

Jarosław ŚWISTAK¹

WSPÓŁCZESNE ZAGROŻENIE TERRORYSTYCZNE A BEZPIECZEŃSTWO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, fundamentalizm, NATO, transformacja, terroryzm, cywilizacja, proliferacja, ustawodawstwo, Unia Europejska, geopolityka

STRESZCZENIE

Mimo iż Rzeczpospolita Polska nie doświadczyła jeszcze ataków ze strony islamistów, ze względu na sojusz z USA, członkostwo w NATO, Unii Europejskiej oraz udział w operacjach wymuszania i utrzymywania pokoju w krajach gdzie islam jest religią powszechną, narażona jest nieustannie na ich odwet. W kraju istnieją ekstremistyczne organizacje o profilu skrajnie prawicowym i skrajnie lewicowym, lecz ryzyko przeprowadzania przez nie akcji terrorystycznych jest znikome. W obliczu zdecydowanego wzrostu zamachów dżihadystycznych od 2014 roku, w ostatnich latach nastąpiła intensyfikacja działań władz w celu budowy efektywnego systemu antyterrorystycznego. Mimo pewnych osiągnięć znajduje się on wciąż w fazie realizacji. Należy go nieustannie doskonalić, czerpiąc z dorobku osiągniętego w tej dziedzinie przez państwa bardziej doświadczone przez terroryzm. Aktualnie problemem jednak są różnice w podejściu poszczególnych państw do niektórych zagadnień związanych z zagrożeniem dżihadystycznym. Ujawniło się to ostatnio w kwestii uchodźców, gdy Polska wraz z innymi krajami Grupy Wyszehradzkiej zajęła stanowisko odmienne niż zdecydowana większość państw członkowskich UE.

Wstęp

Zamachy al-Kaidy z 11 września 2001 roku w Nowym Jorku i Waszyngtonie uświadomiły społeczności międzynarodowej, że terroryzm islamski jest jednym z najpoważniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa światowego, jak i bezpieczeństwa poszczególnych państw. Choć aktualnie nie ma informacji wskazujących, by organizacje terrorystyczne planowały zamachy w naszym kraju, nie oznacza to jednak, że groźba ta nie występuje lub też, że nie pojawi się w przyszłości.

¹ Wydział Bezpieczeństwa Narodowego Akademii Sztuki Wojennej

Walka z terroryzmem obejmuje szereg działań wprowadzających nowe regulacje prawne i organizacyjne, mające na celu skuteczne przeciwdziałanie temu zjawisku. Czynności takie odnoszą się do konstruowania norm prawnych, tworzących jednolite rozwiązania ukierunkowane na zwalczanie terroryzmu, prowadzenia stałego monitoringu zagrożeń, pracy operacyjnej, rozpoznawczo – analitycznej, a także działań edukacyjnych. Obrona przed terroryzmem, wiąże się również z zarządzaniem kryzysowym. Problematyka przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w polskiej polityce bezpieczeństwa stanowi ważny i aktualny obszar badań. Zachodzące w międzynarodowym środowisku bezpieczeństwa niezwykle dynamiczne procesy oraz ciągłe zagrożenie ze strony islamskich fundamentalistów wymagają od państwa przygotowania się do reakcji na to zagrożenie².

Nasza sytuacja geopolityczna przyczynia się do tego, że przedstawiciele władzy przywiązują duże znaczenie do podejmowania stosownych działań zmierzających do uzyskania takiej pozycji państwa na arenie międzynarodowej, by dzięki odpowiedniemu przygotowaniu wewnętrznych struktur bezpieczeństwa oraz wspieraniu pozycji RP przez uczestnictwo w sojuszach politycznych i militarnych uczynić Rzeczpospolitą krajem bezpiecznym³.

Ze względu na złożoność problemu w opracowaniu ograniczam się do ukazania kilku wybranych, istotnych kwestii. Przedstawiam zagrożenie terrorystyczne w kontekście zaangażowania RP w sojusze polityczne i militarne, pisząc m.in. o atakach dżihadystów na obywateli polskich w Iraku i Pakistanie. Poświęcam też uwagę kwestii ustawodawstwa antyterrorystycznego oraz działań edukacyjnych i profilaktycznych z tego zakresu, ze szczególnym uwzględnieniem tematyki dotyczącej Narodowego Programu Antyterrorystycznego z roku 2015 oraz uchwały „o działaniach antyterrorystycznych z kwietnia 2017 roku”. Zaznaczam, iż polski system prawny czerpał z dorobku innych państw, bardziej doświadczonych terroryzmem, m.in. Francji.

Celem artykułu jest podkreślenie, że choć w ostatnich latach nastąpiła intensyfikacja działań podjętych przez władze RP w zakresie walki z terroryzmem, poziom systemowego przygotowania naszego kraju na to zagrożenie jest wciąż niedostateczny. M.in. na przykładzie niezwykle istotnego i bardzo aktualnego problemu relokacji uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej zamierzam zaprezentować pogląd, iż bezpieczeństwo kraju jest ściśle uzależnione od współpracy międzynarodowej.

² K. Masiul, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej wobec współczesnego zagrożenia terroryzmem*, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2011, s. 7.

³ J. Cymerki, *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2013, s. 11.

Weryfikuję hipotezę, iż na kształt polskiej polityki antyterrorystycznej wpływa poziom aktualnego zagrożenia dzihadystycznego, jak i jego percepcja ze strony władz i społeczeństwa. Wykazuję to na przykładzie ewolucji podjętych w tym zakresie rozwiązań organizacyjno-prawnych. Natomiast pisząc o różnicy stanowisk rządów pod kierownictwem PO i PIS odnośnie problemu uchodźców, rozważam jak ideologia rządzących wpływa na postrzeganie kwestii polityki międzynarodowej i sojuszy, w tym na problematykę terroryzmu. Analizując problem uchodźców zastanawiam się, czy istnieje związek między masową migracją rozpoczętą w 2015 roku a wzrostem dżihadyzmu.

Potencjalne i realne przesłanki zagrożenia terroryzmem

W 1991 roku nastąpił upadek ZSRR, co oznaczało definitywny kres zimnej wojny. Choć obalony został system komunistyczny we Wschodniej Europie, powstały jednak nowe niebezpieczeństwa – proliferacja broni masowego rażenia czy wybuchy nowych konfliktów o podłożu religijno-narodowym, np. w Bośni, Czeczenii, Kosowie czy Timorze Wschodnim. Ostatecznie, jak się niebawem okazało, głównym zagrożeniem dla bezpieczeństwa międzynarodowego stali się islamscy fundamentaliści⁴. Niebezpieczeństwo to dotyczy również naszego kraju. Należy rozpatrywać je w dwóch wymiarach. Jeden z nich to obecna sytuacja polityczno-militarna RP, która stwarza realne możliwości zagrożenia przez terroryzm zewnętrzny, związany z fundamentalizmem islamskim. Drugi stanowi obszar związany z wewnętrzną sytuacją społeczno-polityczną po transformacji ustrojowej. Na terenie kraju nie występują rodzime organizacje terrorystyczne, jednak istnieją ugrupowania skrajnie lewicowe i prawicowe mające tego typu potencjał.

W 1989 r. w kraju rozpoczęto procesy reform systemowych, nie tylko gospodarczych, ale także polityki bezpieczeństwa państwa. Wprowadzono liberalny model ustrojowy i w konsekwencji nastąpiło trwałe włączenie się w struktury współpracy zachodnioeuropejskiej, czego wyrazem były nowe sojusze polityczne i militarne.

Przystąpienie do NATO w latach 90. Ubiegłego wieku stanowiło realizację podstawowych celów polityki zagranicznej i bezpieczeństwa kraju⁵. Było zgodne z polską racją stanu i miało na uwadze stabilność całego obszaru Europy Środkowej i Wschodniej. Członkostwo w sojuszu, od 12 marca 1999 roku, pozostaje głównym

⁴ P. Bergen, *Osama bin Laden. Portret z bliska*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2007, s. 74.

