



SYSTEM ANTYTERRORYSTYCZNY W POLSCE – WYBRANE ZAGADNIENIA

dr Justyna TRUBALSKA

Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie

Streszczenie

Obserwujemy współcześnie ciągły rozwój organizacji terrorystycznych na świecie. Problemy społeczne, ekonomiczne oraz polityczne w Afryce i na Bliskim Wschodzie, a także fundamentalizm religijny generują zagrożenia terroryzmem. Jeśli nałożymy na to usytuowanie geopolityczne Polski, a dodatkowo zaangażowanie w działania stabilizacyjne w Afganistanie oraz Iraku, potencjalnie może być ona celem ataków terrorystycznych. Mimo że od lat poziom zagrożenia terrorystycznego w Polsce jest oceniany jako niski, analizy zagrożenia tego rodzaju nie można lekceważyć w kontekście oceny bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Głównym celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce istnieje efektywny system antyterrorystyczny, oraz próba uchwycenia jego istoty i wykazanie swoistych cech przez analizę jego poszczególnych elementów, tj. regulacji prawnych, podmiotów tworzących analizowany system oraz powiązań między wskazanymi elementami.

Słowa kluczowe: terroryzm, zwalczanie terroryzmu, zarządzanie kryzysowe, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instytucje bezpieczeństwa wewnętrznego

Wprowadzenie

Obserwujemy współcześnie ciągły rozwój organizacji terrorystycznych na świecie. Problemy społeczne, ekonomiczne oraz polityczne w Afryce (głównie Libia) i na Bliskim Wschodzie (głównie Syria i Irak), a także fundamentalizm religijny oraz nielegalne migracje generują zagrożenia terroryzmem. Ze względu na niekontrolowany, szybki i nieprzewidywalny rozwój tego zjawiska, należy zaliczyć je do megatrendów. Specyfika położenia geopolitycznego Polski (położenie tranzytowe) oraz zaangażowanie w działania stabilizacyjne w Afganistanie oraz Iraku powoduje, że potencjalnie może być ona celem ataków terrorystycznych. Mimo że od lat poziom zagrożenia terrorystycznego w Polsce jest oceniany jako niski, a Polskę określa się

jako „cel rezerwowy ewentualnych zamachów”¹, zagrożenia tego rodzaju nie można lekceważyć w kontekście analizy bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Jednak zważywszy na fakt, że Polska przez swoje działania na arenie międzynarodowej, położenie geopolityczne, nasilające się procesy migracyjne i wzrost mobilności w ramach UE stanowi potencjalny cel ataków terrorystycznych, należy dokonać analiz regulacji prawnych w tym zakresie, a także dokonać próby udzielenia odpowiedzi na pytanie o efektywność przyjętych rozwiązań. Główną przesłanką postawienia tego pytania jest to, że w Polsce nie uchwalono jednego kompleksowego aktu normatywnego regulującego zagadnienia związane z wykrywaniem, przeciwdziałaniem, zwalczaniem zjawisk o charakterze terrorystycznym, co powoduje pewnego rodzaju rozproszenie organizacyjne. Synchronizacja działań, czy też szerzej – przyjęcie rozwiązań systemowych w tej materii zostało podyktowane udziałem Polski w różnego rodzaju inicjatywach podejmowanych przez organizacje międzynarodowe, do których należy (NATO, ONZ, OBWE, UE).

Na państwie spoczywa konstytucyjny obowiązek strzeżenia niepodległości i nie naruszalności swojego terytorium, zapewnienia wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, stania na straży dziedzictwa narodowego oraz zapewnienia ochrony środowiska². Należy zaznaczyć, że bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jest zmiennym w czasie procesem i wymaga ciągłego zapewniania, z wykorzystaniem wszelkich dostępnych środków. Oznacza to w praktyce również racjonalne i optymalne wykorzystanie środków, wyznaczenie sprawnie działających podmiotów mających je zapewnić oraz opracowania mechanizmów współpracy między nimi. Za takim podejściem przemawia fakt rosnących zdolności operacyjnych grup islamskich, jak również ciągła ewolucja form ich funkcjonowania i działania, a także wzmożona aktywność struktur organizacji terrorystycznych na obszarze Unii Europejskiej.

