiada się

[44] Mimo koncentracji na obronie własnego terytorium Finlandia jest aktywna w operacjach zagranicznych ONZ, UE i NATO, włączając się w przeciwdziałanie globalnym zagrożeniom. Zgodnie z fińskimi regulacjami może brać w nich udział do 2 tys. żołnierzy jednocześnie. *Osallistuminen kriisinhallintaan*, Puolustusvoimat, www.puolustusvoimat.fi.

[45] *Permanent Structured Cooperation (PESCO)'s projects – Overview*, European Council, Council of the European Union, 7.05.2019, www.consilium.europa.eu.

też za bliską współpracą UE–NATO na tym polu). W drugiej połowie 2019 r. Finlandia sprawowała prezydencję w Radzie UE i jednym z kluczowych punktów jej programu była całościowa ochrona bezpieczeństwa obywateli Unii, na którą składają się: skuteczność działań zewnętrznych UE, europejska współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności oraz wzmacnianie odporności na zagrożenia hybrydowe i cybernetyczne[46]. W zakresie zwalczania zagrożeń hybrydowych stawiano na poprawę ochrony infrastruktury krytycznej (m.in. elektrownie i systemy bankowe), zwalczanie broni masowego rażenia i walkę z dezinformacją. Pod auspicjami Finlandii odbyły się też uwzględniające scenariusze hybrydowe unijne gry decyzyjne i symulacje dla szefów resortów spraw wewnętrznych i ministrów finansów[47]. Aktualnie Helsinki dbają m.in. o to, by temat zagrożeń hybrydowych pojawiał się na spotkaniach ministrów obrony i spraw zagranicznych UE[48].

C. Zdolności obronne. Na zdolności obronne Finlandii, ukierunkowane na konwencjonalne odstraszanie, składają się: potencjał militarny, gotowość społeczeństwa do obrony kraju, zaangażowanie administracji publicznej (współpraca międzyinstytucjonalna w obszarze bezpieczeństwa) i międzynarodowa kooperacja wojskowa. Do tej ostatniej wliczana jest także zdolność przyjmowania i udzielania pomocy wojskowej, dodana do zadań sił zbrojnych (obrona terytorium, wsparcie administracji i udział w zagranicznych operacjach reagowania kryzysowego) na podstawie nowelizacji prawa z 2017 r. To duża zmiana w polityce obronnej państwa, tradycyjnie przywiązanego do zasady samodzielnej obrony i niebędącego członkiem NATO.

Finlandia utrzymuje model armii poborowej skoncentrowanej na obronie terytorialnej. Obowiązkowa służba wojskowa trwa od 165 do 347 dni. Po reformie z 2017 r. planowane rozwinięcie mobilizacyjne sił zbrojnych na czas wojny wynosi 280 tys. żołnierzy. Pobór obejmuje ok. 20–25 tys. mężczyzn rocznie (ok. 75% każdego rocznika), którzy następnie przechodzą do rezerwy. Aby utrzymać niezbędny stopień wyszkolenia żołnierzy rezerwy, siły zbrojne

[46] *Sustainable Europe – Sustainable Future*, Finland's Presidency Programme, Presidency of the Council of the European Union, www.eu2019.fi.

[47] *Common action to counter hybrid threats*, Finland's Presidency of the Council of the European Union, www.eu2019.fi; *Internal security and combatting hybrid threats*, Ministry of the Interior of Finland, www.intermin.fi.

[48] Finlandia chciałaby również utworzenia eksperckiej grupy roboczej ds. zagrożeń hybrydowych, złożonej z przedstawicieli państw członkowskich UE. E. Zalan, *Finnish presidency to war-game hybrid threat response*, EU Observer, 27.06.2019, www.euobserver.com.

co roku przeprowadzają ćwiczenia dla ok. 18 tys. rezerwistów. Ze względu na to, że żołnierze zawodowi stanowią niespełna 3% sił zbrojnych po mobilizacji, istotne jest zachowanie wysokiego poziomu społecznego przekonania o sensie i możliwości powodzenia oporu militarnego, a tym samym gotowości obywateli do udziału w obronie państwa. Nieprzypadkowo badania opinii publicznej pokazują, że odsetek Finów gotowych walczyć za kraj (74% w 2015 r.) i ufających swoim siłom zbrojnym (94% w 2019 r.) jest najwyższy w Europie[49].

Pod wpływem rosyjskiej agresji na Ukrainę Finlandia postanowiła podnieść poziom gotowości bojowej sił zbrojnych, aby zwiększyć ich zdolność do szybkiego reagowania na zagrożenia. Działania te wynikają z czasochłonności mobilizacji rezerwistów, utrudniającej odpowiedź na nagły atak, i niedostosowania struktur armii poborowej do zwalczania operacji hybrydowych. Wprowadzone zmiany objęły m.in.: aktualizację bazy danych rezerwistów, zwiększenie liczby ich ćwiczeń oraz wydzielenie części poborowych do natychmiastowego uzupełniania oddziałów w razie kryzysu lub konfliktu. Dodatkowo w 2016 r. prezydent otrzymał prawo powołania na niezapowiedziane ćwiczenia (bez wymaganego trzymiesięcznego wyprzedzenia) do 25 tys. rezerwistów[50]. Fińskie siły zbrojne dysponują znacznym potencjałem artyleryjskim, pancernym i lotnictwa bojowego[51]. Najważniejszymi realizowanymi programami modernizacji technicznej, na które Finlandia planuje przeznaczyć ponad 10 mld euro (roczne wydatki obronne państwa to ok. 3 mld euro), są zakup nowych myśliwców dla sił powietrznych (wybór maszyny nastąpi w 2021 r.) oraz budowa czterech wielozadaniowych korwet dla marynarki wojennej[52].

Narodowe Stowarzyszenie Szkolenia Obronnego (MPK)

Jednym ze sposobów kształtowania postaw proobronnych oraz rozpowszechniania i aktualizacji wiedzy i umiejętności obronnych w fińskim społeczeństwie jest działalność Narodowego Stowarzyszenia Szkolenia

[49] *WIN/Gallup International's global survey shows three in five willing to fight for their country*, Gallup International, 7.05.2015, www.gallup-international.bg.

[50] P. Szymański, *Z Rosją za miedzą. Polityka bezpieczeństwa Finlandii*, OSW, Warszawa 2018, www.osw.waw.pl.

[51] Na ich wyposażeniu znajduje się ok. 800 sztuk artylerii (w tym 75 wieloprowadnicowych wyrzutni rakietowych, włączając 41 amerykańskich M270 MLRS), 100 czołgów Leopard 2A4 i 100 Leopard 2A6 oraz 62 myśliwce F-18 Hornet (55 w wersji C i 7 w wersji D).

[52] W przetargu na myśliwce biorą udział oferty amerykańskie (F-35 i F/A-18 Super Hornet), francuska (Dassault Rafale), brytyjska (Eurofighter Typhoon) i szwedzka (Saab Gripen). Okręty zbuduje fińska stocznia Rauma Marine Construction. Okrętowy system walki i torpedy (Torped 47) dostarczy szwedzki Saab, pociski przeciwrakietowe i przeciwlotnicze amerykański Raytheon (RIM-162 Evolved Sea Sparrow Missile), a pociski przeciwokrętowe izraelski Gabriel.

Obronnego – organizacji pozarządowej utworzonej w 1993 r. Ma ona swoje filie regionalne i lokalne, jej stały personel liczy ok. 60 osób, a liczba zarejestrowanych instruktorów-ochotników sięga 2 tys. W szkoleniach MPK bierze udział ok. 50 tys. osób rocznie.

Stowarzyszenie, blisko współpracujące z siłami zbrojnymi, koordynuje ochotniczą aktywność na rzecz obrony państwa. Organizuje dodatkowe ćwiczenia i szkolenia dla rezerwistów (ze szczególnym uwzględnieniem promowania udziału kobiet), prowadzi społeczną działalność edukacyjną na temat obrony narodowej oraz sprawuje kontrolę nad ćwiczeniami prowadzonymi przez inne organizacje proobronne (istnieje ich 15). MPK oferuje też szkolenia dla cywilów i instruktorów, a nawet dla niepełnoletniej młodzieży (za zgodą rodziców), co było przedmiotem polemiki między politykami lewicy i prawicy[53].

W swojej ofercie na rok 2019 Stowarzyszenie miało szkolenia m.in. ze sztuki przetrwania w terenie (orientacja, zdobywanie pożywienia, budowa schronienia), samoobrony, gaszenia pożarów, pierwszej pomocy i wojskowej pomocy medycznej, prowadzenia działań poszukiwawczo-ratowniczych (SAR), strzelania, obsługi materiałów wybuchowych, prowadzenia pojazdów (w tym kursy na prawo jazdy), bezpieczeństwa drogowego, nawigacji wodnej czy obsługi radiostacji[54]. MPK organizuje również specjalistyczne kursy z zakresu przywództwa oraz dla administracji regionalnej i samorządów, obejmujące m.in. ewakuację ludności oraz organizację schronienia i zaopatrzenia dla dużej liczby cywilów[55].

D. Bezpieczeństwo wewnętrzne. Jest najbardziej złożonym obszarem strategii, który obejmuje bardzo różnorodne zadania – od zwalczania przestępczości zorganizowanej po zapobieganie zagrożeniom związanym z bronią masowego rażenia. Choć główną rolę w zapewnianiu bezpieczeństwa wewnętrznego odgrywa Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, to krzyżują się tu kompetencje niemal wszystkich resortów i wielu agencji rządowych. Co więcej, w niektórych sytuacjach – np. akcjach ratunkowych na morzu – instytucje publiczne wspierane są przez organizacje pozarządowe[56].

[53] V. Parikka, *Sdp:n edustajat vaativat puolustusministeriltä selvitystä MPK:n "sotilaallisia valmiuksia alaikäisille opettavista koulutuksista" – Niinistö: "Kursseja ei voi pitää nuorison militarisoimisena"*, Helsingin Sanomat, 17.03.2018, www.hs.fi.

[54] Koulutuskalenteri, Maanpuolustuskoulutusyhdistys, www.mpk.fi.

[55] *Voluntary defence training in Finland*, National Defence Training Association of Finland, www.mpk.fi.

[56] *Security Strategy for Society…*, *op. cit.*

Obrona cywilna

Newralgicznym elementem bezpieczeństwa wewnętrznego jest jedna z wizytówek Finlandii – obrona cywilna. Składają się na nią system ostrzegania, procedury ewakuacyjne i rozbudowana sieć schronów dla ludności[57]. Obecnie w Finlandii znajduje się ok. 45 tys. schronów (85% stanowią schrony prywatne), które mogą przyjąć ok. 3,6 mln osób (65% populacji)[58]. Są one skoncentrowane w większych ośrodkach miejskich (głównie aglomeracja helsińska). W Finlandii każdy budynek o powierzchni powyżej 1,2 tys. metrów kwadratowych musi dysponować schronem, a obowiązek jego budowy spoczywa na firmie deweloperskiej, co podnosi ceny lokali (w Helsinkach schrony drąży się też w skalistym podłożu, na którym wzniesione jest miasto). Swoje schrony mają również najważniejsze instytucje publiczne, m.in. rząd, parlament i ministerstwa[59].

Na co dzień schrony wykorzystywane są jako miejsca użyteczności publicznej: parkingi, hale sportowe czy stacje metra[60]. Dysponują niezbędnym wyposażeniem (łóżka, węzły sanitarne, woda, żywność, leki). Każdy ze schronów musi mieć możliwość przyjęcia cywilów w ciągu 72 godzin. Ich wykorzystanie przewiduje się w razie nie tylko konfliktu zbrojnego, lecz także groźby zawalenia budynku, promieniowania czy wykrycia obecności niebezpiecznych substancji. W kraju nadal buduje się nowe schrony i modernizuje już istniejące. Aktualizuje się też plany ewakuacyjne (organizowane są ćwiczenia ewakuacji) i wzmacnia współpracę z przedsiębiorcami. Generalna inspekcja każdego schronu ma miejsce co 10 lat (mniejsze odbywają się częściej)[61]. Specyfiką Finlandii jest też rozwinięty rynek firm oferujących usługi związane z utrzymaniem schronów. Można w nich zlecić przegląd lub naprawę schronienia, uzupełnić zaopatrzenie i zamówić nowy sprzęt.