⁵ P. Ceranka (red.), *Expose Ministrów Spraw Zagranicznych 1990–2013*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013, s. 155.

filarem polskiej polityki zagranicznej. Stanowi gwarancję bezpieczeństwa naszego kraju dzięki realizacji zadań wynikających z art. 5. Traktatu Północnoatlantyckiego. W coraz większym stopniu umożliwia także reagowanie na istniejące aktualnie niekonwencjonalne zagrożenia, takie jak terroryzm, czy proliferacja broni masowego rażenia.

O roli NATO w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego, świadczą prowadzone działania stabilizacyjne w wielu regionach świata. Polska czynnie uczestniczy w działaniach Sojuszu w Afganistanie, Kosowie i Iraku, mających na celu prewencję oraz skuteczną walkę z międzynarodowym terroryzmem.

Decyzje naszych władz podejmowane po 11 września 2001 roku dotyczące skierowania wojsk do tych krajów są wciąż kwestionowane. Sprzeciw budzą straty wśród żołnierzy, rosnące koszty operacji, narastający w społecznej świadomości wzrost zagrożenia ze strony radykalnych ugrupowań islamskich. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że tylko aktywna współpraca międzynarodowa, wzajemne kontakty i ciągłe podnoszenie zdolności przeciwdziałania terroryzmowi na poziomie krajowym, stanowią gwarancję codziennego bezpiecznego życia.

Od 1 maja 2004 roku jesteśmy członkiem Unii Europejskiej. W Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z 2003 roku sieć terrorystyczna jest postrzegana jako większe zagrożenie niż ryzyko proliferacji BMR. Przyjęto najważniejsze dokumenty, które stanowią podstawę strategii antyterrorystycznej, wspólnej dla państw członkowskich Unii⁶. Zaangażowanie RP w struktury UE wzmacnia bezpieczeństwo naszego kraju, ale należy podkreślić, że aspekt wojskowy jest tu mniej istotny niż aspekt gospodarczy i polityczny. Budowa europejskiego systemu bezpieczeństwa obok NATO jest przedsięwzięciem słusznym, ale nie ma szans, by system ten był lepszy od Sojuszu Północnoatlantyckiego. Nie może też prowadzić do osłabienia samego Sojuszu⁷.

Jednak dzięki udziałowi w multilateralnych strukturach obronnych i politycznych wzrosło poczucie bezpieczeństwa, ale jednocześnie również odpowiedzialności. Do pewnego czasu nie brano pod uwagę, że terroryzm może zagrozić bezpieczeństwu naszego państwa. Przeciwdziałanie temu zjawisku nie było też priorytetowym zadaniem w polityce bezpieczeństwa, gdyż po II wojnie światowej poza incydentalnymi przypadkami nie miało ono miejsca. Po zamachach na World Trade Center i Pentagon, nasz kraj jednoznacznie opowiedział się za zwiększeniem wysiłków w walce z międzynarodowym terroryzmem oraz jako członek NATO,

⁶ K. Żukrowska, *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Wyd. IUS at TAX, Warszawa 2011, s. 218.

⁷ J. Cymerski, *Terroryzm*, op. cit., s. 83.

w myśl art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, przystąpił do globalnej wojny z terroryzmem⁸.

Islamskie ugrupowania terrorystyczne odnotowały aktywność naszego kraju, zwłaszcza na mającej kluczowe znaczenie płaszczyźnie wojskowej. 1 października 2004 roku najbliższy współpracownik Osamy bin Laden, Ajman al-Zawahiri w swym wystąpieniu stwierdził, iż Polska to kraj okupujący Irak. Ponad pół roku później, 20 maja 2005 roku wskazał Brytyjczyków, Australijczyków, Polaków i Norwegów jako wrogów muzułmanów i nawoływał do atakowania ich. Również islamskie ugrupowanie al-Tawhid zagroziło Polsce zamachami identycznymi do tych z 11 marca 2004 roku w Hiszpanii. Z kolei we wrześniu 2006 roku na stronie internetowej należącej do czecheńskich dżihadystów ukazało się specjalne oświadczenie przedstawiciela podziemnego państwa talibów, w którym ostrzegł rząd Polski przed wysłaniem wojsk do Afganistanu⁹.

3 października 2007 roku w Iraku miał miejsce zamach na ambasadora Polski, gen. Edwarda Pietrzyka¹⁰. W jego wyniku zginął funkcjonariusz Biura Ochrony Rządu, a czterej inni funkcjonariusze zostali ciężko ranni. 28 września 2008 roku pakistańscy talibowie pojmali polskiego inżyniera z Krakowa. Zadeklarowali, iż uwolnią go, jeśli wypuszczeni zostaną z aresztów ich współtowarzysze z regionów: Bajaur, Swati i Darra. 7 lutego 2009 roku poinformowali, że w związku z tym, że ich żądania nie zostały spełnione, inżynier zginął w wyniku egzekucji.

Opisane wyżej przypadki miały miejsce poza granicami naszego państwa. Jak wynika z danych wywiadowczych, na terenie kraju również pojawiali się obcokrajowcy, podejrzewani o działalność w organizacjach terrorystycznych. Fotografowali i filmowali polskie lotniska (m.in. w Gdańsku i Warszawie) i synagogi. Według Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego najpoważniejszą akcją planowaną przez terrorystów miały być zamachy na „Żydów i krzyżowców” w listopadzie 2003 roku. Zamierzano zaatakować synagogi i kościoły w dużych miastach w całym kraju. ABW śledziła zachowania grup obcokrajowców – Libijczyka, Libańczyka, Algierczyka i bezpieczeństwa. Twierdziła, iż udało jej się zapobiec zamachom, nie ujawniła jednak żadnych szczegółów. Agencja analizowała również inne sygnały, spośród których wymienić należy następujące:

- wiosna 2003 r. – czterech niezidentyfikowanych mężczyzn fotografowało synagogę we Wrocławiu;

⁸ K. Masiul, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 118.

⁹ Ibidem, s. 119.

¹⁰ Ibidem.

- czerwiec 2003 r. – podejrzanе zachowanie obywatela Omanu na lotnisku w Krakowie. Sprawiał wrażenie, jakby sprawdzał zabezpieczenie i zachowanie się obsługi lotniska;
- lipiec 2003 r. – sygnał o planach podłożenia bomby w hotelu Marriott, kilka dni później doszło do zamachu na hotel tej sieci w Malezji;
- wrzesień 2003 r. – obywatel Pakistanu filmował terminale w Gdańsku i Warszawie. Zwracał uwagę na godziny odlotów samolotów, zachowania i ubrania pilotów i stewardes, wejścia i wyjścia z lotniska. Według ABW kręcił film instruktażowy;
- wrzesień 2003 r. – Straż Graniczna poinformowała o Arabie, który w podejrzany sposób interesował się samolotami i lotniskiem w Poznaniu;
- wrzesień 2003 r. – na lotnisku Kraków – Balice zatrzymano obywatela brytyjskiego, narodowości algierskiej, poszukiwanego przez Algierię międzynarodowym listem gończym za terroryzm. Przy tej okazji ABW dotarła do Polaka z Łodzi, indoktrynowanego przez fundamentalistów islamskich w Londynie. Polski sąd odmówił jego ekstradycji do Algierii, gdyż miał w Wielkiej Brytanii status uchodźcy politycznego. Po 13 miesiącach został zwolniony z aresztu i wyjechał na Wyspy;
- maj 2004 r. – Terytorium Polski opuścił Jemeńczyk, imam i doktorant politologii. Nie przedłużono mu pozwolenia na pobyt. Podstawą tej decyzji była opinia ABW, że stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Po przylocie do ojczyzny został zatrzymany przez tamtejszą policję;
- sierpień 2004 r. – W Swarzędzu został zatrzymany Francuz, który fotografował rozlewnię gazu. Po zatrzymaniu przez ochronę próbował zniszczyć film. W jego mieszkaniu ABW znalazła ślady przechowywania materiałów wybuchowych. Podejrzewano go o związki z radykalnymi ugrupowaniami islamskimi. Wyszedł z aresztu 8 września 2004r. i wyjechał do Francji;
- lipiec 2005 r. – ABW sprawdzała czy Akmal S., który w Internecie groził dżihadem jednemu z radnych w Lublinie, ma jakieś związki z zamachami w Londynie¹¹.