W 2015 roku domniemywano, że wraz z eskalacją działalności członków grupy Państwa Islamskiego charakter przeprowadzanych zamachów oraz rosnąca zdolność operacyjna grup islamskich w najbliższych latach będzie miała tendencje wzrostową. Wymusiło to m.in. na Polsce przeprowadzenie szczegółowego audytu w zakresie systemu antyterrorystycznego na wszystkich jego poziomach: strategicznym, operacyjnym i taktycznym.

Ze względu na międzynarodowy charakter terroryzmu należy mieć na uwadze bogaty dorobek prawny przyjęty na forum międzynarodowym, jednakże ze względu na ramy opracowania w artykule skoncentrowano się przede wszystkim na krajowych regulacjach prawnych.

Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, czy w Polsce istnieje efektywny system zwalczania terroryzmu, próba uchwycenia jego istoty i wykazanie jego

1 *Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015, s. 297.

2 Zob. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 5, Dz.U. 1997 nr 78, poz.483.

swoistych cech. Zostanie on osiągnięty przez wykazanie oraz analizę jego poszczególnych elementów, tj. regulacji prawnych oraz przedstawienia podmiotów tworzących analizowany system.

Uwarunkowania zjawiska terroryzmu na terytorium Polski

Na tle państw członkowskich UE Polska jest państwem stosunkowo bezpiecznym pod względem zagrożeń terrorystycznych, które są inspirowane przez grupy lub osoby pochodzące z państw podwyższonego ryzyka. Zostało to potwierdzone w licznych raportach i analizach³. Jednak w obliczu nowych form terroryzmu ze strony pojedynczych osób, które nie są związane z organizacjami terrorystycznymi (tzw. samotnych wilków), ryzyko jest większe. Zagrożenie tego typu jest determinowane zarówno dostępnością materiałów, które można wykorzystać do skonstruowania materiałów wybuchowych, jak również nieograniczonymi formami inspirowania do działań o charakterze terrorystycznym przez osoby o poglądach radykalnych, głównie za pośrednictwem Internetu. Nie bez znaczenia jest również powstanie nowych form terroryzmu w cyberprzestrzeni oraz zagrożenie terroryzmem z wykorzystaniem broni masowego rażenia.

Ze względu na swoje położenie tranzytowe Polska jest państwem szczególnie narażonym na działalność grup terrorystycznych bądź osób powiązanych z takimi grupami. Analizowanemu zjawisku sprzyja położenie geopolityczne Polski, a także fakt przynależności do strefy Schengen. Powoduje to zagrożenia dwojakiego typu. Podejmując decyzję o dołączeniu do koalicji antyterrorystycznej, Polska znalazła się w kręgu zainteresowań ugrupowań terrorystycznych. Po pierwsze, o ile terytorium Polski obecnie stanowi cel rezerwowego ataków, może być ono wykorzystane jako baza logistyczna w przypadku zamachów w innych państwach UE. Po drugie, ze względu na sytuację na Ukrainie może dochodzić do wzmożenia procederów nielegalnej migracji. Jednocześnie konsekwencje zamachów terrorystycznych w Paryżu, a także organizacja Światowych Dni Młodzieży w dniach 20–31 lipca 2016 roku były wyzwaniem dla służb i instytucji właściwych w obszarze zabezpieczenia przed atakami terrorystycznymi w Polsce.

Przynależność Polski do organizacji międzynarodowych mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa w skali międzynarodowej spowodowała konieczność dostosowania prawa do rozwiązań przyjętych przez te organizacje, dając w ten sposób impuls do tworzenia systemu antyterrorystycznego w Polsce, przede wszystkim na płaszczyźnie prawnej, przez dostosowanie regulacji prawnych, jak również strukturalno-funkcjonalnej, tj. przez tworzenie struktur właściwych w zwalczaniu analizowanego zjawiska. Należy przy tym zaznaczyć, że koordynacja i proces tworzenia systemu antyterrorystycznego w Polsce, z cechami tożsamymi dla systemu