W ostatnich latach Finlandia podjęła szereg ważnych inicjatyw na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Ich motorem był m.in. zamach

57 Obrona cywilna angażuje straż pożarną oraz służby ratownicze i medyczne. *Civil defence protects the civilian population*, Ministry of the Interior of Finland, www.valtioneuvosto.fi.

58 *Civil defence shelters would be used during military threat*, Ministry of the Interior of Finland, www.valtioneuvosto.fi.

59 N. Niitra, *Shelters in Estonia good for nothing*, Postimees, 21.04.2014, www.news.postimees.ee.

60 M. Chance, E. Burrows, *Helsinki's bunker city: How Finland has survived in Russia's dark shadow*, CNN, 15.07.2018, www.edition.cnn.com.

61 *Civil Defence Shelters*, Rescue Team Finland, www.rescueteamfinland.fi.

w Turku w 2017 r., w którym na skutek ataku „samotnego wilka" – nożownika inspirowanego przez ideologię państwa islamskiego – zginęły dwie osoby, a osiem zostało rannych. Ważnym impulsem okazał się również kryzys migracyjny (2015/2016) i rekordowa liczba wniosków azylowych złożonych w Finlandii (32,5 tys.). Doprowadziło to do polaryzacji społecznej na tle przyjmowania uchodźców i do wzrostu aktywności skrajnej prawicy[62]. Istotną motywacją pozostają wreszcie obawy związane z zagrożeniami hybrydowymi ze strony Rosji.

W ramach zwalczania terroryzmu i radykalnych organizacji Finlandia stawia na rozwój współpracy pomiędzy służbami mundurowymi. Obejmuje ona zarówno wzmocnienie kooperacji agencji bezpieczeństwa wewnętrznego i wywiadu (SUPO) z policją, jak i bardziej widoczne formy współdziałania policji i sił zbrojnych, np. przy zabezpieczaniu imprez masowych poprzez blokowanie ulic dojazdowych ciężarówkami wojskowymi. Dla Finlandii niezwykle ważne są też kroki podejmowane na gruncie państwa prawa. Przełomowym wydarzeniem była tu delegalizacja – decyzją sądu apelacyjnego w Turku z 2018 r. – neonazistowskiej grupy Fiński Ruch Oporu[63]. Finlandia chce także zawczasu przygotować się na kolejne fale kryzysu migracyjnego. W wymiarze zewnętrznym Helsinki podkreślają znaczenie kooperacji unijnej (Frontex) i z Rosją (1340 km wspólnej granicy). W wymiarze wewnętrznym od 2020 r. za koordynację przygotowań na wypadek niekontrolowanego napływu migrantów odpowiada służba imigracyjna (we współpracy z regionami, które muszą przygotować swoje plany kryzysowe)[64]. W obliczu kryzysu azylowego od 2016 r. Finlandia zaczęła stosować dwutorowe podejście do problemu migracji. Z jednej strony postawiła na walkę z nielegalną imigracją, przyśpieszając odsyłanie do kraju pochodzenia imigrantów, którym nie przyznano azylu. Z drugiej strony silniej wspiera integrację osób, które otrzymały pozwolenie na pobyt lub azyl, przeciwdziałając ich wykluczeniu społecznemu.

62 Mowa o neonazistowskim Nordyckim Ruchu Oporu (fińska gałąź) i fińskiej bojówce Żołnierze Odyna. Nordycki Ruch Oporu to organizacja pannordycka. Jej manifest polityczny z 2016 r. składa się z dziewięciu punktów: zatrzymania imigracji do państw nordyckich, walki z globalnymi elitami syjonistycznymi, integracji nordyckiej (stworzenie samowystarczalnego Narodu Nordyckiego) i natychmiastowego wyjścia z UE, rządów „silnej ręki", przejęcia mediów przez przedstawicieli Narodu Nordyckiego, zrównoważonego rozwoju (w tym ochrony przyrody i praw zwierząt), budowy narodowego socjalizmu, przywrócenia powszechnej służby wojskowej i wzmocnienia sił zbrojnych, konstytucjonalizmu i równości wobec prawa. Żołnierze Odyna to grupy założone w czasie kryzysu migracyjnego (2015), które organizowały uliczne patrole „ochraniające" Finów przez imigrantami. *Our Nine Political Points*, Nordic Resistance Movement, 17.11.2018, nordicresistancemovement.org.

63 *Ban on neo-Nazi group upheld by Turku appeal court*, Yle, 28.09.2018, www.yle.fi.

64 W planowanie na ewentualność ponownego kryzysu migracyjnego włączone są też: straż graniczna, policja, siły zbrojne, regionalne agencje administracji państwowej, służba zdrowia, służby ratownicze i Czerwony Krzyż.

W obrębie budowania odporności na zagrożenia hybrydowe Finlandia, oprócz podniesienia poziomu gotowości armii, przyznała dodatkowe uprawnienia straży granicznej. Zmiany legislacyjne z 2019 r. umożliwiają straży granicznej m.in.: realizację zadań policyjnych na podległym jej obszarze (w tym pomoc policji w wypadku zagrożenia atakiem terrorystycznym na przejściach granicznych, w strefie przygranicznej i w morzu terytorialnym), zestrzeliwanie bezzałogowców, wprowadzanie ograniczeń w lądowym i wodnym ruchu granicznym oraz przejmowanie na potrzeby operacyjne nieruchomości pozostających poza jurysdykcją straży granicznej[65]. W kraju szeroko debatowana była też kwestia pracowników służb mundurowych dysponujących podwójnym obywatelstwem. Ostatecznie zakaz zatrudniania osób z podwójnym obywatelstwem – w obawie przed infiltracją ze strony Rosji – wprowadzono tylko w siłach zbrojnych (dotyczy on zarówno etatów wojskowych, jak i cywilnych)[66]. Równolegle fińskie służby i siły zbrojne zaczęły uważniej przyglądać się zakupom nieruchomości na terytorium Finlandii przez osoby fizyczne i prawne z Rosji. Raport Komitetu Bezpieczeństwa z 2016 r. definiował rosyjskie nieruchomości położone w pobliżu obiektów wojskowych i infrastruktury krytycznej jako potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa (umożliwiające np. zakłócanie mobilizacji)[67]. Od 2020 r. osoby spoza Unii Europejskiej i Europejskiego Obszaru Gospodarczego nabywające nieruchomości w Finlandii będą musiały uzyskać pozwolenie wydawane przez resort obrony[68].

Rozszerzenie kompetencji służb

W związku ze wzrostem zagrożenia terrorystycznego, kryzysem migracyjnym i nasileniem działalności obcych wywiadów Finlandia zdecydowała się na wzmocnienie uprawnień agencji bezpieczeństwa wewnętrznego (SUPO). Działania te oznaczały *de facto* nadrabianie wieloletnich zaległości, gdyż metody operacyjne fińskich służb od lat pozostawały w tyle za rozwojem technologicznym. Dotyczyło to w największym stopniu ograniczeń w monitorowaniu aktywności w sieci i pozyskiwaniu danych internetowych (przy równoczesnym coraz częstszym wykorzystaniu Internetu przez terrorystów i obce służby).

65 *Powers of the Finnish Border Guard to intervene in hybrid threats to be strengthened*, Finnish Government, 10.01.2019, www.valtioneuvosto.fi.

66 Nowe regulacje przewidują wyjątki od tej zasady, co jednak wiąże się ze specjalną procedurą dodatkowego „prześwietlenia" kandydata. *Dual citizens now barred from military posts, with exceptions possible*, Yle, 1.07.2019, www.yle.fi.

67 P. Szymański, *Finlandia: podejrzane rosyjskie nieruchomości*, 7.11.2018, www.osw.waw.pl.

68 *Non-EU and non-EEA buyers need permission to buy real estate as of 2020*, Ministry of Defence of Finland, 28.10.2019, www.defmin.fi.

Zaistniałe niebezpieczeństwo sprawiło, że Finlandia podjęła niestandardowe środki. Rząd, po uzyskaniu w wyniku żmudnych negocjacji poparcia większości opozycji, zdecydował się na zastosowanie przyśpieszonego trybu zmiany konstytucji, wymagającego zgody 5/6 posłów. W październiku 2018 r. znowelizowano w ten sposób artykuł dotyczący tajemnicy korespondencji[69], co umożliwiło rozszerzenie uprawnień inwigilacyjnych SUPO na mocy nowej ustawy o wywiadzie cywilnym (weszła w życie w czerwcu 2019 r.). Mowa jest w niej przede wszystkim o dodatkowych możliwościach zakładania podsłuchu, śledzenia oraz pobierania danych telekomunikacyjnych i z systemów informatycznych/teleinformatycznych[70]. SUPO zezwolono też na prowadzenie działalności operacyjnej poza granicami Finlandii, co sprawia, że agencja jest już nie tylko instytucją bezpieczeństwa wewnętrznego i kontrwywiadowczą, lecz także wywiadowczą (wywiad cywilny). Aktualizacji podstawy prawnej funkcjonowania SUPO towarzyszyło wzmocnienie mechanizmów kontroli parlamentarnej – powołanie specjalnego urzędu ombudsmana ds. służb[71].

Zmiany te wpisują się w szerszy kontekst reformy SUPO zapoczątkowanej w 2015 r., kiedy fiński parlament postanowił, że stanie się ona niezależną agencją podporządkowaną bezpośrednio resortowi spraw wewnętrznych (wcześniej SUPO była częścią fińskiej policji). Zwiększyło to samodzielność służby, zapewniając jej możliwość szybkiego dotarcia do decydentów. Ponadto systematycznie zwiększane są budżet SUPO (z 17,7 mln euro w 2013 do 44,2 mln euro w 2018 r.) oraz liczba funkcjonariuszy agencji (z 288 w 2015 do 410 w 2018 r.)[72].

E. Gospodarka, infrastruktura, bezpieczeństwo dostaw. Ten filar bezpieczeństwa całościowego odnosi się przede wszystkim do szeregu zadań związanych z bezpieczeństwem dostaw. Kwestie takie jak bezpieczeństwo portów (morskich i lotniczych) czy łańcucha dostaw materiałów budowlanych i przemysłowych są niezwykle ważne dla Finlandii jako kraju położonego na peryferiach Unii i zależnego od niezakłóconego handlu drogą morską przez Bałtyk.

[69] W myśl nowego brzmienia art. 10 konstytucji tajemnica korespondencji może podlegać ograniczeniu w przypadku zbierania informacji o aktywności militarnej lub o innych aktywnościach, które stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

[70] *Civilian Intelligence Act to improve Finland's national security*, Ministry of the Interior of Finland, 11.03.2019, www.intermin.fi.

[71] *New powers of the Finnish Security Intelligence Service (SUPO)*, Finnish Security and Intelligence Service, www.supo.fi.

[72] *Supo's Jubilee Year Book 2018*, Finnish Security and Intelligence Service, 2018, www.supo.fi.

Helsinki definiują bezpieczeństwo dostaw jako zdolność do utrzymania bazowych funkcji gospodarki (niezbędnych do zapewnienia dobrobytu ludności), całościowego funkcjonowania i bezpieczeństwa społeczeństwa oraz zaplecza materialnego dla obrony militarnej (w każdych warunkach)[73]. Bezpieczeństwo dostaw jest zatem w fińskim wydaniu pojęciem szerszym niż w innych państwach, gdzie często sprowadza się je do surowców energetycznych[74]. Zasadniczo obejmuje ono dwie grupy zadań – związane z zabezpieczeniem infrastruktury krytycznej oraz z zabezpieczeniem kluczowych gałęzi produkcji i usług. Pierwsza grupa dotyczy: energii (produkcji, przesyłu i dystrybucji), systemów komunikacyjnych, usług finansowych, transportu i logistyki, dostaw wody, utrzymania i rozbudowy infrastruktury oraz zarządzania odpadami. Druga obejmuje: dostawy żywności, opiekę medyczną, produkcję przemysłową oraz produkcję i usługi na potrzeby sił zbrojnych[75].