Od zamachu w Londynie 7 lipca 2005 roku do ataku na żołnierzy amerykańskich we Frankfurcie nad Menem 2 marca 2011 roku, na terytorium Unii Europejskiej nie doszło do żadnego śmiertelnośnego aktu terronu ze strony dżihadystów. Spowodowało to, iż w Polsce kwestii terroryzmu islamskiego nie poświęcano należytej uwagi. Sytuację zmieniła dopiero powstanie w czerwcu 2014 roku najpotęż-

¹¹ Ibidem, s. 120.

niejszej na świecie organizacji terrorystycznej, tzw. Państwa Islamskiego (ISIS) i związana z tym fala zamachów dokonywanych m.in. na terenie Francji, Danii, Belgii, RFN, Kanady, Australii, USA, Indonezji, Turcji, Tunezji i ostatnio Wielkiej Brytanii. Poza atakiem al.-Kaidy Półwyspu Arabskiego na redakcję Charlie Hebdo w Paryżu, wszystkie pozostałe przeprowadzone były przez komórki ISIS lub jej sympatyków. W Tunezji, RFN, Belgii i Wielkiej Brytanii zginęli również obywatele RP.

Wzmiankowane wydarzenia świadczą o tym, że nasz kraj znajduje się na liście celów islamskich terrorystów. Według opinii ekspertów jesteśmy celem zastępczym i rezerwowym, co wynika z realnego znaczenia naszego kraju na arenie międzynarodowej. Jednak podejmując się organizacji wielkich imprez, kraj traci status celu zastępczego, ponieważ spełnia kryterium medialności. Zamachy takie wywoływałyby pożądane przez terrorystów znaczne skutki psychologiczne i propagandowe. Poza tym polskie systemy bezpieczeństwa nie są w stanie zapewnić 100% ochrony przed zamachem. Nasz kraj nie ma doświadczenia w zwalczaniu terroryzmu, jest słabiej przygotowany do wykrycia próby zamachu, reakcji kryzysowej i opanowania skutków niż np. Wielka Brytania czy Hiszpania. Przynależność do UE, a szczególnie przystąpienie do strefy Schengen 21 grudnia 2007 roku i zniesienie kontroli granicznej między RP a Niemcami, Czechami, Słowacją i Litwą może ułatwić dotarcie do naszego kraju zwolennikom ugrupowań terrorystycznych ze wszystkich państw sąsiednich. Największe zagrożenie płynie z terenu Niemiec, a także ze strony diaspory arabskich i czecheńskich.

Wielu ekspertów zwraca uwagę, że na terytorium kraju mogą przebywać uspieni członkowie organizacji terrorystycznych, dla których obszar naszego kraju jest dobrym miejscem na prowadzenie działań o charakterze logistycznym. Istnieje niebezpieczeństwo, że zorganizowane grupy przestępcze współpracujące między sobą mają na celu pozyskanie środków finansowych, np. z handlu narkotykami. Polska może być także traktowana jako źródło pozyskiwania broni i materiałów wybuchowych przez międzynarodowych handlarzy zaopatrujących ugrupowania terrorystyczne¹².

Po zamachach ISIS w Paryżu (13 listopada 2015 r.) i Brukseli (22 marca 2016 r.), poczucie zagrożenia terroryzmem w kraju generalnie wzrosło. Według Centrum Badań Opinii Społecznej obecnie przekonanie o realnym zagrożeniu terroryzmem w Polsce wyraża 59 proc. – tyle samo, co w grudniu 2015 roku, po serii zamachów we Francji, ale o 3 punkty procentowe więcej niż w marcu 2015 roku po zamachu na redakcję „Charlie Hebdo”. Od grudnia 2015 roku nie zmieniła się zaś liczebność przekonanych, że zagrożenie terroryzmem w naszym kraju jest wyolbrzy-

¹² płk dr hab. inż. M. Wrzosek, *Zagrożenia bezpieczeństwa Polski. Teoria i praktyka*, Kwartalnik Bellona, nr 2, wyd. WIW, Warszawa 2013, s. 36.

miane (21 proc.). Nieznacznie zwiększył się odsetek całkowicie kwestionujących jego istnienie (z 12 proc. do 13 proc.). 7 proc. nie ma zdania¹³.

Do wzrostu prawdopodobieństwa wystąpienia ataków może przyczynić się obecność polskich szkoleniowców w Afganistanie oraz nasze zaangażowanie w walkę z ISIS. Kolejnym powodem może być ujawnienie przez organizację Human Rights Watch, informacji o tajnych więzieniach CIA w Polsce¹⁴.

Należy podkreślić, iż latem 2015 roku pojawiło się nowe bezprecedensowe zagrożenie bezpieczeństwa europejskiego. Nastąpił wówczas gwałtowny wzrost uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, ubiegających się o ochronę międzynarodową na Starym Kontynencie, pochodzących głównie z krajów zagrożonych dzihadyzmem, takich jak, Syria, Irak, Afganistan czy Pakistan. Spowodował on kryzys, wskutek którego w niektórych państwach członkowskich UE zaistniały trudności w przeprowadzaniu skutecznych kontroli na granicach zewnętrznych i przyjmowaniu przybywających migrantów. Mimo zaostżenia procedur kontrolnych, do dnia dzisiejszego stanowi to poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego. Dane agencji wywiadowczych potwierdzają, że ISIS wykorzystuje tę sytuację do przemykania swoich bojowników. Agencja Reuters 5 lutego 2016 roku poinformowała, że według dziennika „Berliner Zeitung” szef kontrwywiadu niemieckiego BfV stwierdził, że otrzymano już ponad 100 informacji o tego typu przypadkach¹⁵. Jak przewidywano, od ponad półtora roku w szeregach atakach dżihadystów na terenie UE, sprawcami są nowo przybyli uchodźcy¹⁶.

W obliczu zaistniałej sytuacji rząd RP zdecydował, iż, podobnie jak inne kraje z Grupy Wyszehradzkiej, nie będzie brać udziału w relokacji uchodźców. Jednak niebezpieczeństwo przedostania się ich na terytorium naszego kraju jest wciąż aktualne, głównie z powodu przynależności do Strefy Schengen. Władze są zdania, że nadal nie działają zapowiadane procedury i nie ma pewności, że będą prawidłowo sprawdzani. Nie akceptują kwotowego systemu relokacji, na który zgodził się poprzedni rząd. Uważają, iż kwestia ta powinna należeć do kompetencji rządów poszczególnych krajów członkowskich UE. Podkreślają, iż najistotniejszy jest nierozwiązany wciąż problem zapewnienia bezpieczeństwa¹⁷. O tym, że powyższe obawy są uzasadnione, świadczy np. fakt, iż właśnie w ostatnich dniach ABW zatrzymała w Warszawie obywatela Rosji narodowości czecheńskiej, posiadającego

¹³ www.gazetaprawna, 22 kwietnia 2016 r.

¹⁴ K. Masiul, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 12.

¹⁵ <http://www.reuters.com/>, 5 lutego 2016 r.

¹⁶ www.dailymail.co.uk/, 30 stycznia 2017 r.

¹⁷ www.tvn24.pl/, 28 marca 2017 r.

status uchodźcy, który walczył przez okres dwóch lat w szeregach ISIS¹⁸. Według Agencji Czecheni stanowią w Polsce najliczniejszą grupę podejrzaną o działalność terrorystyczną¹⁹.

Władze naszego kraju rozważają ideę przeprowadzenia referendum w sprawie przyjmowania uchodźców, zwłaszcza, że zgodnie z badaniami CBOS z 14 kwietnia 2017 roku aż 74% Polaków jest przeciwnych ich przyjmowaniu (22% jest przeciwnego zdania, a 5% to osoby niezdecydowane²⁰).