w ogóle, de facto nastąpił po atakach z 11 września 2001 roku⁴. Oznacza to, że jest to układ dynamiczny, złożony z wielu podsystemów (podsystem rozpoznania, podsystem przeciwdziałania, podsystem zwalczania i podsystem usuwania zaistniałych skutków). Wydzielenie z systemu zwalczania terroryzmu wskazanych części składowych pozwala na odniesienie go do systemu zarządzania kryzysowego i cech dla niego charakterystycznych. Przede wszystkim można wskazać, że system ten działa permanentnie, podlega ciągłej ewolucji, wymaga procedur działania, których skuteczność może być zweryfikowana w momencie wystąpienia zagrożenia lub jego skutków.

Ujęcie systemowe powoduje, że wskazany system ma do spełnienia kilka podstawowych i kluczowych funkcji, które mogą być rozpatrywane z punktu widzenia faz procesu zarządzania kryzysowego. Taka analogia wynika z konieczności permanentnego funkcjonowania, braku wyraźnie określonych granic między poszczególnymi fazami tego procesu, a także kwestii związanych z zasadami zarządzania kryzysowego, które można za pomocą analogii przenieść na funkcjonowanie systemu antyterrorystycznego. Odwołując się do faz procesu zarządzania kryzysowego i jego konotacji z systemem antyterrorystycznym, warto zwrócić uwagę na cele oraz działania przyjęte w każdej z faz tego procesu. W fazie zapobiegania wysiłki skoncentrowane są na wykrywaniu przestępstw o charakterze terrorystycznym i zapobieganiu im, a działania w tej fazie to przede wszystkim działania operacyjno-rozpoznawcze. W fazie przygotowania celem jest rozpoznanie zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa oraz ich likwidacja, względnie neutralizacja źródeł zagrożeń terrorystycznych. Tym samym w omawianej fazie będą się odbywać działania prewencyjne, obejmujące zwalczanie źródeł terroryzmu oraz jego finansowania. W praktyce oznacza to konieczność przyjęcia odpowiednich regulacji prawnych i powołania w tym celu instytucji. Działania podejmowane na tym etapie będą dążyły do zabezpieczenia potencjalnych celów ataków terrorystycznych. W fazie reagowania celem podejmowanych działań jest zwalczanie i likwidacja negatywnych następstw zamachów/ataków terrorystycznych, działania koncentrują się także na zmniejszeniu eskalacji zdarzeń o charakterze terrorystycznym i ich skutków. W fazie odbudowy następuje przywracanie w miarę możliwości stanu sprzed zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Dodatkowo podejmowana jest wymiana doświadczeń i wiedzy, dostosowanie zebranych informacji do warunków w danym państwie, przygotowanie scenariusza i odpowiednich procedur na przyszłość. Potwierdzenia wskazanego powyżej odniesienia do procesu zarządzania kryzysowego przy tworzeniu i funkcjonowaniu systemu antyterrorystycznego w Polsce można doszukać się w Strategii Unii Europejskiej w dziedzinie walki z terroryzmem z dnia 30 listopada 2005 roku⁵. Według przyjętych

4 Należy podkreślić, że instytucje i organy odpowiedzialne za przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu w Polsce istniały od 1976 r. w różnych formach; por. K. Jałoszyński, *Krajowe pododdziały antyterrorystyczne – historia i teraźniejszość*, „Policja” 2000, nr 1-2.

5 *Strategia UE w dziedzinie walki z terroryzmem*, Dok. 14469/4/05 REV4 LIMITE z dnia 30 listopada 2005 r.

w dokumencie wytycznych system antyterrorystyczny powinien opierać się na czterech wzajemnie wspierających się filarach: zapobieganie, ochrona, ściganie oraz reagowanie⁶. Jednocześnie w dokumencie zwrócono uwagę na konieczność włączenia trzech poziomów zapewniania bezpieczeństwa międzynarodowego: poziom państw członkowskich, poziom UE i poziom międzynarodowy.