Scentralizowane zarządzanie bezpieczeństwem dostaw

Główną organizacją zapewniającą bezpieczeństwo dostaw w Finlandii jest Narodowa Agencja Dostaw Awaryjnych (The National Emergency Supply Agency, NESA), działająca pod nadzorem resortu gospodarki. NESA została utworzona w 1993 r. Całość systemu bezpieczeństwa dostaw finansowana jest z pozabudżetowego Narodowego Funduszu Dostaw Awaryjnych. Fundusz, o wartości ok. 1,2 mld euro, utrzymywany jest ze specjalnego podatku wynoszącego 0,5% ceny detalicznej benzyny, oleju napędowego, paliw ciężkich i lekkich, prądu, węgla i gazu. Roczne wpływy z tytułu tej daniny wynoszą ok. 50 mln euro[76].

Modus operandi Agencji opiera się na współpracy władz centralnych i lokalnych, przedsiębiorców i przemysłu[77]. NESA odpowiada przede wszystkim za utrzymanie państwowych zapasów kryzysowych niezbędnych do produkcji energii, żywności, zapewnienia opieki medycznej i prowadzenia działań zbrojnych (dba też o świadomość sytuacyjną całego systemu). Helsinki przyjęły własne restrykcyjne regulacje dotyczące rezerw paliw – zapasy muszą wystarczyć na okres pięciu miesięcy ich średniej konsumpcji

[73] *Government Decision on the Objectives of Security of Supply (1048/2018)*, National Emergency Supply Agency, www.huoltovarmuuskeskus.fi.
[74] M. Aaltola, J. Käpylä, H. Mikkola, T. Behr, *Towards the Geopolitics of Flows: Implications for Finland*, „FIIA Report 40", Finnish Institute of International Affairs, 9.06.2014, www.fiia.fi.
[75] *Security of Supplies in Finland: Objectives*, National Emergency Supply Agency, www.nesa.fi.
[76] *Funding and Legislation*, National Emergency Supply Agency, www.nesa.fi.
[77] NESA wydaje rekomendacje, prowadzi szkolenia i organizuje ćwiczenia dla przedsiębiorstw (niektóre firmy są zobligowane do opracowania własnych planów kryzysowych).

(ok. 160 dni). W rezultacie Finlandia posiada największe rezerwy ropy naftowej (w ekwiwalencie dziennej konsumpcji) w całej UE[78]. Utrzymanie zapasów jest obowiązkiem firm importujących paliwa oraz samej Agencji (zapasy państwowe). Elektrociepłownie magazynują również sześciomiesięczne rezerwy torfu na potrzeby kryzysowego wytwarzania energii i ciepła. NESA udziela pomocy planistycznej, technicznej i finansowej dla obsługi kluczowych systemów informatycznych, transmisji danych, usług finansowych czy komunikacji masowej (w zakresie ochrony infrastruktury i ciągłości działań), a także wspiera wytwarzanie określonych dóbr i usług na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych, w tym konieczności obrony kraju (w bliskiej współpracy z siłami zbrojnymi). Obecnie strategia NESA koncentruje się na bezpieczeństwie dostaw surowców naturalnych, digitalizacji, logistyce i cyberbezpieczeństwie[79].

Nowoczesne państwo i społeczeństwo w coraz większym stopniu zależne są też od usług sektora bankowo-finansowego i telekomunikacyjnego, szybkiego transferu danych i dostępu do Internetu. Łączą się z tym zagadnienia z zakresu cyberbezpieczeństwa i pilna potrzeba ochrony danych w sieci. Finlandia coraz częściej boryka się z problemem ataków cybernetycznych i szpiegostwa cybernetycznego, o czym mówią raporty SUPO. Wskazują one, że szpiegostwo cybernetyczne staje się powszechnym narzędziem obcych wywiadów, a jego ofiarami padają zarówno rządowe instytucje, jak i prywatni przedsiębiorcy i pojedynczy obywatele. Najpoważniejszy dotychczas przypadek szpiegostwa cybernetycznego ujawniony został w 2013 r. Śledztwo wykazało, że za zaawansowaną operacją hackerską stała powiązana z Rosją grupa Turla, która przez około trzy lata przechwytywała komunikację fińskiego resortu spraw zagranicznych[80]. Od tego czasu Finlandia przyjęła Strategię bezpieczeństwa cybernetycznego (2013) i zwiększyła inwestycje w cyberbezpieczeństwo, w tym we wzmacnianie odporności krajowej infrastruktury IT i podnoszenie świadomości społecznej na temat zagrożeń w sieci[81].

78 W Unii dyrektywa z 2009 r. nakłada obowiązek utrzymania minimalnych zapasów ropy naftowej lub produktów ropopochodnych, odpowiadających co najmniej wielkości 90 dni importu lub 61 dni konsumpcji.

79 *Finland's new security of supply goals focus on energy supplies, digitalisation, logistics and cyber security*, Finnish Government, 5.12.2018, www.valtioneuvosto.fi.

80 K. Giles, *Cyber Attack on Finland is a Warning for the EU*, Chatham House, 8.11.2013, www.chathamhouse.org; *Russian group behind 2013 Foreign Ministry hack*, Yle, 13.01.2016, www.yle.fi.

81 Ważnymi aktorami w obszarze bezpieczeństwa cybernetycznego są rządowe Centrum ITC Valtori i państwowa firma Suomen Turvallisuusverkko Oy (STUVE). Pierwsza instytucja odpowiada za usługi informatyczne i komunikacyjne rządu, firm państwowych, instytucji publicznych i parlamentu. Valtori w 30 biurach na terenie całego kraju zatrudnia ok. 1300 osób. Druga instytucja odpowiada

F. Prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa i usług publicznych. Fińska koncepcja bezpieczeństwa całościowego kładzie nacisk na utrzymanie odpowiedniego poziomu usług publicznych w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania społeczeństwa. Chodzi m.in. o świadczenia socjalne, służbę zdrowia czy oświatę – wszystko to, co składa się na fiński model solidarnego państwa dobrobytu. W normalnych warunkach ma on za zadanie zapobiegać biedzie i wykluczeniu, a tym samym zwiększać stabilność społeczną, jedność narodową i odporność mieszkańców na kryzysy.

Ambicją systemu bezpieczeństwa całościowego Finlandii jest utrzymanie bazowych funkcji państwa dobrobytu również w sytuacjach nadzwyczajnych, w szczególności w razie poważnych wypadków i katastrof. Kluczowymi stają się wówczas kwestie dostaw prądu i wody (np. dla służby zdrowia), zaopatrzenia, sprawnego systemu informacji o pacjentach, działania banków krwi, a także utrzymania zdolności do wypłacania świadczeń socjalnych[82]. Do ważnych zadań należy również zapewnienie nieprzerwanego funkcjonowania oświaty dla dzieci i młodzieży. W tym filarze bezpieczeństwa całościowego – w porównaniu z pozostałymi sześcioma – większą rolę odgrywają administracja regionalna i samorządy.

Ćwiczenia VALVE, czyli przywracanie dostaw energii

Finlandia przywiązuje dużą wagę do podnoszenia poziomu bezpieczeństwa energetycznego państwa. Ze względu na znaczne odległości, na jakie następuje przesył, i zdecentralizowaną produkcję fiński system dystrybucji energii jest narażony na awarie i zakłócenia, co może negatywnie rzutować na funkcjonowanie społeczeństwa i usług publicznych. Nie chodzi tu tylko o ryzyka związane z burzami i opadami śniegu, lecz także o zagrożenie cyberatakami (system kontroli sieci elektroenergetycznej jest zautomatyzowany). W związku z tym Finlandia organizuje ćwiczenia testujące zdolność władz, operatora sieci przesyłowej energii (Fingrid) i operatorów sieci ciepłowniczej oraz innych podmiotów do zarządzania poważnymi przerwami w dostawach energii. Przykładowo podczas pionierskich w skali Europy ćwiczeń z cyklu VALVE w 2014 r. odcięto ponad 60-tysięczne Rovaniemi od zaopatrzenia w energię i uruchomiono

za serwery, bazy danych, usługi IT i przepływ informacji w siłach zbrojnych, policji, służbie ratowniczej i zdrowia, systemie świadczeń socjalnych i powiadamiania ratunkowego, samorządach i firmach kluczowych dla bezpieczeństwa dostaw.

82 Planowanie obejmuje też ryzyko cyberataków i zakłóceń systemów płatności bankowych. *Security Strategy for Society..., op. cit.*

alternatywne dostawy z elektrowni wodnych w północnej Finlandii[83]. Scenariusz ćwiczeń symulował awarię krajowej sieci dystrybucji energii w warunkach braku możliwości importu prądu ze Szwecji.

Zapasy leków

Utrzymywanie rezerw leków jest obowiązkiem zarówno sektora publicznego, jak i prywatnego. Zgodnie z krajowymi regulacjami sektor publiczny ma zapewnić zapasy antybiotyków dla ludzi na sześć miesięcy (na potrzeby służby zdrowia), a firmy farmaceutyczne – na dziesięć miesięcy. Zapasy antybiotyków dla zwierząt hodowlanych mają wystarczyć na trzy miesiące. Rynek leków w Finlandii jest podatny na zakłócenia i wrażliwy na globalny kryzys podaży antybiotyków, których produkcja jest skoncentrowana w kilku koncernach farmaceutycznych. Fińscy eksperci szacują, że rozpoczęcie wytwarzania antybiotyku od podstaw zajęłoby od sześciu do dwunastu miesięcy, a każdy kryzys lub konflikt w regionie Morza Bałtyckiego znacząco ograniczyłby dostępność tych środków w kraju.

G. Odporność psychologiczna. Według Finów oznacza ona indywidualną i społeczną zdolność do wytrzymania sytuacji kryzysowej i do pokryzysowej odbudowy[84]. Jej wyrazem jest gotowość obywateli do obrony niepodległości, a także determinacja państwa do zachowania życia i bezpieczeństwa ludności we wszystkich sytuacjach. Fundamenty odporności psychologicznej wypracowuje się w czasie pokoju, w normalnych warunkach. Jej ważnym elementem jest zaufanie obywateli do władz. Z fińskiej perspektywy odporność psychologiczną buduje się poprzez m.in. zaangażowanie obywatelskie (np. w formie wolontariatu), edukację, sport, komunikację na linii obywatel–władza, praktyki religijne[85] i pielęgnowanie dziedzictwa kulturowego, które wzmacnia tożsamość narodową. Z kolei do jej osłabienia prowadzić mogą wykluczenie i rozwarstwienie społeczne oraz dezinformacja. W pierwszym przypadku środkiem zaradczym jest system państwa dobrobytu, w drugim – edukacja medialna, promowanie krytycznego korzystania z mediów i kompetencji cyfrowych oraz wspieranie wiarygodnego dziennikarstwa.

[83] *Transmission grid and system security*, „Fingrid Corporate Magazine" 2014, nr 3, www.fingrid.fi.
[84] H. Välivehmas (red.), *Secure Finland: information on comprehensive security in Finland*, Helsinki 2015, s. 127–134.
[85] Ewangelicko-Luterański Kościół Finlandii jest jednym z podmiotów bezpieczeństwa całościowego. Odpowiada za wsparcie psychologiczne obywateli, a poprzez sieć parafii zarządza cmentarzami.

Finlandia zwalcza kampanie dezinformacyjne prowadzone przez aktorów państwowych (np. rosyjska wojna informacyjna) oraz niepaństwowych (np. organizacje terrorystyczne, antyimigranckie). Za monitorowanie i przeciwdziałanie dezinformacji w kraju odpowiada utworzona w 2015 r. specjalna grupa ekspertów i urzędników z kancelarii premiera i poszczególnych ministerstw. Jej pracę koordynuje szef departamentu komunikacji w kancelarii premiera, wchodzący w skład Komitetu Bezpieczeństwa. Zadaniem grupy jest identyfikacja dezinformacji wymierzonej w Finlandię, szybkie dementowanie nieprawdziwych informacji, przeciwdziałanie ich rozpowszechnianiu i organizacja szkoleń dla urzędników[86].