Różnica w podejściu do wzmiankowanej kwestii między rządem PIS i PO ilustruje zależność polityki antyterrorystycznej od linii politycznej reprezentowanej przez aktualne władze. Mimo nieustannej presji UE, rząd nie zmienia swego stanowiska. Na terenie kraju nie można mówić o istnieniu rodzimych organizacji terrorystycznych, ale są środowiska i organizacje o skrajnych poglądach propagujących ideę i realizujących cele będące poza głównym nurtem życia społeczno-politycznego Polski. Należą do nich grupy skrajnej prawicy i lewicy, alterglobaliści, antyglobaliści, środowisko anarchistyczne, jak również margines ruchu ekologicznego. Nie można wykluczyć, że organizacje te wkroczą w końcu na drogę przemocy politycznej i środków terrorystycznych.

W październiku 2005 roku przed wyborami prezydenckimi środowiska anarchistyczno-lewicowe podłożyły 13 atrap bomb w Warszawie, wyrażając rzekomo w ten sposób obawę, że wartości demokratyczne i obywatelskie były zagrożone działaniami ówczesnego rządu²¹. Nie można wykluczyć, że organizacje te wkroczą w końcu na drogę przemocy politycznej i środków terrorystycznych. Choć zagrożenie ze strony tych ugrupowań określa, się jako znikome, wymagana jest jednak ich ścisła kontrola.

Ustawodawstwo antyterrorystyczne

Zagrożenie terroryzmem we współczesnym świecie ma wymiar globalny i charakter permanentny. Poszczególne państwa (w tym Polska) poszukują rozwiązań, mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku. Wykorzystują przy tym osiągnięcia w tej dziedzinie krajów, które były lub są dotknięte terroryzmem. Wnioski wynikające z ich analizy wskazują, iż tego typu działania mają charakter prag-

¹⁸ www.rmf24.pl, 9 czerwca 2017 r.

¹⁹ www.tvn24.pl/, 28 lipca 2015 r.

²⁰ www.tvp.info/, 14 kwietnia 2017 r.

²¹ *Ibidem*, s. 125.

matyczny i w sposób przejrzysty rozdzielają kompetencje pomiędzy różne resorty i służby w państwie.

Do jednych z najbardziej znanych, wzorcowych planów realizowania przedsięwzięć antyterrorystycznych należy francuski plan, „Vigipirate” (bocianie gniazdo) opracowany w latach 80. w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych Francji²². Stworzony został w celu zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego w państwie w związku z realnym lub potencjalnym zagrożeniem terrorystycznym lub innym, mogącym destabilizować funkcjonowanie struktur władzy. Źródła tego zagrożenia mogły wynikać zarówno z sytuacji wewnętrznej, istniejącej w danym okresie we Francji, jak i z sytuacji panującej na arenie międzynarodowej.

Po raz pierwszy plan ten był implementowany w 1991 roku w związku z wojną w rejonie Zatoki Perskiej. Obawiano się wówczas ataku ze strony dzihadystów w ramach głoszonej przez ich duchowych przywódców „świętej wojny” skierowanej przeciwko państwom Zachodu.

Zgodnie z „Vigipirate” obowiązki związane z zapewnieniem bezpieczeństwa w państwie nałożone są na wszystkie podmioty Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Podstawowa odpowiedzialność za prewencyjne zabezpieczenie kraju spoczywa na policji. W sytuacji najwyższego stopnia zagrożenia działania policyjne mogą być wsparte przez siły zbrojne. Celem planu jest przede wszystkim:

- przeciwdziałanie zamachom terrorystycznym i uniemożliwienie ich dokonania na terenie Francji;
- informowanie społeczeństwa o stopniu zagrożenia terrorystycznego;
- informowanie o sposobach zabezpieczania się przed ewentualnymi zamachami, jak również zachowania w obliczu jego zaistnienia; akcja propagandowa prowadzona jest w tym celu głównie w miejscach publicznych, najczęściej uczęszczanych przez społeczeństwo (szpitale, poczty, szkoły, domu towarowe, itp)²³.

Plan „Vigipirate” jest podzielony na dwie fazy w zależności od stopnia występującego zagrożenia:

- fazę zwykłą – związaną ze stałym informowaniem poszczególnych ogniw policyjnych o zagrożeniu, kontroli prawidłowości pełnienia służby i zabezpieczenia miejsc zagrożonych;

²² J. Szafranski, K. Liedel. (red.), *Problemy prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu w Polsce*, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2011, s. 79.

²³ Ibidem, s. 80.

- fazę zagrożenia – polegającą na wzmocnieniu służb policyjnych siłami wojska. Wprowadzenie jej jest związane z wystąpieniem poważnego zagrożenia zamachami terrorystycznymi²⁴.

W ramach planu szczególnym systemem zabezpieczenia objęte są:

- zakłady wytwarzające energię elektryczną oraz gaz;
- ujęcia wody pitnej, stacje przepompowania i filtrowania wody;
- zakłady mające strategiczne znaczenie dla normalnego funkcjonowania państwa;
- instytucje społeczne i miejsca kultury narodowej;
- instytucje kulturalne i oświatowe;
- szkoły i uczelnie wyższe;
- gmachy i urzędy administracji rządowej i państwowej;
- placówki dyplomatyczne państw obcych, akredytowanych we Francji;
- dworce kolejowe, porty lotnicze, metro;
- centra handlowe;
- urzędy pocztowe;
- urzędnicy i sieci przesyłania informacji²⁵.

Po wprowadzeniu planu, ze szczebla centralnego – komendy głównej francuskiej policji – do policyjnych jednostek terenowych, kierowane są dyrektywy:

- wprowadzenie stałego, całodobowego systemu patrolowania wszystkich miejsc zagrożonych;
- permanentnego kontaktowania się z przedstawicielami władz lokalnych, dyrektorami przedsiębiorstw, szkół, instytucji publicznych, komunikacji miejskiej, w celu zbierania informacji, a także uczulenia służb ochrony tych instytucji na pozostawione paczki, porzucone samochody i osoby zachowujące się nienaturalnie²⁶.

Plan wprowadzany jest stopniowo. W pierwszym etapie przedstawiciele policji spotykają się z dyrektorami wielkich obiektów handlowych, kin, muzeów itp. miejsc o charakterze publicznym, w celu informacji o skali zagrożenia i koordynacji działań ze służbami ochrony tych placówek. Następnie wprowadza się w newralgiczne miejsca służby policyjne oraz kontroluje i egzekwuje ich zalecenia. Ostatnia faza wprowadzenia planu polega na wsparciu pododdziałów policji siłami zbrojnymi. Ma ona miejsce w sytuacji najwyższego zagrożenia bezpieczeństwa i porządku

²⁴ Ibidem.

²⁵ Ibidem.

²⁶ Ibidem.

publicznego w państwie. Policja przeprowadza odpowiednie szkolenie z kadrą sił zbrojnych.

Bardzo istotną rolę gra zapewnienie prawidłowej współpracy z mediami. Odpowiednie przekazywanie społeczeństwu informacji o panującej sytuacji oraz o zamierzeniach władz umożliwi większą efektywność działań prewencyjnych oraz uspokaja nastroje wśród ludności.

Zakończenie realizacji planu „Vigipirate” następuje niejako samoistnie wskutek poprawy stanu bezpieczeństwa. Wówczas stopniowo zmniejszana jest liczba zaangażowanych w misję operacyjną sił policyjnych i wojskowych.

Na większą skalę proces opracowywania planów zapobiegania terroryzmowi i walki z nim rozpoczął się po tragedii z 11 września 2001 roku, która uświadomiła społeczności międzynarodowej ogrom zagrożenia. Wymusiła zwiększenie aktywności w zakresie przedsięwzięć antyterrorystycznych również na rządach państw, które, jak Polska, przeszły proces transformacji ustrojowej i stały się sojusznikiem zachodniego świata²⁷.