Ujęcie systemowe zarówno na poziomie teoretycznym (badania pewnych zjawisk i procesów), jak praktycznym wydaje się niezbędne w kontekście działań mających na celu zwalczanie terroryzmu i jest istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Z kolei za działanie antyterrorystyczne, które jest podstawowym elementem składowym systemu antyterrorystycznego, należy uznać wszelkie przedsięwzięcia o charakterze wywiadowczym, kontrwywiadowczym i obronnym, które mają zapewnić bezpieczeństwo obywatelom oraz infrastrukturze państwa⁷. Tym samym przez system antyterrorystyczny należy rozumieć zbiór organów i instytucji, które posiadają kompetencje w zakresie wykrywania, przeciwdziałania oraz zwalczania terroryzmu, podlegające jednemu ośrodkowi koordynującemu (decyzyjnemu) w analizowanym zakresie. Działanie systemu antyterrorystycznego wynika z regulacji prawnych, dających podstawy do ich funkcjonowania oraz wymieniających katalog uprawnień, metod i narzędzi, dzięki którym mogą one realizować swoje zadania.

Podstawy prawne systemu antyterrorystycznego w Polsce

Do czerwca 2016 roku pewną słabością regulacji prawnych dotyczących zwalczania terroryzmu był fakt, że w polskiej praktyce prawnej nie funkcjonował jeden dokument całościowo obejmujący analizowaną tematykę. W pierwszym kwartale 2016 roku funkcjonowało 29 ustaw, w których terroryzm występuje w różnym kontekście. Konsekwencją tego stanu rzeczy było przekazanie kompetencji w tej dziedzinie wielu instytucjom i służbom. Brak całościowych rozwiązań systemowych zarówno w kwestii ustawodawstwa, jak i organizacji powodował pewnego rodzaju rozproszenie kompetencji w tym obszarze. Regulacje prawne w zakresie wykrywania, zwalczania i przeciwdziałania aktom terroryzmu na poziomie państwa są uzupełnione dokumentami o charakterze międzynarodowym. Wynikają one z przynależności Polski do Unii Europejskiej, Organizacji Narodów Zjednoczonych, Sojuszu Północnoatlantyckiego, Rady Europy, Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie.

W dniu 10 czerwca 2016 roku Sejm RP uchwalił ustawę o działaniach antyterrorystycznych⁸, która wprowadziła szereg zmian do regulacji obowiązujących w omawianym zakresie. W założeniu ustawa ta ma stanowić odpowiedź na nowe

⁶ Tamże, s. 4–6.

⁷ S. Kulczyński, R. Kwećka, *Działania specjalne w walce zbrojnej wojsk lądowych*, AON, Warszawa 1997, s. 73.

⁸ Dz.U. 2016, poz. 904.

uwarunkowania bezpieczeństwa wewnętrznego Polski. Do czasu jej uchwalenia w polskim ustawodawstwie nie definiowano pojęć takich jak zdarzenie o charakterze terrorystycznym oraz miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym. Ustawa tworzy pewne podstawy dla działalności antyterrorystycznej, jednak w opinii autorki jest aktem prawnym niespajającym w stopniu dostatecznym całego systemu antyterrorystycznego.

Z punktu widzenia funkcjonowania systemu antyterrorystycznego w Polsce konieczne jest odwołanie się do regulacji prawnych zawartych w Ustawie i ustawach cząstkowych, które w dalszym ciągu regulują analizowany system w Polsce. Wymaga to analizy szeregu aktów normatywnych, m.in. ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, w którym ustawodawca w art. 115 ust. 20⁹ definiuje przestępstwa o charakterze terrorystycznym jako czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, zaliczając do tej kategorii działania mające na celu poważne zastraszenie wielu osób, zmuszenie organu władzy publicznej RP lub innego państwa albo organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, bądź też wywołanie poważnych zakłóceń ustroju lub gospodarki RP, innego państwa lub organizacji międzynarodowej. Ustawodawca włącza tu także groźbę popełnienia takiego czynu¹⁰. Natomiast w dalszych artykułach odnosi się do kwestii związanych z zakładaniem grup o charakterze terrorystycznym (art. 258 ust. 2 i 4) oraz ich finansowaniem (art. 165a). Czyny mające na celu rozpowszechnianie lub publiczne prezentowanie treści nawołujących do popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w zamiarze, aby przestępstwo tego typu zostało popełnione, również podlegają karze (art. 255a)¹¹ wskazanej w ustawie. Uzupełnieniem treści art. 165a Kodeksu karnego są regulacje zawarte w ustawie z dnia 16 listopada 2000 roku o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu¹², która w sposób szczegółowy określa zasady oraz tryb przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu. Zgodnie z tą ustawą organem zobowiązanym do przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu jest Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Jego zadaniem jest podejmowanie działań prewencyjnych oraz zarządzanie przepływem informacji na temat transakcji, które mogą być powiązane z finansowaniem terroryzmu¹³. Regulacje przyjęte w zakresie tego proceduru zostały powtórzone w ustawie z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych.