Oddolna walka z dezinformacją

W Finlandii pojawiają się także oddolne inicjatywy w zakresie walki z dezinformacją – dziennikarskie, pozarządowe i obywatelskie. Przykładami są portale Faktabaari, monitorujący fińską debatę polityczną pod kątem zgodności z faktami, oraz Huhumylly, wychwytujący nieprawdziwe wiadomości na temat imigrantów. W 2016 r. redaktorzy 21 największych fińskich mediów wydali wspólne oświadczenie potępiające rozpowszechnianie „fejkowych" informacji w związku z kryzysem migracyjnym. Ważną inicjatywą była też przeprowadzona w szkołach akcja „Faktana, kiitos!" („Fakty, proszę!"), mająca służyć rozwijaniu umiejętności krytycznego korzystania z mediów wśród młodzieży. Od września do grudnia 2017 r. 124 dziennikarzy zrealizowało warsztaty dla ok. 7,2 tys. uczniów[87]. Aktywność społeczeństwa obywatelskiego i edukacja znalazły odzwierciedlenie w Media Literacy Index z 2018 r., w którym Finlandia uplasowała się na pierwszym miejscu w Europie[88].

[86] P. Szymański, *UE na wojnie z kremlowską dezinformacją*, Komisja Europejska, Przedstawicielstwo w Polsce, 18.12.2018, www.ec.europa.eu. *Idem*, *Finlandia: walka z dezinformacją*, 24.10.2018, www.osw.waw.pl.

[87] H. Koponen, *Finland remains resistant to 'fake news', disinformation*, International Press Institute, 24.01.2018, www.ipi.media; *Idem*, *New Finnish project brings journalists to schools to teach media literacy*, International Press Institute, 24.01.2018, www.ipi.media; M. Trimborn, *Finnish editors speak out against defamatory 'fake media'*, European Centre for Press and Media Freedom, 4.03.2016, www.ecpmf.eu.

[88] M. Lessenski, *Common Sense Wanted: Resilience to 'Post-Truth' and its Predictors in the New Media Literacy Index 2018*, Open Society Institute – Sofia, 2018, www.osis.bg.

III. ESTONIA: NA DRODZE DO BEZPIECZEŃSTWA CAŁOŚCIOWEGO

Po odzyskaniu niepodległości Estonia, uznawszy za gwarancję suwerenności członkostwo w NATO i bliską współpracę militarną z USA, dokonała innych strategicznych wyborów niż Finlandia, jednak w wielu aspektach organizacji obrony kraju postawiła na fińskie wzorce. Było to widoczne chociażby w utrzymaniu modelu armii poborowej, przyjęciu zasad obrony totalnej i obrony terytorialnej, promowaniu ochotniczego zaangażowania (Kaitseliit, tj. Liga Obrony z sekcjami żeńską i młodzieżowymi dla chłopców i dziewcząt) czy wprowadzeniu kursów obronnych (Estońskie Kursy Obrony Narodowej), wzmacniających współpracę wojskowo-cywilną[89]. Idea całościowego podejścia do bezpieczeństwa była obecna w estońskiej debacie, ale jej konceptualizację i systematyczne wdrażanie wywołała dopiero coraz bardziej agresywna polityka Rosji.

O rosnącym znaczeniu niemilitarnych aspektów estońskiej polityki bezpieczeństwa świadczy kariera słowa *kerksus*, które można przetłumaczyć jako „odporność". W języku estońskim brakowało dobrego odpowiednika dla angielskiego *resilience*, terminu powszechnie używanego w NATO. Rozwiązanie tego językowego problemu zbiegło się w czasie z rosyjską aneksją Krymu – w 2014 r. słowo *kerksus* zostało oficjalnie wprowadzone do słownika i, co rzadko ma miejsce w przypadku neologizmów, weszło do obiegu urzędowego oraz debaty o bezpieczeństwie i obronności[90]. *Kerksus* zdefiniowano jako zdolność społeczeństwa do odbudowy (przywrócenia siły, elastyczności i sukcesu) po wystąpieniu negatywnego zjawiska. Drugim słowem, które dobrze oddaje estoński stosunek do bezpieczeństwa całościowego, jest kryptonim cyklu ćwiczeń obrony kraju *Siil*, czyli „jeż". Symulują one kompleksową operację obronną, angażującą siły zbrojne, obronę terytorialną (Liga Obrony), służby mundurowe, administrację, samorządy oraz żołnierzy sojuszników. Symbolika i komunikat strategiczny są tutaj jasne – mały estoński jeż nie jest w stanie zatrzymać rosyjskiego niedźwiedzia, ale po przyjęciu pozycji obronnej może mocno poranić jego łapę kolcami.

[89] Estonia prowadzi kursy obrony narodowej od 1999 r. Ich organizatorem jest talliński ośrodek analityczny ICDS (działający przy resorcie obrony od 2006 r.). Odbywają się dwa razy w roku, trwają tydzień i każdorazowo gromadzą kilkadziesiąt osób: wojskowych, polityków, samorządowców, naukowców, przedsiębiorców, dziennikarzy i przedstawicieli organizacji pozarządowych. Zapraszane są osoby cieszące się autorytetem w danej dziedzinie, mogące następnie rozpowszechniać wiedzę na temat obrony narodowej w swoim środowisku zawodowym.

[90] I. Juurvee, *Estonian Approach to Societal Security* [w:] M. Aaltola, B. Kuznetsov, A. Sprūds, E. Vizgunova (red.), *Societal Security in the Baltic Sea Region…*, *op. cit.*, s. 100–117.

1. Rozwój systemu bezpieczeństwa całościowego

W latach dziewięćdziesiątych Estonia koncentrowała się na uzyskaniu członkostwa w NATO i na tworzeniu niezależnego potencjału obronnego, w szczególności na odbudowie sił zbrojnych. Zasada obrony totalnej została co prawda inkorporowana do estońskiej doktryny obronnej, jednak wkrótce okazała się niewystarczająca. Jej rozszerzenie o koncepcję bezpieczeństwa całościowego wymusiły negatywne doświadczenia z lat 2007–2008[91]. Rosja zademonstrowała wówczas gotowość do użycia wobec sąsiadów nie tylko środków konwencjonalnych (Gruzja), lecz także hybrydowych. W 2007 r. przeniesienie pomnika żołnierzy radzieckich w Tallinnie wywołało inspirowane przez Moskwę protesty mniejszości rosyjskiej. Były one połączone z zamieszkami i cyberatakami paraliżującymi działalność estońskich instytucji publicznych[92]. Już Koncepcja bezpieczeństwa narodowego z 2010 r. wprowadziła pojęcie bezpieczeństwa zintegrowanego – kompleksowego zaangażowania całości rządowej administracji i społeczeństwa w kwestie bezpieczeństwa państwa[93]. Uwzględniało ono następujące obszary: militarny, cywilny, bezpieczeństwa wewnętrznego, usług publicznych, międzynarodowy i obrony psychologicznej.

Estońscy eksperci wskazywali na liczne wyzwania związane z wprowadzaniem w życie strategii bezpieczeństwa zintegrowanego. Diagnozowano m.in.: braki w finansowaniu, problemy w komunikacji między wojskowymi a cywilami, różne rozumienie tego pojęcia przez poszczególnych aktorów, problemy z przepływem informacji i koordynacją działań między resortami, niechęć do przekazywania swoich kompetencji innym podmiotom, problemy z długofalowym planowaniem i konsekwentną realizacją strategii, niedostateczną współpracę i zaangażowanie samorządów, przedsiębiorców i społeczeństwa, brak wystarczających rezerw kryzysowych, a także precyzyjnie określonego trybu przejścia struktur państwowych z czasu pokoju na czas wojny (w tym mobilizacji)[94]. Bodźcem do bardziej energicznych prac w tym zakresie była rosyjska agresja wobec Ukrainy w 2014 r.

[91] Sygnałem alarmowym było również uprowadzenie oficera estońskiej służby bezpieczeństwa Estona Kohvera przez rosyjską FSB (2014).

[92] W Estonii nieuchronnie wywołało to skojarzenia z próbą wspieranego przez Moskwę komunistycznego zamachu stanu w Tallinnie z 1924 r. M. Maigre, *Nothing New in Hybrid Warfare: The Estonian Experience and Recommendations for NATO*, German Marshall Fund, 12.02.2015, www.gmfus.org.

[93] *National Security Concept of Estonia*, Ministry of Defence of the Republic of Estonia, 12.05.2010, www.kaitseministeerium.ee.

[94] T. Jermalavičius, P. Pernik, M. Hurt, H. Breitenbauch, P. Järvenpää, *Comprehensive Security and Integrated Defence…*, *op. cit.*, s. 47–71.

W ostatnich latach Estonia zdołała uporać się z wieloma wyżej wymienionymi problemami, z którymi borykała się na początkowych etapach wdrażania koncepcji. Wzmocniono kompetencje koordynacyjne kancelarii premiera (do 2015 r. całościowym podejściem do bezpieczeństwa zarządzał resort obrony). Rozszerzono zakres obowiązków Biura Koordynacyjnego ds. Bezpieczeństwa i Obrony Narodowej i wzmocniono je kadrowo[95]. Oprócz wspierania merytorycznie i organizacyjnie prac Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa[96] oraz koordynacji służb specjalnych do jego zadań dodano koordynowanie planowania obronnego, dbanie o świadomość sytuacyjną rządu i doradzanie premierowi w obszarze obrony narodowej. W 2015 r. w kancelarii premiera utworzono także Biuro ds. Komunikacji Rządowej odpowiedzialne za komunikację strategiczną. Ponadto po 2014 r. Estonia zaktualizowała i uporządkowała akty prawne, w oparciu o które funkcjonuje system bezpieczeństwa całościowego. Najważniejszymi przykładami działań w tym zakresie były przyjęcie ustawy o obronie narodowej (2015), zastępującej wcześniejsze oddzielne regulacje dotyczące czasu pokoju i wojny, oraz nowelizacja ustawy o sytuacjach nadzwyczajnych (2017). Nowa ustawa o obronie narodowej uprościła, ujednoliciła i przyśpieszyła procesy decyzyjne, znosząc podział na kierowanie systemem obrony narodowej w warunkach pokojowych i wojennych, a także uregulowała kwestię mobilizacji[97]. Obowiązki wszystkich ministerstw na ewentualność kryzysu i konfliktu zbrojnego zostały doprecyzowane lub określone, a całość systemu zarządzania kryzysowego testowana jest w trakcie corocznych ćwiczeń z udziałem rządu (często odbywają się one równolegle do ćwiczeń poligonowych, np. Spring Storm). Istotnym wydarzeniem było też przyjęcie Koncepcji ochrony cywilnej w 2018 r.[98]

[95] *The coordination of national security and defence management*, Government Office of Estonia, www.riigikantselei.ee.

[96] W skład Rządowego Komitetu Bezpieczeństwa wchodzą premier i szefowie resortów spraw zagranicznych, obrony, spraw wewnętrznych, sprawiedliwości i finansów. Tutaj zapadają kluczowe decyzje w zakresie polityki bezpieczeństwa i obronnej.

[97] K. Jõgeva, T. Koch, *In time of war, Prime Minister to take the wheel*, Postimees, 23.07.2014, news.postimees.ee.

[98] *Strategic communication*, Government Office of Estonia, www.valitsus.ee; *Government Communication Handbook*, Government Office of Estonia, 2017, www.valitsus.ee; *The government approved a comprehensive approach towards developing civil protection*, Government Office of Estonia, 15.02.2018, www.valitsus.ee.

Wykres 2. Schemat organizacyjny systemu bezpieczeństwa całościowego w Estonii

Źródło: *The management structure of national defence*, Government Office, Republic of Estonia.