Do czasu ataków al.-Kaidy na WTC i Pentagon nie brano pod uwagę, że terroryzm może zagrozić bezpieczeństwu naszego państwa. Przeciwdziałanie temu zjawisku nie było też priorytetowym zadaniem w polityce bezpieczeństwa, gdyż po II wojnie światowej poza incydentalnymi przypadkami nie miało ono miejsca. Po zamachach z 11 września, Polska jednoznacznie opowiedziała się za zwiększeniem wysiłków w walce z międzynarodowym terroryzmem oraz jako członek NATO, w myśl art. 5 Traktatu Północnoatlantyckiego, przystąpiła do globalnej wojny z terroryzmem²⁸.

Zaistniała potrzeba stworzenia ustawy antyterrorystycznej regulującej zakres kompetencyjny poszczególnych podmiotów systemu bezpieczeństwa antyterrorystycznego. 10 czerwca 2008 roku na podstawie decyzji przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych powołany został Zespół Zadaniowy d.s. Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych dotyczących przeciwdziałania terroryzmowi. Na przełomie 2008 i 2009 roku BBN opracowało analizę pt. „czy Polsce jest potrzebna strategia obrony przez terroryzmem?”²⁹. Celem jej było zasygnalizowanie potrzeby stworzenia dokumentu o charakterze strategicznym, odnoszącego się do zagrożeń terrorystycznych (strategii sektorowej), a także próba zwrócenia uwagi na niezbędność tworzenia spójnej polityki państwa w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, rozpoznawania i zwal-

²⁷ Ibidem, s. 81.

²⁸ K. Masiul, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 118.

²⁹ J. Szafranski, K. Liedel (red.), *Problemy...*, op. cit., s. 89.

czania go. Zespół opracował wstępny szkic projektu ustawy antyterrorystycznej, ale ostatecznie podjęto decyzję o niewdrażaniu go.

W dniu 25 grudnia 2014 roku weszła w życie uchwała nr 252 Rady Ministrów z dnia 9 grudnia 2014 roku w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019”. Program przedstawia dotychczasowy poziom zagrożenia terrorystycznego. Ukazuje też mechanizmy prowadzenia jego bieżącej oceny, a także elementy warunkujące skuteczność funkcjonowania systemu antyterrorystycznego RP w odniesieniu do poszczególnych faz zarządzania kryzysowego. Określa niezbędne działania państwa służące wzmocnieniu systemu antyterrorystycznego RP, a tym samym podniesieniu stanu przygotowania na wystąpienie ewentualnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym³⁰.

Dokument został przygotowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, we współpracy z innymi służbami, organami i instytucjami wchodzących w skład Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, stanowiącego poziom strategiczny polskiego systemu antyterrorystycznego. Członkowie Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych są również głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację celów i wdrażanie priorytetów zgodnych z ustaleniami Programu. Jest on implementowany i bieżąco monitorowany w myśl „Planu działań”, który określa przedsięwzięcia o charakterze legislacyjnym i organizacyjnym, kluczowe dla osiągnięcia większej skuteczności polskiego systemu antyterrorystycznego.

Program w założeniu nie stanowi opisu sposobu reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Poświęcone temu są szczegółowe procedury przyjmowane zarówno na poziomie Rady Ministrów, jak i poszczególnych służb, instytucji czy organów, w tym także na szczeblu lokalnym.

Celem Programu jest sprecyzowanie niezbędnych działań państwa służących wzmocnieniu systemu antyterrorystycznego RP, a tym samym podniesieniu stanu przygotowania do wystąpienia ewentualnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Istotne znaczenie w tym zakresie ma kwestia prewencji antyterrorystycznej, podnoszenie świadomości społecznej dotyczącej zagrożenia i zasad zachowania w przypadku wystąpienia zdarzenia. W celu budowania społecznego zrozumienia i poparcia dla działań właściwych służb, organów i instytucji dokument stosuje zasady proporcjonalności, adekwatności i komplementarności, a w kwestii poszanowania praw człowieka i innych wartości demokratycznych, zasady przyjęte w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Międzynarodowym Pakcie Praw

³⁰ www.antyterroryzm.gov.pl/, 25 grudnia 2014 r.

Obywatelskich i Politycznych, a także w innych dokumentach międzynarodowych określających prawa i wolności³¹.

Cel główny i cele szczegółowe Programu są kompatybilne z zadaniami realizowanymi przez podmioty systemu antyterrorystycznego RP w poszczególnych fazach zarządzania kryzysowego. Obejmują one wymienione w Programie działania występujące w fazie zapobiegania, przygotowania, reagowania oraz odbudowy. Głównym celem Programu jest wzmocnienie systemu antyterrorystycznego. Do jego realizacji służą cztery cele szczegółowe, odpowiadające poszczególnym fazom zarządzania kryzysowego:

- poprawa zdolności do zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym;
- wzmocnienie przygotowania służb i instytucji na możliwość wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- zwiększenie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- podniesienie skuteczności w zakresie odtwarzania wykorzystanych sił i środków oraz udoskonalania posiadanych procedur postępowania w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym;
- program pozostaje w zgodzie z celami Strategii Rozwoju Kraju 2020;
- nadrzędnej względem „Strategii Sprawne Państwo 2020”, podkreślającej celowość stałego usprawniania funkcjonującego systemu antyterrorystycznego RP i dostosowywania go do bieżących wyzwań³².

Jedną z pierwszych i najważniejszych części Programu jest diagnoza zjawiska terroryzmu według stanu na koniec roku 2013. W wymiarze krajowym stwierdza się, że terytorium Polski traktowane jest przez międzynarodowe organizacje terrorystyczne i „osoby z krajów podwyższonego ryzyka” wciąż jako „cel rezerwowi”. Podkreśla się również, że nie odnotowano sygnałów o zagrożeniu ze strony rodzimych organizacji radykalnych³³.

Zauważa się jednak problem „samotnych wilków”, a więc samotnie działających sprawców, którzy mogą ulec radykalizacji pod wpływem propagandy terrorystycznej dostępnej w Internecie lub osobistych kontaktów z innymi osobami o radykalnych poglądach.

Ocenia się także, że może wystąpić zagrożenie wykorzystania terytorium naszego kraju jako zaplecza logistycznego lub kraju tranzytowego na użytek ataków wymierzonych w inne państwa. Bierze się również pod uwagę możliwość dokonania

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ www.policja.pl

na naszym terytorium zamachów wymierzonych w obywateli innych państw i ważnych dla tych osób obiektów, jak miejsca kultu, placówki kulturalne czy przedstawicielstwa dyplomatyczne.

Autorzy Programu akcentują także inne problemy, w tym wykorzystanie sieci komputerowych w celach terrorystycznych oraz potencjalnie wzajemne przenikanie się działalności terrorystycznej i przestępczości zorganizowanej.

W odrębnym podpunkcie analizowany jest, choć dość ogólnie, problem zagrożenia dla polskich obywateli poza granicami Polski. Zwraca się szczególną uwagę na zagrożenie atakami wymierzonymi w polskich żołnierzy oraz dyplomatów, dziennikarzy, turystów i inne osoby przebywające z różnych powodów w obszarach podwyższonego ryzyka.

Dokument opisuje także podstawowe kategorie zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Ocenia się, że potencjalnymi celami zamachów są w szczególności takie obiekty, jak infrastruktura transportowa, energetyczna, obiekty sportowe i centra handlowe, siedziby władz państwowych i obiekty związane z obronnością kraju, obiekty o znaczeniu kulturowym.

Łączna suma przewidzianych w Programie środków finansowych to 15,5 miliona złotych, z czego 10 milionów przeznaczonych jest na wydatki majątkowe. Nie są to duże kwoty, zwłaszcza rozłożone na okres czterech lat³⁴.

Oceniając Program w aspekcie jego znaczenia w zakresie modernizacji polskiego systemu przeciwterrorystycznego należy stwierdzić, iż jego rola w tej dziedzinie nie jest znacząca, gdyż jest to dokument bardzo ogólny, traktuje wiele problemów wyrywkowo, inne zaś pomija. Niestety, można obawiać się, że system przeciwterrorystyczny w Polsce będzie wciąż modernizowany wyrywkowo. Wpływ na niego będą miały rozmaite, chwilowo występujące czynniki o różnej, wewnętrznej i zewnętrznej naturze.

Do niedawna działania ukierunkowane na zwalczanie terroryzmu były zdecentralizowane. Zakres regulacji prawnych miał też charakter rozproszony, dotyczył wielu podmiotów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa. W znacznym stopniu zmieniło się to 2 lipca ubiegłego roku, gdy weszła w życie ustawa „o działaniach antyterrorystycznych”, stanowiąca istotny krok w kierunku wzmocnienia bezpieczeństwa Polski³⁵.

Podstawowym celem tej regulacji jest podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego. Ma ono polegać na zwiększeniu bezpieczeństwa wszystkich obywateli RP poprzez: wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań, doprecyzowanie zadań i obszarów odpowiedzialności poszczególnych służb

³⁴ www.antyterroryzm.gov.pl/, 25 grudnia 2014 r.

³⁵ <https://www.wprost.pl/>, 2 lipca 2016 r.

i organów oraz zasad współpracy między nimi, zapewnienie możliwości skutecznych działań w przypadku podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym w zakresie postępowania przygotowawczego, zapewnienie mechanizmów reagowania adekwatnych do rodzaju występujących zagrożeń oraz dostosowanie przepisów karnych do nowych typów działań o charakterze terrorystycznym.

Do czasu uchwalenia ustawy „o działaniach antyterrorystycznych” w polskim systemie prawnym nie istniał jeden akt, który kompleksowo regulowałby problematykę rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Mając to na uwadze powyższej ustawie nadano charakter integrujący działania podmiotów polskiego systemu antyterrorystycznego z precyzyjnym określeniem kwestii odpowiedzialności w poszczególnych obszarach. Zastosowane w niej systemowe podejście do problematyki zagrożeń o charakterze terrorystycznym ma umożliwić wykorzystanie potencjału wszystkich służb, organów i instytucji posiadających ustawowe kompetencje do realizowania działań antyterrorystycznych oraz pozytywnie wpłynąć na szybkość i prawidłowość procesu decyzyjnego na poziomie strategicznym.

Ustawa definiuje działania antyterrorystyczne, przez które należy rozumieć działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie. Elementem działań antyterrorystycznych są działania kontrterrorystyczne, czyli działania wobec sprawców, osób przygotowujących lub pomagających w dokonaniu przestępstwa o charakterze terrorystycznym, prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia zarówno dla życia, zdrowia lub wolności osób, jak i dla mienia, przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania³⁶.

Ustawa wprowadza powszechnie obowiązujący i dostosowany do wymogów NATO czterostopniowy system stopni alarmowych na wypadek zagrożeń terrorystycznych oraz w cyberprzestrzeni. Stopnie alarmowe mogą być wprowadzane, zmieniane i odwoływane w drodze zarządzenia, w zależności od rodzaju zagrożenia zdarzeniem terrorystycznym przez Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W sytuacjach niecierpiących zwłoki wprowadza je minister właściwy do spraw wewnętrznych, który informuje o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii Szefa ABW.

³⁶ www.antyterroryzm.gov.pl/, 25 grudnia 2014 r.

Z systemem stopni alarmowych powiązany został system udzielania w trybie pilnym niezbędnego wsparcia ze strony Sił Zbrojnych RP w sytuacji, jeśli siły i środki Policji mogłyby okazać się niewystarczające do reagowania na zamach³⁷.

Ponadto w przypadku wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego na obszarze nim objętym, minister właściwy do spraw wewnętrznych, z inicjatywy własnej albo na wniosek Szefa ABW lub Komendanta Głównego Policji, może podjąć decyzję o zakazie odbywania zgromadzeń publicznych lub imprez masowych na obszarze lub w obiekcie objętym stopniem alarmowym. Ma to miejsce w sytuacji, gdy zachodzi konieczność ochrony życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa publicznego. Minister niezwłocznie informuje o podjętej decyzji Marszałka Sejmu RP i Marszałka Senatu RP. Na tej podstawie organ gminy może postanowić o zakazie zgromadzenia lub jego rozwiązaniu, natomiast wojewoda w drodze decyzji wprowadza zakaz przeprowadzania imprezy masowej lub ją przerywa. Od powyższych postanowień przysługują środki odwoławcze.

W ustawie w sposób jednoznaczny przypisano odpowiedzialność za zapobieganie terroryzmowi Szefowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz zapewniono ABW narzędzia prawno-organizacyjne, mające w założeniu umożliwić skuteczną realizację ww. zadania. Natomiast minister właściwy do spraw wewnętrznych ponosi odpowiedzialność za przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwanie ich skutków, w tym odtwarzanie zasobów wykorzystywanych do reagowania na te zdarzenia.

W regulacji przyjęto także przepisy odnoszące się do działań realizowanych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, główną odpowiedzialność za prowadzenie działań w tym zakresie przypisując Policji. Wprowadzono także uprawnienie do tzw. specjalnego użycia broni, oznaczającego możliwość użycia broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu albo biorącej lub przetrzymującej zakładnika w sytuacji, której skutkiem może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia tej osoby. Zgodnie z ustawą uprawnienie to dopuszczalne jest w ramach działań kontrterrorystycznych, jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika, a użycie broni palnej w inny sposób nie jest możliwe. Należy przy tym uwzględnić wszelkie okoliczności zdarzenia o charakterze terrorystycznym oraz możliwości działań kontrterrorystycznych³⁸.

Wśród zmian, jakie zaszły w innych ustawach wskutek implementacji ustawy „o działaniach antyterrorystycznych”, istotne jest w szczególności wprowadzenie

³⁷ Ibidem.

³⁸ Ibidem.

w „Kodeksie karnym” przepisów definiujących nowe typy przestępstw, mające związek z konfliktami w Syrii i Iraku, dokonane przez tzw. zagranicznych bojowników. Dostosowano je do krajowych rozwiązań przyjętych w ramach podpisanego przez Polskę Protokołu dodatkowego do sporządzonej w dniu 16 maja 2005 roku w Warszawie „Konwencji Rady Europy o Zapobieganiu Terroryzmowi”.

Celem regulacji jest zwiększenie zdolności organów ścigania w zakresie zapobiegania przestępstwom o charakterze terrorystycznym. Rozwiązanie to zapewnia osobom biorącym udział w przygotowaniu do popełnienia przestępstwa gwarancję niekaralności w przypadku odstąpienia od popełnienia niektórych przestępstw. Pozwoli to nie tylko na zwiększenie zdolności organów ścigania w zakresie uzyskiwania informacji o planowanych przestępstwach o charakterze terrorystycznym, lecz także na osłabienie solidarności członków organizacji terrorystycznych, co ma kluczowe znaczenie z perspektywy destabilizacji tych ugrupowań³⁹.

Ponadto ustawa przewiduje m.in.: przyznanie ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych kompetencji do wydania decyzji o czasowym zwieszeniu lub ograniczeniu ruchu na określonych przejściach granicznych, zaostrzeniu przepisów w zakresie dokonywania wydalenia z terytorium RP osób nieposiadających polskiego obywatelstwa oraz regulacji dotyczących kwestii zniszczenia lub unieruchomienia bezzałogowych statków powietrznych (dronów) w przypadkach mogących stanowić zagrożenie. Wprowadzono także szczegółowe przepisy odnoszące się do prowadzenia postępowania przygotowawczego w odniesieniu do przestępstw o charakterze terrorystycznym. W ustawie o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, a także w ustawie o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służbie Wywiadu Wojskowego wprowadzono rozwiązanie pozwalające na pozyskanie do współpracy osób działających na rzecz innego państwa lub organizacji (w odniesieniu do przestępstw o charakterze terrorystycznym i szpiegostwa).

W ustawie „o działaniach antyterrorystycznych” uwzględniony został także problem odpowiedzialności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w obszarze rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń w cyberprzestrzeni, a w ustawie kompetencyjnej ABW wprowadzono szczegółowe rozwiązania dotyczące ochrony cyberprzestrzeni.