2. Zagrożenia

Zagrożenia i wyzwania, na które odpowiada estoński system bezpieczeństwa całościowego, przedstawiane są w corocznych raportach służb specjalnych (Policja Bezpieczeństwa, Służba Wywiadu Zagranicznego[99]) i w przygotowywanej co dwa lata analizie ryzyka sytuacji kryzysowych (pod kierownictwem resortu spraw wewnętrznych)[100]. Dokumenty te dają kompleksowy obraz percepcji wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych przez Estonię. Są one poświęcone głównie zagrożeniom ze strony Rosji, które obejmują: propagandę ukierunkowaną na mniejszość rosyjskojęzyczną, działania dezinformacyjne (m.in. kształtowanie negatywnego wizerunku Estonii na arenie międzynarodowej[101]), aktywność rosyjskich służb specjalnych, organizowane przez Moskwę cyberataki, eksport rosyjskich praktyk korupcyjnych, rosnącą aktywność i potencjał rosyjskich sił zbrojnych w regionie Morza Bałtyckiego, uzależnianie państw od dostaw surowców z Rosji (Nord Stream 2), wzmacnianie kontroli Kremla nad Białorusią czy kontynuowanie agresywnych działań wobec Ukrainy. Estoński system bezpieczeństwa całościowego w większym stopniu niż fiński nastawiony jest na redukowanie zagrożenia militarnego. Dodatkowo raporty wspominają o zagrożeniu terrorystycznym, nielegalnej imigracji do Europy i ryzyku związanym z chińskimi inwestycjami i technologiami[102].

99 Policja Bezpieczeństwa – służba bezpieczeństwa wewnętrznego o kompetencjach wywiadowczych i kontrwywiadowczych (działa pod resortem spraw wewnętrznych) – publikuje raporty od 1998 r. Służba Wywiadu Zagranicznego (działa pod resortem obrony) publikuje raporty od 2016 r. *Annual reviews*, Estonian Internal Security Service, www.kapo.ee; *Security environment assessment*, Estonian Foreign Intelligence Service, www.valisluureamet.ee.

100 *Kriisireguleerimine*, Siseministeerium, www.siseministeerium.ee.

101 Wykorzystywane są w tym celu m.in. oskarżenia o gloryfikację nazizmu w Estonii i próby fałszowania historii.

102 *International Security and Estonia*, Estonian Foreign Intelligence, 2019, www.valisluureamet.ee.

Analizy resortu spraw wewnętrznych skupiają się natomiast na sytuacjach nadzwyczajnych i zarządzaniu kryzysowym. Tu Estonia do niedawna wyróżniała aż 27 możliwych scenariuszy, obejmujących szerokie spektrum zagrożeń – od ataku zbrojnego po rozprzestrzenianie się choroby zakaźnej[103]. Obecnie ocena ryzyka została uproszczona – dotyczy zagrożeń w sześciu głównych obszarach i instytucji odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa. Są to: pożarnictwo (straż pożarna), działania policyjne (aktywność policji i straży granicznej w wypadku masowej imigracji, aktu terrorystycznego, zamieszek, pożaru statku pasażerskiego i zanieczyszczeń morskich), cyberbezpieczeństwo (krajowy urząd systemów informacyjnych), promieniowanie i incydenty atomowe (urząd ds. ochrony środowiska), zdrowie publiczne (urząd ds. zdrowia, zagrożenia dotyczą głównie chorób zakaźnych i masowych zatruć) oraz choroby zwierząt (urząd ds. weterynarii i żywności).

3. Realizacja strategii bezpieczeństwa całościowego: teoria i praktyka

Obowiązująca rządowa Koncepcja bezpieczeństwa narodowego z 2017 r. zakłada oparcie całościowej obrony narodowej na sześciu filarach: militarnym, wsparciu cywilnym dla sił zbrojnych, działaniach międzynarodowych, bezpieczeństwie wewnętrznym, zapewnieniu ciągłości funkcjonowania władz państwowych i społeczeństwa oraz obronie psychologicznej[104]. Kluczowe znaczenie dla realizacji zasady obrony całościowej mają dwa długofalowe dokumenty wydane przez odpowiednio resort obrony i spraw wewnętrznych – Plan rozwoju obrony narodowej na lata 2017–2026 (RKAK) i Plan rozwoju bezpieczeństwa wewnętrznego na lata 2015–2020 (STAK). Ważnym punktem odniesienia dla Estonii są też unijne i natowskie regulacje oraz wytyczne w tym zakresie[105].

A. Obrona militarna. Polityka obronna jest przedmiotem konsensusu politycznego w Estonii. Siły zbrojne mają zapewnione stabilne finansowanie na poziomie nieco powyżej 2% PKB. W latach kryzysu finansowego (2009–2014) Estonia, mimo mniejszego potencjału gospodarczego, utrzymywała większe

[103] M.in.: anomalie pogodowe, masowy napływ uchodźców, powodzie, pożary, wypadki komunikacyjne, masowe zamieszki, epidemie, incydenty cybernetyczne, wypadki radiologiczne lub chemiczne, skażenie środowiska naturalnego, masowe zatrucia, wypadek nuklearny. *Risk Management Capabilities: Estonia*, European Union Civil Protection, 2016, www.ec.europa.eu.

[104] *National Security Concept*, *op. cit*.

[105] W przypadku NATO chodzi m.in. o wdrażanie wytycznych Komitetu Planowania Cywilnego (wymagania w zakresie gotowości cywilnej).

wydatki obronne niż Litwa lub Łotwa[106]. Estoński model obronny opiera się na armii poborowej z małym komponentem zawodowym (jeden w pełni sprofesjonalizowany batalion bojowy) i na zaangażowaniu ochotniczym (obrona terytorialna realizowana przez Ligę Obrony). Siły zbrojne po mobilizacji mogą wystawić ok. 21 tys. żołnierzy. Włączanie obywateli w sprawy obronności (pobór, Liga Obrony) ma demonstrować Rosji, że Estonia, mimo niewielkiego potencjału militarnego, jest gotowa bronić swojej niepodległości. Głównym gwarantem bezpieczeństwa kraju pozostaje członkostwo w NATO, dlatego Estonia stawia na zwiększanie zdolności przyjmowania sojuszniczego wsparcia (HNS), a także rozbudowę infrastruktury wojskowej dla stacjonujących na terytorium państwa wielonarodowych sił NATO (batalionowa grupa bojowa pod przywództwem Wielkiej Brytanii).

Priorytetami estońskiego Planu rozwoju obrony narodowej na lata 2017–2026 są pełna mechanizacja 1. brygady wojsk lądowych oraz stopniowe powiększanie sił zbrojnych (z 21 do 25 tys. po mobilizacji)[107] i liczby poborowych (z 3,2 do 4 tys. rocznie). Plan wskazuje na konieczność dalszych inwestycji w HNS i w infrastrukturę wojskową oraz zakończenia formowania 2. brygady estońskich wojsk lądowych. Zapowiedziano w nim również powstanie dowództwa cybernetycznego w siłach zbrojnych, którego działalność zainaugurowano w 2018 r.[108]

Ćwiczenia dla rezerwistów

Powodzenie estońskich działań obronnych zależy od zdolności do szybkiej mobilizacji rezerw. Dlatego od 2016 r. rząd zaczął przeprowadzać niezapowiedziane ćwiczenia dla żołnierzy rezerwy o kryptonimie Okas (kolec), polegające na mobilizacji całych skadrowanych pododdziałów w ciągu 48 godzin. Podczas pierwszej edycji ćwiczeń zmobilizowano dwie kompanie (ok. 300 żołnierzy), jednak już w 2018 r. wezwanie na niezapowiedziane ćwiczenia otrzymało ponad 1,2 tys. rezerwistów (zmobilizowano cały batalion). Po stawieniu się w jednostce żołnierze odbywają kilkudniowe ćwiczenia poligonowe, aby odświeżyć swoje umiejętności[109].

[106] Zagregowane wydatki obronne Estonii w tym okresie wyniosły 2,316 mld dolarów, podczas gdy łotewskie 1,548 mld, a litewskie 2,048 mld dolarów. *Defence Expenditures of NATO Countries*, NATO, 4.07.2016, www.nato.int.

[107] W tym Ligi Obrony, która powiększona zostanie o dziesięć nowych kompanii, tj. tysiąc członków. Estonia chce też zwiększać obecność kobiet w siłach zbrojnych.

[108] *Estonian Military Defence 2026*, Ministry of Defence of the Republic of Estonia, www.kaitseministeerium.ee.

[109] *The government announced the additional reservist training Okas 2018*, Government of the Republic of Estonia, 31.10.2018, www.valitsus.ee.

Pierwsze ćwiczenia tego typu przyniosły zachęcające rezultaty – udało się zmobilizować ponad 70% wezwanych rezerwistów. Ćwiczenia Okas stanowią dobrą okazję nie tylko do sprawdzenia wojskowych mechanizmów mobilizacyjnych, lecz także do przetestowania procesów decyzyjnych w ramach rządu. Ponadto wymagają współpracy sił zbrojnych z przedsiębiorcami, którzy zmuszeni są do dostosowania się do kilkudniowej absencji pracownika udającego się na ćwiczenia.

B. Wsparcie cywilne dla działań zbrojnych. Kluczowym elementem tego filara obrony całościowej jest zaangażowanie struktur cywilnych w przyjmowanie sił sojuszniczych na terytorium Estonii (HNS). Obejmuje ono m.in. udostępnienie infrastruktury cywilnej, takiej jak lotniska, drogi, porty czy szpitale, a także współpracę z administracją, samorządami i przedsiębiorcami (dostarczanie niezbędnych usług dla sił NATO). Wojskowo-cywilne partnerstwo w tym zakresie jest oceniane jako dobrze funkcjonujące od wielu lat[110]. Estoński rząd przyjął Koncepcję HNS w 2010 r. Zawiera ona wytyczne dla sił zbrojnych i innych instytucji państwowych (resortów obrony, spraw wewnętrznych, gospodarki i komunikacji, polityki społecznej, spraw zagranicznych i finansów) w zakresie planowania i zapewniania „pakietu" HNS dla sojuszników[111]. Przy resorcie obrony działa Komitet Sterujący ds. HNS odpowiedzialny za koordynację aktywności administracji w tym obszarze[112].

Znaczenie HNS dla Estonii wzrosło po 2014 r., co jest związane z rozmieszczeniem na jej terytorium oddziałów sojuszniczych (żołnierzy, uzbrojenia i sprzętu) oraz myśliwców natowskiej misji nadzoru przestrzeni powietrznej państw bałtyckich (BAP). W zasadzie każda rotacja batalionowej grupy bojowej NATO i BAP stanowi okazję do przećwiczenia przez struktury cywilne i wojskowe zadań związanych z HNS. W związku z tym w ostatnich latach Estonia uprościła procedury towarzyszące przekraczaniu granicy państwowej przez siły sojusznicze. Nowe scenariusze ćwiczeń i obciążenie poligonów sprawiły też, że pojawiła się potrzeba organizacji manewrów wojskowych poza nimi, co wymaga

110 T. Jermalavičius, P. Pernik, M. Hurt, H. Breitenbauch, P. Järvenpää, *Comprehensive Security and Integrated Defence…*, *op. cit.*

111 *Government approved new Host Nation Support concept*, Ministry of Defence of the Republic of Estonia, 23.12.2010, www.kaitseminister.net.

112 Estońska ustawa o międzynarodowej współpracy wojskowej nakładała na rząd obowiązek utrzymania bazy danych zasobów potrzebnych do udzielania HNS. M. Attrill, *NATO Force Integration Unit Estonia*, „The Three Swords Magazine" 2018, nr 33, www.jwc.nato.int; *International Military Co-operation Act*, Riigi Teataja, 6.11.2013, www.riigiteataja.ee.

współpracy z samorządami i właścicielami nieruchomości prywatnych[113]. Na wsparciu ze strony różnych szczebli administracji państwowej muszą polegać również estońskie siły zbrojne – zbyt małe, by dysponować wystarczającymi zdolnościami np. w zakresie logistyki i transportu[114]. Dla wzmocnienia potencjału obronnego kraju ważne są wreszcie międzynarodowe projekty infrastrukturalne, służące lepszej komunikacji z resztą państw Unii i NATO (Rail i Via Baltica).