W celu zapobiegania oraz zwalczania zdarzeń o charakterze terrorystycznym, dotyczących istotnych z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych organów administracji publicznej lub sieci teleinformatycznych objętych jednolitym wykazem obiektów, instalacji, urządzeń i usług wchodzących w skład infrastruktury krytycznej, a także systemów teleinformatycznych

³⁹ Ibidem.

właścicieli, posiadaczy samoistnych i zależnych obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej lub danych przetwarzanych w tych systemach oraz zapobiegania i wykrywania przestępstw o charakterze terrorystycznym w tym obszarze oraz ścigania ich sprawców ABW może przeprowadzać ocenę bezpieczeństwa tych systemów teleinformatycznych. Ocena ta, jest prowadzona zgodnie z rocznym planem przeprowadzania ocen bezpieczeństwa i polega na przeprowadzaniu testów bezpieczeństwa systemu teleinformatycznego w celu identyfikacji jego podatności, tj. słabości zasobu lub zabezpieczenia systemu teleinformatycznego, która może spowodować wzrost zagrożenia, wpływając na integralność, poufność, rozliczalność i dostępność systemu. Ponadto w przypadku powzięcia informacji o wystąpieniu zdarzenia o charakterze terrorystycznym dotyczącego ww. systemów Szef ABW może żądać przedstawienia informacji o budowie, funkcjonowaniu oraz zasadach eksploatacji posiadanych systemów teleinformatycznych, w tym informacji obejmujących hasła komputerowe, kody dostępu i inne dane umożliwiające dostęp do systemu oraz ich używanie w celu zapobiegania, reagowania na zdarzenia o charakterze terrorystycznym dotyczące tych systemów lub danych, a także zapobiegania i wykrywania przestępstw o charakterze terrorystycznym w tym obszarze oraz ścigania ich sprawców. Do zadań Szefa ABW należy również prowadzenie rejestru zdarzeń naruszających bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych⁴⁰.

Stworzenie ustawy „o działaniach antyterrorystycznych” przyczyniło się ostatecznie do niezbędnego uporządkowania zakresu odpowiedzialności i zadań poszczególnych resortów i służb zaangażowanych w przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym i zwalczanie ich w naszym kraju. Wpłynęło to na wzrost oszczędności środków budżetowych, gdyż nie będą dublowane różnego rodzaju kosztowne przedsięwzięcia. Należy też podkreślić znaczenie tego dokumentu nie tylko w aspekcie zagrożeń terrorystycznych, ale także aktów terroru o szczególnym zagrożeniu dla bezpieczeństwa publicznego.

Działania edukacyjne i profilaktyczne

Działania państwa dotyczące ochrony obywateli przed groźbą zamachu terrorystycznego powinny mieć na celu angażowanie całego społeczeństwa w walkę z terroryzmem⁴¹. Ponieważ ofiarami ataków terrorystów są głównie osoby cywilne, każdy obywatel powinien być świadomy istnienia realnego zagrożenia, a nie tylko osoby wykonujące zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa państwa.

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ K. Masiul, *Bezpieczeństwo...*, op. cit., s. 249.

Kreowanie tej świadomości jest przede wszystkim obowiązkiem służb odpowiedzialnych za przeciwdziałanie terroryzmowi, które w związku z powyższym mogą wpływać na odpowiednią organizację życia społecznego. Jednak, jak można zaobserwować na przykładzie państw doświadczonych terroryzmem, społeczeństwo może być edukowane w zakresie sposobów reagowania na potencjalne zagrożenie, a także zaznajamiane z procedurami zachowań w sytuacjach kryzysowych, już na poziomie szkoły podstawowej.

W 2009 roku do szkół gimnazjalnych, a od roku 2012 również do ponadgimnazjalnych wprowadzony został przedmiot: edukacja dla bezpieczeństwa. Przedmiot ten zastąpił przysposobienie obronne⁴². Dotyczy bezpieczeństwa ogólnego i przygotowania na wypadek zagrożeń życia i zdrowia. Zakres tematyczny w znacznym stopniu koncentruje się na zagadnieniach dotyczących zachowania w sytuacjach kryzysowych.

W celu dotarcia do możliwie jak największej liczby obywateli, konieczne są tego typu działania, jakie zostały zarekomendowane przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. W 2005 roku ministerstwo opublikowało poradnik dotyczący odpowiedniego zachowania w przypadku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego⁴³. Zawiera on informacje odnośnie sygnałów: mogących świadczyć o istnieniu zagrożenia, na które należy zwracać uwagę w życiu codziennym, sposobach zachowania w sytuacjach zagrożenia terrorystycznego (np. otrzymania podejrzanej paczki, zauważanie pozostawionych bez opieki przedmiotów – toreb, paczek itp); sposobów zachowania w obliczu bezpośredniego zagrożenia (np. rozpoczęcia procedury ewakuacji związku z podłożeniem ładunku wybuchowego). Podobne akcje prowadzone są przez Policję, Straż Graniczną i Państwową Straż Pożarną. Należy podkreślić, że mają jednak charakter incydentalny i nie trafiają do szerokiej warstwy społeczeństwa.

Zasadniczą kwestię w kształtowaniu społecznej świadomości stanowi przekonanie obywateli do współpracy z organami bezpieczeństwa. Ponieważ w naszym kraju nie doszło jak dotąd do ataku terrorystów, problem ten jest lekceważony. Ponadto często kontakt ze służbami wykonującymi działania na rzecz bezpieczeństwa wzbudza jeszcze obawę oraz niechęć.

Służby antyterrorystyczne powinny dysponować środkami do rozpowszechniania inicjatyw profilaktycznych. Strategia ich powinna polegać na zjednywaniu sobie społeczeństwa w walce z tą plagą naszych czasów. Istotne jest, by rząd i podległe mu służby uzyskały społeczne poparcie dla swoich działań w procesie wali z terroryzmem. Celem ich powinno być pozytywne ukierunkowanie aktywności ludzkiej, eliminowanie zagrożeń, wywarcie wpływu na zmianę negatywnych postaw,

⁴² Ibidem, s. 250.

⁴³ Ibidem.

np. wobec grup społecznych, których członkowie mogą podlegać rekrutacji do działań terrorystycznych.

Konieczne jest budowanie świadomości zagrożenia terroryzmem, przede wszystkim na poziomie lokalnym. W raporcie z badań przeprowadzonych w ośrodkach akademickich RFN, Wielkiej Brytanii, Portugalii i Polski wykazano, że kluczową rolę w walce z terroryzmem odgrywają lokalni radni i lokalny samorząd⁴⁴. Uświadamiają oni mieszkańców groźbę terroryzmu, jednocześnie zapobiegają panice i konfrontacji między różnymi grupami ludności. Powinni traktować tę problematykę zarówno w wymiarze globalnym, jak i uwzględniać lokalne obawy ludności, niezależnie od tego, czy zagrożenie jest postrzegane w sposób adekwatny do rzeczywistości, czy przesadzony. Komunikowanie się na temat terroryzmu i spraw go dotyczących jest dla radnych sprawą priorytetową.

Na podstawie wzmiankowanych prac badawczych opracowano schemat opisujący kręgi wpływu mogące powodować zmiany w zachowaniu terrorystów oraz stosowne poziomy oddziaływania prewencyjnego. Do pierwszego kręgu zaliczono najbliższe otoczenie, które kształtuje podstawowe opinie i postawy mieszkańców (dzieci, młodzieży) określonych dzielnic. Jako drugi krąg wskazano podmioty zapewniające usługi komunalne, szkołę, duszpasterstwo i inne⁴⁵. Jak okazało się, działania prowadzone przez te instytucje mają kluczowe znaczenie w długofalowej profilaktyce antyterrorystycznej. W raporcie zwrócono szczególną uwagę na konieczność implementowania strategii zwalczających ekstremizm, radykalizm, terroryzm nie tylko na poziomie centralnym, lecz głównie w wymiarze lokalnym. Sformułowano wnioski końcowe, które dotyczą:

- doskonalenia działania służb – systemowe rozwiązania – integracja zarządzania na wszystkich poziomach;
- adekwatnej polityki prewencyjnej, współdziałania podmiotów lokalnych: samorządu, Policji i innych np: szczegółowe badanie profili niebezpiecznych osobników w celu ich zatrzymania, wydalenia;
- wzmacniania świadomości władz lokalnych, społeczeństwa na temat symptomów zagrożeń i sposobów reakcji w przypadku ich ujawnienia;
- jednolitego systemu informacji, czyli używania spójnego języka, zrozumiałego dla uczestników działań zapobiegawczych, ustalenia zakresu informowania – wypracowania odpowiednich procedur;
- strategii wyprzedzania jako reakcji na asymetryczność zagrożenia, głównie poprzez działania prewencyjne, zapobiegawcze⁴⁶.

⁴⁴ Ibidem, s. 251.

⁴⁵ Ibidem, s. 252.

⁴⁶ Ibidem.

W przypadku naszego kraju, który jest gospodarzem wielkich imprez m.in. o charakterze sportowym, prócz uświadamiania obywatelom istniejącego zagrożenia ze strony terrorystów, niezwykle ważne jest zaznajomienie z tą problematyką, a przede wszystkim ciągłe szkolenie służb odpowiedzialnych za ochronę antyterrorystyczną.

Wyniki badań przeprowadzonych wśród funkcjonariuszy różnych służb w kontekście ich przygotowania do realizowania zadań ustawowych wynikających z przepisów resortowych w zakresie działań antyterrorystycznych wykazały wiele mankamentów, dotyczących przede wszystkim: analizy zagrożeń obszarów i obiektów infrastruktury krytycznej, ze szczególnym uwzględnieniem możliwości użycia środków promieniotwórczych, biologicznych i chemicznych; organizowania systemu obiegu informacji zapewniającego pełny monitoring zagrożeń terrorystycznych, planowania i koordynacji działań służb w przypadku wystąpienia ataku terrorystycznego; organizowania współpracy zarówno w celu wymiany informacji o potencjalnych zagrożeniach, jak również w zakresie wspólnych działań w ramach funkcjonujących zespołów reagowania kryzysowego; zarządzania ryzykiem w kontekście zagrożeń terrorystycznych; zarządzania komórkami i jednostkami w stanach nadzwyczajnych wprowadzonych wskutek ataku terrorystycznego; nadzoru nad formami ochronnymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo obszarów, obiektów i urządzeń podlegających obowiązkowej ochronie.

Charakter zagrożeń terrorystycznych oraz ich konsekwencje prowadzą do wniosku, że działania dotyczące prewencji oraz przygotowania do reagowania na ewentualne zamachy powinny dotyczyć wszystkich obywateli. Zadaniem służb i instytucji, stanowiących element systemu antyterrorystycznego jest nie tylko budowanie świadomości zagrożeń w społeczeństwie oraz przekazywanie wiedzy w zakresie zasad postępowania w razie zaistnienia zamachu, ale także samodoskonalenie poprzez ciągłe wzbogacanie wiedzy i podnoszenie umiejętności w tym obszarze. Rezultatem tych działań będzie realny wzrost bezpieczeństwa państwa⁴⁷.

Zakończenie

Od 2001 roku nasz kraj podejmuje działania mające na celu kształtowanie i rozwijanie efektywnego systemu przeciwdziałania terroryzmowi. Modyfikuje swą politykę w tej dziedzinie stosownie do zmieniającej się sytuacji zewnętrznej i wewnętrznej. Globalny problem bezpieczeństwa, jaki stanowi terroryzm, nie może

⁴⁷ Ibidem, s. 253.

zostać rozwiązany przez jedno państwo czy jedną organizację. Od kilkunastu lat RP przez uczestnictwo w koalicji antyterrorystycznej w Afganistanie i Iraku zaangażowana jest w działania międzynarodowe. Jest liczącym się podmiotem w walce z fundamentalizmem islamskim. Ukazałem, iż prowadzenie takiej polityki jest niezbędne dla bezpieczeństwa państwa, mimo iż naraża to nasz kraj na pewne zagrożenia. Ukazałem konieczność współpracy międzynarodowej, pisząc m.in. na temat bardzo aktualnego, niezwykle ważnego problemu uchodźców.

Starałem się wykazać w niniejszym opracowaniu że, mimo pewnego postępu, zwłaszcza w ostatnich latach, nasz system antyterrorystyczny odbiega jeszcze od standardów doświadczonych tą plagą naszych czasów innych krajów. Ocena jego skuteczności jest bardzo trudna, gdyż znajduje się w trakcie realizacji. Możliwa będzie dopiero w praktyce, w momencie realnego zagrożenia dżihadystycznego.

Zaniedbania i potrzeba radykalnych zmian występują w dziedzinie prewencji antyterrorystycznej. Konieczna jest intensyfikacja działań mających na celu podniesienie świadomości społecznej w zakresie zagrożeń terrorystycznych i właściwych zachowań zwiększających bezpieczeństwo obywateli. Niezbędne są ciągłe wysiłki państwa w celu jego modernizowania, tworzenia nowych procedur, mechanizmów i narzędzi, które umożliwią skuteczne przeciwdziałanie tej groźbie.

Przykład ewolucji ustawodawstwa antyterrorystycznego, zwłaszcza w ostatnich latach, wykazuje słuszność hipotezy zakładającej zależność między poziomem zagrożenia terrorystycznego i aktywnością państwa w dziedzinie zwalczania go. Potwierdza to wpływ ideologii aktualnie rządzącego w Polsce obozu na stosunek do kwestii bezpieczeństwa i zobowiązań międzynarodowych, w tym problem uchodźców, w związku z ich masowym napływem a wzrostem zagrożenia terrorystycznego.

Zważywszy na specyficzny charakter zjawiska dżihadyzmu oraz istniejącą sieć światowych powiązań między terrorystami, zagraża ono bezpieczeństwu całego świata. Niezbędna jest szeroka gama przedsięwzięć natury prawnej i systemowej, zmierzających do skutecznego przeciwdziałania mu, zwalczania go oraz likwidacji jego ewentualnych skutków.

Bibliografia

1. Bergen P., *Osama bin Laden. Portret z Bliska*, Państwowy Instytut Wydawniczy, Warszawa 2007, s. 74.
2. Ceranka P., (red.), *Expose Ministrów Spraw Zagranicznych 1990–2013*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2013, s. 155.

3. Cymerski J., *Terroryzm a bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Oficyna Wydawnicza RYTM, Warszawa 2013, s. 11.
4. Masiul K., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej wobec współczesnego zagrożenia terroryzmem*, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2011, s. 7.
5. Szafrąński J., Liedel. K. (red.), *Problemy prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu w Polsce*, Wyd. Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie, Szczytno 2011, s. 79.
6. Żukrowska K., *Bezpieczeństwo międzynarodowe. Przegląd aktualnego stanu*, Wyd. IUS at TAX, Warszawa 2011, s.218.

Strony internetowe

1. www.antyterroryzm.gov.pl/
2. www.dailymail.co.uk/
3. www.gazetaprawna
4. www.policja.pl
5. www.reuters.com/
6. www.rmfm24.pl/
7. www.tvn24.pl/
8. www.tvp.info/
9. <https://www.wprost.pl/>

CONTEMPORARY TERRORIST THREAT AND SAFETY OF THE REPUBLIC OF POLAND

Keywords: *Security, fundamentalism, NATO, transformation, terrorism, proliferation, legislation, European Union, geopolitics*

SUMMARY

Evan thou Poland has not experienced any islamist attacks, because of its alliance with United States, NATO and EU membership as well as participation in combat missions and antiterror operations, the country is exposed to jihadist retaliation. In Poland exist extremist far right and far left organizations, however the danger of them engaging in terrorist activities is highly unlikely. In the face of huge upsurge of jihadist attacks since 2014, the last years saw huge intensification of creating national antiterror system. Despite some achievements, it is still in early stages. It has to be constantly streamlined, drawing on track record of countries affected by terrorism. Currently there is a problem with respect to different countries positions on solving issues related to threat posed by jihadist. It has been the case recently, with regard to refugee issue, when Poland alongside other Visegrad Group states have taken a different stance than the overwhelming majority of other UE countries.