Współpraca wojskowo-cywilna

Przykład mało widowiskowej, ale niezwykle cennej aktywności ćwiczebnej państw bałtyckich stanowią wojskowo-cywilne ćwiczenia sztabowe Baltic Host (organizowane od 2009 r.). Ich zadaniem jest testowanie procedur i sprawdzenie przygotowania państw bałtyckich do przyjęcia sił sojuszniczych. Zwykle uczestniczy w nich kilkuset żołnierzy i cywilów z trzech państw bałtyckich, a także przedstawiciele sojuszników i struktur NATO. W przeszłości Baltic Host integrowano z odbywającymi się równolegle ćwiczeniami poligonowymi na terytorium Litwy, Łotwy i Estonii, np. amerykańskimi Saber Strike. Gospodarzem Baltic Host jest co roku inny kraj bałtycki. Ćwiczenia są elementem szerszej współpracy państw bałtyckich w zakresie HNS[115]. W przypadku Estonii angażują one m.in.: kancelarię premiera, resorty polityki społecznej, gospodarki i komunikacji, agencję mienia wojskowego, policję, straż graniczną, służbę ratowniczą, administrację morską i drogową, służbę zdrowia, policję bezpieczeństwa oraz wybrane przedsiębiorstwa państwowe i prywatne (np. dystrybutora energii elektrycznej, koleje państwowe i tallińskie porty morski i lotniczy). Od 2015 r. biorą w nich udział Grupy Integracyjne Sił NATO (NFIU)[116].

W zakresie cywilnego wsparcia dla estońskiej armii ważną decyzją było stworzenie przez Urząd ds. Zasobów Obronnych bazy danych ok. 2,7 tys. pojazdów i maszyn, należących do osób fizycznych i przedsiębiorstw, które

[113] E. Skvariks, *Siil 2015: Inside Estonia's biggest military exercise*, Defence Matters, 1.06.2015, www.defencematters.org; D. Cavegn, *Large-scale military exercise Siil starting Wednesday*, ERR, 2.05.2018, news.err.ee.

[114] V. Otzulis, Ž. Ozoliņa, *Shaping Baltic States Defence Strategy: Host Nation Support*, „Lithuanian Annual Strategic Review" 2016–2017, vol. 15, s. 80.

[115] *Baltic Host 2014 rendering host nation support*, Ministry of National Defence Republic of Lithuania, 12.06.2014, www.kam.lt.

[116] Zadaniem NFIU jest zapewnienie szybkiego przemieszczenia Połączonych Sił Wysokiej Gotowości (Very High Readiness Joint Task Force, VJTF) oraz Sił Odpowiedzi NATO (NATO Response Force, NRF) w celu zwiększenia możliwości reakcji Sojuszu.

mogą zostać wykorzystane w czasie wojny. Obejmuje ona np. buldożery (wznoszenie umocnień) czy ciężarówki i autobusy (transport, ewakuacja ludności cywilnej). Ich właścicieli poinformowano o umieszczeniu pojazdów i maszyn w rejestrze oraz o wynikających z tego obowiązkach. Właściciele są zobowiązani dostarczyć wskazany przez siły zbrojne sprzęt (w pełni zatankowany) do wyznaczonego punktu w określonym czasie[117].

C. Działania międzynarodowe. W ramach NATO Estonia dąży przede wszystkim do wzmocnienia odstraszania Rosji poprzez zwiększanie militarnej obecności sił sojuszniczych w regionie Morza Bałtyckiego i na swoim terytorium. Według Tallinna NATO – zarówno pod względem doktrynalnym, jak i strukturalnym (struktura dowodzenia i sił Sojuszu) – powinno być skoncentrowane głównie na obronie zbiorowej. Z kolei członkostwo w Unii Europejskiej jest w kraju postrzegane przez pryzmat bezpieczeństwa gospodarczego (wspólna waluta, jednolity rynek) i przynależności cywilizacyjnej (Zachód), chociaż Tallinn popiera też zacieśnianie współpracy w ramach unijnej wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Dla Estonii ważne jest, że w polu zainteresowań Unii coraz częściej znajdują się kwestie takie jak cyberbezpieczeństwo, bezpieczeństwo dostaw surowców czy walka z dezinformacją i zagrożeniami hybrydowymi.

Bezpieczeństwo cybernetyczne w aktywności międzynarodowej Estonii

Estonia promuje na arenie międzynarodowej swoje kompetencje w obszarze cyberbezpieczeństwa. Tallinn wybrał cyberbezpieczeństwo na swoją niszę ekspertyzy w NATO i Unii Europejskiej, a nowa krajowa Strategia cyberbezpieczeństwa na lata 2019–2022 mówi wprost o kluczowym znaczeniu Estonii w innowacjach i współpracy międzynarodowej w tym obszarze[118]. Ze względu na mały potencjał demograficzny i problemy kadrowe w wielu sferach administracji i gospodarki państwo prowadzi ambitną politykę cyfryzacji i digitalizacji, co sprawia, że cyberbezpieczeństwo stanowi szczególnie istotną kwestię dla jego bezpieczeństwa całościowego[119].

[117] A. Vahtla, *In event of crisis, EDF may utilise thousands of private vehicles*, ERR, 11.02.2019, news.err.ee.

[118] *Cybersecurity Strategy 2019–2022*, Ministry of Economic Affairs and Communications of Estonia, www.mkm.ee.

[119] O globalnym zainteresowaniu estońskim modelem świadczy m.in. to, że w 2015 r. e-rezydentem Estonii został premier Japonii Shinzō Abe.

Ważną rolę odgrywa utworzone w 2008 r. natowskie Centrum Doskonalenia Obrony Cybernetycznej (CCDCOE). O znaczeniu CCDCOE i problematyki cyberbezpieczeństwa w Sojuszu świadczy to, że w pracach Centrum uczestniczy już 25 państw, co czyni je największą tego typu instytucją ekspercką w NATO, a zainteresowanie dołączeniem sygnalizują kolejne. Przykładem działalności CCDCOE jest organizacja najbardziej zaawansowanych w NATO ćwiczeń obrony cybernetycznej Locked Shields. Odbywają się one corocznie od 2010 r. i bierze w nich udział około 1,2 tys. uczestników[120]. W Tallinnie zlokalizowana jest też Europejska Agencja ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi (EU-LISA), a bezpieczeństwo cybernetyczne było jednym z priorytetów prezydencji kraju w Radzie Unii Europejskiej w 2017 r.[121] Estoński resort obrony zorganizował wówczas pierwsze ćwiczenia z zakresu obrony cybernetycznej dla ministerstw obrony państw Unii – EU CYBRID 2017. Uzupełnieniem współpracy wielostronnej jest zawieranie przez Estonię licznych dwustronnych umów o współpracy w obszarze cyberbezpieczeństwa[122].

D. Bezpieczeństwo wewnętrzne. Estońskie priorytety w tym obszarze wyznacza Plan rozwoju bezpieczeństwa wewnętrznego na lata 2015–2020 (STAK). Dokument podkreśla, że dla efektywnego przeciwdziałania zagrożeniom konieczne są: zapewnienie odpowiedniego (profesjonalnego i dobrze zmotywowanego) potencjału kadrowego w instytucjach; inwestycje infrastrukturalne i technologiczne (m.in. zakup sprzętu dla służb mundurowych, udoskonalenie nadzoru granic i zarządzania procesami migracyjnymi, budowa zdolności do zwalczania broni masowego rażenia i skuteczniejsza walka z przestępczością zorganizowaną); wzmocnienie działań prewencyjnych (m.in. poprawa świadomości społecznej, zabezpieczenie dostaw kluczowych usług publicznych) i współpracy podmiotów zaangażowanych w zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego (włączanie aktorów niepaństwowych, aktualizacja planów ewentualnościowych, stworzenie jednego centrum sytuacyjnego)[123].

[120] *Locked Shields*, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, www.ccdcoe.org; *NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence grows to 25 members*, NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, www.ccdcoe.org.

[121] W Tallinnie powstanie też centrum bezpieczeństwa cybernetycznego UE odpowiedzialne za koordynowanie unijnych projektów dotyczących cyberbezpieczeństwa w państwach trzecich oraz doradzanie Komisji Europejskiej.

[122] *Cyber Security*, Ministry of Foreign Affairs of Estonia, 18.05.2018, www.vm.ee.

[123] *Siseturvalisuse arengukava 2015–2020*, Government of the Republic of Estonia, www.valitsus.ee.

W związku z tym Plan przewiduje m.in. promowanie zaangażowania ochotniczego i organizacji pozarządowych w bezpieczeństwo wspólnot lokalnych (w 2016 r. wolontariusze wzięli udział w 4372 operacjach ratunkowych[124]), dodatkowe inwestycje w służby ratownicze i system powiadamiania ratunkowego, nasilenie działalności kontrwywiadowczej i walki z przestępczością zorganizowaną, prowadzenie zrównoważonej polityki przyznawania obywatelstwa i migracyjnej (wspieranie imigracji osób wnoszących wkład w rozwój kraju, walka z nielegalną imigracją i zwiększanie zdolności do relokacji uchodźców do Estonii), doskonalenie systemu cyfrowego zarządzania tożsamością (bezpieczeństwo elektroniczne obiegu dokumentów i podpisów, digitalizacja) oraz wzmocnienie ochrony zewnętrznej granicy strefy Schengen (estońsko-rosyjskiej)[125].

Aneksja Krymu i rosyjskie działania hybrydowe na Ukrainie uwypukliły ponadto konieczność wzmocnienia współpracy między służbami mundurowymi – armią, siłami specjalnymi, policją, strażą pożarną i graniczną oraz obroną terytorialną. Po 2014 r. scenariusze ćwiczeń wojskowych w Estonii – m.in. cyklu Spring Storm – coraz częściej angażują przedstawicieli pozostałych służb mundurowych. Symulowane są w nich działania asymetryczne, konwencjonalne, ochrona infrastruktury krytycznej czy walka w terenie zurbanizowanym.

Rola Ligi Obrony w bezpieczeństwie militarnym i wewnętrznym kraju

Ważną rolę w estońskim systemie bezpieczeństwa całościowego odgrywa Liga Obrony (Kaitseliit) – ochotnicza formacja obrony terytorialnej będąca łącznikiem między siłami zbrojnymi a społeczeństwem obywatelskim oraz między obroną narodową a bezpieczeństwem wewnętrznym. Zrzesza ona ok. 16 tys. członków, nie licząc sekcji żeńskiej i młodzieżowych.

Najważniejsze zadania Ligi Obrony są związane z obroną terytorium. Należą do nich zabezpieczanie dyslokacji wsparcia sojuszniczego (HNS) oraz prowadzenie działań nieregularnych opóźniających przeciwnika (w Lidze powstał też odział zajmujący się cyberbezpieczeństwem). Natomiast w czasie pokoju Liga może zostać zaangażowana w zarządzanie kryzysowe i akcje ratunkowe, wespół z pozostałymi służbami mundurowymi (na

[124] Dla porównania w 2009 r. było to 585 przypadków. *Internal security 2016*, Ministry of the Interior of Estonia, www.issuu.com.

[125] *Siseturvalisuse arengukava 2015–2020*, Siseministeerium, 9.08.2019, www.siseministeerium.ee.

podstawie ustaw o sytuacjach nadzwyczajnych i Lidze Obrony)[126]. Przykładem takiej współpracy była pomoc policji w zabezpieczaniu wizyty prezydenta USA Baracka Obamy w Tallinnie w 2014 r., do której skierowano ok. 300 członków Ligi[127]. Ponadto w związku z przyjazdem amerykańskiego prezydenta Estonia czasowo przywróciła kontrole na granicy z Łotwą, gdzie straż graniczna również była wspierana przez ochotników z obrony terytorialnej. Standardowym zadaniem Ligi w trakcie pokoju jest też ochranianie budynków resortów obrony i spraw zagranicznych.

Działania takie czynią Ligę Obrony formacją aktywną w strefie kompetencji zarówno resortu obrony, jak i spraw wewnętrznych. Jest to widoczne w szkoleniu jej członków. Z jednej strony biorą oni udział w ćwiczeniach z siłami regularnymi (również NATO), zabezpieczając desanty morskie, prowadząc działania przeciwpancerne czy ochraniając infrastrukturę krytyczną (np. porty, lotniska, budynki rządowe). Z drugiej – są przygotowywani do współdziałania z policją, służbą więzienną oraz strażą graniczną i pożarną w ramach zapewniania bezpieczeństwa wewnętrznego. Tu scenariusze ćwiczeń obejmują m.in. patrolowanie ulic i przywracanie porządku publicznego w razie zamieszek (np. ćwiczenia Kilp i Põhjatäht z 2018 r.[128]). Taka międzyinstytucjonalna współpraca ma w przyszłości procentować również w razie katastrof naturalnych, przerw w dostawach prądu, ewakuacji ludności czy działań poszukiwawczych.

E. Ciągłość funkcjonowania państwa i społeczeństwa. Całościowe podejście do bezpieczeństwa wymaga od administracji i dostawców kluczowych usług publicznych zdolności do funkcjonowania w czasie kryzysu i wojny. Dlatego w Estonii wszystkie najważniejsze instytucje publiczne otrzymały obowiązki na czas wojny i w ramach ćwiczeń testują przechodzenie na kryzysowy tryb pracy ciągłej (dotyczy to też części prywatnych usługodawców). Estonia wyróżniła 14 newralgicznych usług (*vital services*), których zakłócenia mogą mieć poważne konsekwencje dla państwa i społeczeństwa[129]. Są wśród nich: zapewnienie dostaw prądu, gazu, paliw, wody i ogrzewania; kryzysowa opieka

[126] *Emergency Act*, Riigi Teataja, 13.06.2017, www.riigiteataja.ee.

[127] A. Einmann, *Obama visiidi turvamisel võib osaleda kuni 300 kaitseväelast*, Postimees, 21.08.2014, www.postimees.ee.

[128] W ich czasie Liga zabezpieczała wzgórze Toompea, gdzie znajdują się siedziby parlamentu i rady ministrów. *Kaitseliit, police conducting internal defense exercise involving 1,000 in NE Estonia*, LETA, 23.11.2018, www.leta.lv; *Estonia: Police officers, members of Kaitseliit to rehearse cooperation in joint exercise*, LETA, 30.11.2018, www.leta.lv.

[129] *Estonia*, UN Office for Disaster Risk Reduction, www.undrr.org.

medyczna; utrzymanie kanalizacji, dróg krajowych i lokalnych, łączności telefonicznej, transmisji danych, usług płatniczych i pieniądza w obiegu; działanie e-administracji.

Przygotowania na wypadek sytuacji nadzwyczajnej obejmują też utrzymywanie rezerw surowców, żywności i wody oraz lekarstw. W Estonii – w przeciwieństwie do Finlandii – system ten jest zdecentralizowany, a kompetencje rozproszone między różnymi resortami. Ze względu na braki finansowe rezerwy nie są tak duże jak w przypadku fińskiej Agencji Dostaw Awaryjnych (NESA). Przykładowo za zapasy żywności i wody odpowiada resort rolnictwa i to z jego budżetu producenci otrzymują środki na wytwarzanie tygodniowej nadwyżki wybranych produktów. W 2019 r. Estonia przeprowadziła analizę i opracowała rekomendacje dla rozwoju krajowego systemu rezerw.

Powrót obrony cywilnej

W Estonii rośnie świadomość, że ważnym elementem zapewnienia ciągłości funkcjonowania społeczeństwa powinna być obrona cywilna. W ciągu ostatnich trzydziestu lat obszar ten zaniedbano – dlatego w 2015 r. rząd zadecydował o powołaniu grupy zadaniowej ds. opracowania koncepcji ochrony cywilnej[130]. Przyjęty ostatecznie w 2018 r. dokument rekomenduje obywatelom utrzymywanie tygodniowych zapasów kluczowych produktów i materiałów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej, przewiduje stworzenie systemu powiadamiania o zagrożeniach (wykorzystującego telefony komórkowe) oraz planów ewakuacji ludności (we współpracy z samorządami), a także zapowiada przygotowanie służby zdrowia na wypadek konieczności udzielenia pomocy dużej liczbie osób. Koncepcja kładzie nacisk na poprawę komunikacji kryzysowej i zwiększanie wiedzy społeczeństwa na temat kwestii związanych z zarządzaniem kryzysowym[131]. Dlatego w szkołach wprowadzono nieobowiązkowe zajęcia z przysposobienia obronnego, a także – wzorem Litwy i Szwecji – w 2019 r. rozdystrybuowano wśród obywateli (drogą elektroniczną) instrukcję postępowania w sytuacjach kryzysowych, takich jak: anomalie pogodowe, powódź, pożar, wypadek chemiczny, promieniowanie, wybuch, strzelanina czy atak zbrojny[132]. Ciekawy przykład kreatywnego działania stanowi

130 *The government approved a comprehensive approach towards developing civil protection*, Government of the Republic of Estonia, 15.02.2018, www.valitsus.ee.
131 *Elanikkonnakaitse Kontseptsioon*, Riigikantselei, 2018, www.riigikantselei.ee.
132 *Code of conduct for crisis situations*, Ministry of the Interior of Estonia, Government Office of Estonia, 2018, www.kriis.ee.

wypuszczenie smartfonowej aplikacji z poradami na wypadek sytuacji awaryjnych, którą stworzyła sekcja żeńska Ligi Obrony (Naiskodukaitse), dostępnej w języku estońskim, rosyjskim i angielskim[133].

Przedmiotem szerszej debaty w rządzie była sprawa schronów dla ludności. Estonia w 1993 r. zrezygnowała z utrzymania poradzieckiego systemu obrony cywilnej, stworzonego pod kątem wojny nuklearnej. Analiza zimnowojennych schronów wykazała, że starczyłyby one dla zaledwie 5% populacji. Ostatecznie podjęto decyzję, że Estonia nie będzie budować własnego systemu schronów na wzór fiński. Wynika to nie tylko ze znacznych kosztów takich inwestycji, lecz także z ograniczonych możliwości przeprowadzenia skutecznej ewakuacji w obliczu krótkiego czasu między ostrzeżeniem ludności a ewentualnym atakiem rakietowym. Zamiast tego władze planują wykorzystanie jako schronów istniejącej infrastruktury – budynków administracji publicznej i prywatnych (np. podziemnych garaży) w kluczowych lokalizacjach (głównie w największych miastach). Wybrane obiekty zostaną zaadaptowane do roli schronu, a za ich utrzymanie odpowiedzialna będzie służba ratownicza, która otrzyma na ten cel dodatkowe środki.

F. Obrona psychologiczna. W świecie mediów społecznościowych i nowych narzędzi manipulacji rośnie znaczenie obrony psychologicznej. Estonia jest szczególnie narażona na działania dezinformacyjne ze strony Rosji, a to ze względu na miejscową społeczność rosyjskojęzyczną (stanowiącą ok. 30% ludności[134]) i popularność w kraju rosyjskich mediów.

Obrona psychologiczna to według Estonii ochrona wspólnych dla danego społeczeństwa wartości, jego tożsamości i bezpieczeństwa ontologicznego (trwałości bytu państwowego i narodowego)[135]. Pozwala ona wzmacniać pewność siebie i wolę obrony kraju, a także zapobiegać panice w sytuacjach kryzysowych. Estońska Strategia obrony narodowej z 2011 r. wyróżnia kluczowe działania w obszarze obrony psychologicznej. Należą do nich: identyfikacja wrogich wpływów i przeciwdziałanie im, wzmacnianie odporności publicznych nadawców na ataki cybernetyczne, wzmacnianie gotowości do obrony niepodległości

[133] *"Ole valmis!" (Be Prepared!) Mobile App Now in Three Languages*, Kaitseliit, 23.03.2019, www.kaitseliit.ee.
[134] Rosjanie stanowią ok. 24% społeczeństwa, ale oddziaływanie języka rosyjskiego jest szersze.
[135] Tradycją wzmacniającą tożsamość Estończyków jest Święto Pieśni i Tańca – odbywająca się co pięć lat w Tallinnie największa impreza masowa w kraju, zrzeszająca chóry, zespoły taneczne i tysiące widzów.

i popularyzacja wiedzy o bezpieczeństwie, zapobieganie sytuacjom kryzysowym i usuwanie ich skutków, aktywizowane społeczeństwa obywatelskiego, poprawa komunikacji kryzysowej (spójność przekazu rządowego) oraz wizerunku Estonii na arenie międzynarodowej[136].

Koncepcja bezpieczeństwa narodowego z 2017 r. sytuuje obronę psychologiczną w kontekście odporności i spójności społeczeństwa. Zwraca ona uwagę, że morale w sytuacji kryzysowej zależne jest od dobrego funkcjonowania państwa i społeczeństwa w warunkach normalnych. Według dokumentu kluczową rolę w zakresie obrony psychologicznej odgrywa informowanie społeczeństwa o propagandzie i dezinformacji, przy równoczesnym przekazywaniu mu prawdziwych i wiarygodnych informacji. Stąd znaczenie rządowej komunikacji strategicznej, która realizuje dwa cele – buduje społeczne poparcie dla polityki bezpieczeństwa kraju (w tym dla członkostwa w NATO i obecności natowskich sił na terytorium państwa), a także akceptację sojuszników dla decyzji estońskich władz.

Estonia jest obiektem rosyjskich kampanii dezinformacyjnych od czasu przywrócenia niepodległości. Rosyjska propaganda wobec niej: przedstawia NATO jako zagrożenie dla Rosji, ośmiesza estońskie poczucie zagrożenia ze strony Rosji, promuje świętowanie zwycięstwa nad Niemcami hitlerowskimi 9 maja, oskarża o instrumentalne traktowanie Rosji celem zwiększania wydatków obronnych, przedstawia migrantów i uchodźców jako zagrożenie, uwypukla szkodliwość sankcji wobec Rosji dla państw bałtyckich oraz oskarża o prześladowanie mniejszości i gloryfikację nazizmu[137]. Estonia, podobnie jak wiele innych państw, obawia się, że Moskwa za pomocą dezinformacji może podważać zaufanie społeczeństwa do władz, oddziaływać na wyniki wyborów, a nawet prowokować zamieszki.

Walka z dezinformacją

W zwalczaniu rosyjskiej dezinformacji Estonia przyjęła inną strategię niż Litwa i Łotwa. Uwzględniając zasadę wolności słowa i realia powszechnego dostępu do Internetu, zdecydowała się nie na karanie i blokowanie nadawców rosyjskojęzycznych, ale na uruchomienie państwowego kanału

[136] I. Juurvee, *Estonian Approach...*, *op. cit*.
[137] E. Lange-Ionatamišvili, I. Bērziņa, M. Cepurītis, D. Kaljula, I. Juurvee, *Russia's Footprint in the Nordic-Baltic Information Environment*, NATO Strategic Communications Centre of Excellence, 2018, www.stratcomcoe.org.

telewizyjnego w języku rosyjskim – ETV+ (od 2015 r.)[138]. Ma on stanowić rzetelną alternatywę dla mediów rosyjskojęzycznych przychylnych wobec działań Kremla. Również w 2015 r. zdecydowano się na powołanie Biura ds. Komunikacji Rządowej w ramach kancelarii premiera. Jego zadaniem jest koordynowanie, planowanie i kształtowanie komunikacji strategicznej rządu. Biuro bierze udział w różnego typu ćwiczeniach oraz ma zdolność przejścia w kryzysowy tryb podwyższonej gotowości i stworzenia centrum komunikacyjnego rządu.

Przykład Estonii pokazuje, że skuteczną metodą w walce z dezinformacją może być przewidywanie posunięć przeciwnika i podejmowanie działań prewencyjnych. Ilustruje to incydent z udziałem estońskiego poborowego z marca 2018 r.[139] Krajowe media donosiły, że mężczyzna postrzelił się w ramię, żeby mieć „pamiątkową" bliznę, co potwierdziło śledztwo. Parę dni później do estońskich sił zbrojnych wpłynęły pytania ze strony miejscowej filii rosyjskiego portalu Sputnik. Sugerowały one, że poborowy był rosyjskojęzyczny, został postrzelony w czasie próby ucieczki wywołanej napięciami estońsko-rosyjskimi w armii, a wojskowi lekarze nie udzielają pomocy medycznej poborowym niemówiącym po estońsku. W reakcji siły zbrojne zdecydowały się nie odpowiadać na insynuacje Sputnika, ujawniły je zaś opinii publicznej (wraz z faktami na temat incydentu). Dzięki temu rosyjska próba ataku propagandowego została rozbrojona – Sputnik nie napisał swojego artykułu, a społeczeństwo zostało właściwie poinformowane o wydarzeniach (rosyjskie media próbowały jeszcze oskarżać stronę estońską o dezinformację, ale nie znalazło to szerszego oddźwięku)[140].

[138] S. Tambur, *Estonia launches its first Russian-language TV channel*, ERR, 28.09.2015, news.err.ee.
[139] D. Cavegn, *Kremlin-controlled Sputnik attempts to spin EDF gun incident as propaganda*, ERR, 15.03.2018, news.err.ee.
[140] U. Eslas, *Estonian Defence Forces Neutralize Disinfo Attack*, CEPA Briefs, 4.04.2018, infowar.cepa.org.

PODSUMOWANIE

Przed 2014 r. fiński system bezpieczeństwa całościowego często postrzegany był jako anachronizm. Powszechny pobór, ćwiczenia dla rezerwistów, gromadzenie rezerw i zapasów kryzysowych czy drążenie kolejnych schronów w dobie odległych pozaeuropejskich operacji na różnych frontach walki z terroryzmem wydawały się nie przystawać do pozimnowojennej rzeczywistości. Konflikt rosyjsko-ukraiński i wzrost aktywności militarnej Rosji w regionie Morza Bałtyckiego sprawiły jednak, że Helsinki coraz częściej odwiedzane są już nie jako skansen europejskiej obronności, lecz jako laboratorium modelowych rozwiązań w zakresie wzmacniania odporności państwa i społeczeństwa na współczesne zagrożenia.

W Finlandii koncepcja bezpieczeństwa całościowego jest częścią filozofii funkcjonowania instytucji państwowych oraz doktryną określającą rolę i zadania państwa w sferze bezpieczeństwa. Uwagę zwraca w szczególności fiński konsensus polityczno-społeczny w kwestii wzmacniania całościowego bezpieczeństwa państwa i społeczeństwa, dający władzom solidny mandat do działań w tym obszarze. Dlatego w ostatnich latach Helsinki koncentrowały się nie na zmianie strategii, lecz na adaptacji systemu do nowych wyzwań. To „uszczelnianie sytemu" obejmowało zarówno rozszerzenie uprawnień służb i straży granicznej oraz walkę z dezinformacją, jak i dostosowanie sił zbrojnych do reagowania na zagrożenia hybrydowe. Dobrą okazją do przetestowania różnych aspektów funkcjonowania fińskiego systemu bezpieczeństwa całościowego w praktyce mogą być duże ćwiczenia obrony kraju Arctic Lock, zaplanowane na 2021 r. Szczegóły ich scenariusza nie są jednak jeszcze znane i nie wiadomo, czy ćwiczenia te w większym stopniu uwzględnią mobilizację rezerwistów oraz zadania pozamilitarne, takie jak współpraca wojskowo-cywilna, udzielanie wsparcia siłom innych państw (HNS), ochrona infrastruktury krytycznej czy obrona cywilna.

Dla Finlandii coraz większe znaczenie będzie mieć wzmacnianie odporności społeczeństwa na sytuacje kryzysowe[141]. Kluczowymi kwestiami są tu zapobieganie nierównościom i polaryzacji oraz inwestycje w edukację (tworzenie społeczeństwa inkluzyjnego). W taki sposób ma być budowana indywidualna gotowość do stawiania czoła sytuacjom kryzysowym (*sisu*). Ten kapitał społeczny

[141] A. Hyvönen, T. Juntunen, H. Mikkola, J. Käpylä, H. Gustafsberg, M. Nyman, T. Rättilä, S. Virta, J. Liljeroos, *Kokonaisresilienssi ja turvallisuus: tasot, prosessit ja arviointi*, Valtioneuvoston kanslia, 7.02.2019, julkaisut.valtioneuvosto.fi.

odgrywa ważną rolę w systemie bezpieczeństwa całościowego, gdyż kształtuje zdolność narodu do nieustannej adaptacji. W świecie, którego immanentną cechą jest kryzys (klimatyczny, migracyjny, epidemiczny, demograficzny itp.), zdolność ta będzie miała zasadnicze znaczenie – np. w procesie dostosowywania się społeczeństwa do zmian wynikających z globalnego ocieplenia. W przyszłości w orbicie zainteresowań fińskiego systemu bezpieczeństwa całościowego znajdą się też kwestie optymalnego gospodarowania kurczącymi się zasobami, rozbudowy i modernizacji infrastruktury, wzmacniania zaufania społecznego i instytucji demokratycznych oraz utrzymania państwa dobrobytu (i związanych z nim świadczeń i usług publicznych). Wszystko to pokazuje, że fińska koncepcja bezpieczeństwa całościowego nie jest statyczna i będzie się rozwijać pod wpływem nowych trendów i postępu technologicznego (np. doskonalenia sztucznej inteligencji i wykorzystania *big data*).

Na szczeblu politycznym problemem fińskiego systemu bezpieczeństwa całościowego jest komunikacja strategiczna. W ostatnich latach dochodziło do nieporozumień między prezydentem, rządem i parlamentem w kwestiach polityki bezpieczeństwa. Parlamentarna komisja obrony zarzucała rządowi m.in. brak informacji o ćwiczeniach sił amerykańskich na terytorium Finlandii[142]. Część posłów wyrażała wówczas obawy o utrzymanie bezaliansowego kursu, podczas gdy rząd sygnalizował coraz większą otwartość na współpracę wojskową z USA. Fińskie trudności w komunikacji strategicznej wynikają z prób balansowania między Zachodem a Rosją. Z jednej strony Finlandia chce rozwijać bliską kooperację obronną z NATO i USA (obliczoną na odstraszanie Rosji), ale nie zabiega o członkostwo w Sojuszu. Z drugiej – postrzega Rosję nie tylko przez pryzmat zagrożeń, lecz także szans (handel, współpraca energetyczna). Poprzez specjalne stosunki polityczne z Moskwą (regularne spotkania na szczeblu prezydentów i premierów) Helsinki dążą do utrzymania dobrych relacji dwustronnych, co przekłada się na bardziej powściągliwą retorykę względem Rosji.

Od 2008 r. Estonia zdołała stworzyć fundamenty systemu bezpieczeństwa całościowego. Działania objęły przede wszystkim zmiany na gruncie prawno-instytucjonalnym, koncentrację kompetencji w zakresie kierowania systemem bezpieczeństwa całościowego w kancelarii premiera, wzmocnienie współpracy służb mundurowych, powrót do obrony cywilnej oraz zwiększenie świadomości w kwestiach zarządzania kryzysowego wśród urzędników i w społeczeństwie. Za duże osiągnięcie można uznać poprawę kooperacji i zwiększenie wzajemnego zrozumienia między sektorem cywilnym i wojskowym, a także

[142] *President Niinistö: US joint exercises are for military and technical practice*, Yle, 24.02.2016, yle.fi.

włączenie całości administracji centralnej – w tym resortów i urzędów, które na co dzień nie zajmują się problematyką bezpieczeństwa narodowego – do ćwiczeń oraz planowania kryzysowego i na czas wojny. Budowa systemu bezpieczeństwa całościowego z pewnością nie jest jeszcze procesem domkniętym, gdyż odbywa się równolegle do realizacji priorytetów polityki obronnej (wiele środków pochłaniają m.in. mechanizacja piechoty czy rozbudowa infrastruktury wojskowej). Dlatego system rozwijany jest stopniowo, z uwzględnieniem wieloletniej perspektywy. Przykładem może być koncepcja ochrony cywilnej – część zawartych w niej postulatów została już wdrożona, niektóre są w trakcie realizacji, a reszta na razie pozostaje „na papierze". W przyszłości Estonię czekają jeszcze zadania związane z szerszym włączaniem samorządu w bezpieczeństwo całościowe i uruchomieniem mechanizmu wczesnego ostrzegania obywateli o zagrożeniach. Główną motywacją dla budowy całościowego podejścia do bezpieczeństwa państwa pozostanie poczucie zagrożenia za strony Rosji. W związku z rosnącą skalą dezinformacji i ataków cybernetycznych estoński system bezpieczeństwa całościowego będzie prawdopodobnie w coraz większym stopniu koncentrować się na zabezpieczeniu demokratycznych wyborów (w wyborach parlamentarnych w 2019 r. niemal połowa Estończyków oddała głos przez Internet).

Niewielka powierzchnia (ok. 45,2 tys. km²) i populacja (ok. 1,3 mln) Estonii ułatwiają koordynację i monitorowanie wdrażania koncepcji bezpieczeństwa całościowego. W realiach estońskich problematyką bezpieczeństwa zajmuje się wąska grupa osób, rotujących na różnych stanowiskach i często znających się osobiście. W takim układzie łatwiej o sprawny przepływ informacji i szybką komunikację, co poprawia świadomość sytuacyjną. Ponadto w polityce obronnej Estonia może pozwolić sobie na długofalowe planowanie, gdyż jest ona przedmiotem politycznego konsensusu i nie podlega znacznym zmianom. Mocną stroną państwa jest też komunikacja strategiczna i działalność dyplomatyczna promująca krajowe rozwiązania w zakresie obrony narodowej, jak w przypadku cyberbezpieczeństwa czy Ligi Obrony. Mimo niewielkiego potencjału militarnego pozwala to Estonii budować wizerunek państwa innowacyjnego, kompetentnego i dobrze zarządzanego w dziedzinie bezpieczeństwa.

Najpoważniejszym utrudnieniem w procesie budowy systemu bezpieczeństwa całościowego są braki finansowe, uniemożliwiające np. lepsze wyposażenie służb mundurowych, zwiększenie rezerw kluczowych zasobów (np. leków czy żywności) czy wprowadzenie bardziej ambitnego programu obrony cywilnej. Estonii nie stać na instytucję na miarę fińskiej Agencji Dostaw Awaryjnych czy rozbudowę schronów. Niedostateczne finansowanie w połączeniu

z innymi pilniejszymi potrzebami skutkuje opóźnieniami w realizacji części planów. Trudności wynikają też z braków kadrowych w administracji – nadmierne obłożenie zadaniami hamuje implementację dodatkowych projektów. Ponadto wyzwaniem dla funkcjonowania systemu bezpieczeństwa całościowego w Estonii, w szczególności w zakresie kształtowania postaw proobronnych i odporności psychologicznej, są różnice między społecznością estońskojęzyczną i rosyjskojęzyczną w stosunku do zagadnień związanych z obroną narodową. Badania opinii publicznej realizowane na zamówienie estońskiego resortu obrony pokazują, że gotowość do obrony ojczyzny deklaruje co drugi rosyjskojęzyczny obywatel kraju. Wyraźne rozbieżności występują też w percepcji Rosji jako zagrożenia. Wśród osób estońskojęzycznych rewizjonistyczna polityka Moskwy zajmuje drugie miejsce na liście największych zagrożeń dla globalnego bezpieczeństwa (na pierwszym miejscu są ataki cybernetyczne), podczas gdy grupa rosyjskojęzyczna najbardziej obawia się terroryzmu, a działania Rosji znajdują się na samym końcu (obawia się jej 52% Estończyków i zaledwie 11% grupy określonej jako „inne narodowości")[143].

Nowe wnioski i rekomendacje dotyczące rozwoju systemów bezpieczeństwa całościowego w Finlandii i Estonii przyniesie analiza działań podjętych przez oba państwa wobec zagrożenia epidemicznego związanego z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Można spodziewać się, że dotyczyć będą one funkcjonowania władz centralnych i samorządowych, instytucji publicznych i społeczeństwa w sytuacji kryzysowej (stanu wyjątkowego). Na pierwszym planie znajdą się zapewne następujące kwestie: wydolności służby zdrowia, zapasów kryzysowych, bezpieczeństwa dostaw, współpracy różnych służb mundurowych, zaangażowania sił zbrojnych w walkę z pandemią, rządowej komunikacji, odporności psychologicznej społeczeństwa, sterowania procesami gospodarczymi, a także pokryzysowej odbudowy.

PIOTR SZYMAŃSKI

[143] *Public Opinion and National Defence*, Ministry of Defence of the Republic of Estonia, 29.05.2019, www.kaitseministeerium.ee.