Uzupełnieniem wskazanych uregulowań prawnych jest ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym¹⁴, w której określono organy właściwe

⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88, poz. 553 ze zm.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Tamże.

¹² Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. 2000 nr 116, poz. 1216 ze zm.

¹³ G. Szczuciński, *Finansowanie terroryzmu i jego zwalczanie w Polsce – wybrane aspekty* [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), Difin, Warszawa 2011, s. 273.

¹⁴ Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590.

w sprawach zarządzania kryzysowego. Jednocześnie wskazano, że jest to dokument właściwy w sprawach zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym, które może doprowadzić do sytuacji kryzysowej¹⁵. Za dopełnienie wskazanych ustaw należy uznać również ustawę z dnia 21 czerwca 2002 roku o stanie wyjątkowym¹⁶, ustawę z dnia 29 sierpnia 2002 roku o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej¹⁷.

Pewnego rodzaju novum, ale także próbę systematyzacji, a przede wszystkim wskazanie głównych kierunków polityki antyterrorystycznej w Polsce stanowi przyjęty przez Radę Ministrów uchwałą nr 252 z dnia 9 grudnia 2014 roku Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019¹⁸. Założeniem tego programu jest nakreślenie kierunków polityki antyterrorystycznej w Polsce, co jest niezbędne z uwagi na braki w tej materii i w kontekście rozwoju terroryzmu międzynarodowego. Głównym celem wskazanego dokumentu jest „wprowadzenie nowych rozwiązań prawnych i organizacyjnych na poziomie krajowym”¹⁹ w zakresie tworzonego systemu antyterrorystycznego.

System zwalczania terroryzmu w Polsce – rozwiązania instytucjonalne

Zwalczanie terroryzmu w Polsce przyjmuje dwie formy: działań defensywnych – antyterrorystycznych, oraz ofensywnych – kontrterrorystycznych. Ich realizacja pokrywa się w czasie, co wynika z natury systemu, który co do zasady jest dynamiczny i próbuje dostosować się do otaczającego środowiska.

Do rozpoznania i przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w Polsce kompetencje przyznano wielu instytucjom bezpieczeństwa wewnętrznego. Obok Służby Celnej, Straży Granicznej, Policji i Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, najważniejszą funkcję i najszerszy katalog kompetencji w tym zakresie przypisano Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Należy również zwrócić uwagę, że każda z wymienionych instytucji jest przypisana do właściwego poziomu systemu antyterrorystycznego RP. Powołując się na strukturę Narodowego Programu Antyterrorystycznego, wyróżniono trzy poziomy systemu antyterrorystycznego: strategiczny, operacyjny, taktyczny (tabela 1). Na każdym z poziomów funkcjonują różne procedury i podejmowane są różnorodne działania.

¹⁵ Tamże, art. 3 pkt 11.

¹⁶ Dz.U. 2002 nr 113, poz. 985.

¹⁷ Dz.U. 2002 nr 156, poz. 1301.

¹⁸ M.P. z dnia 24 grudnia 2014 r., poz. 1218.

¹⁹ Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019, M.P. z dnia 24 grudnia 2014, poz. 1218, s. 7.

Poziomy systemu antyterrorystycznego

Poziom	Organy/Instytucje	Charakter podejmowanych działań
Strategiczny	<ul style="list-style-type: none"> – Prezes Rady Ministrów – Rada Ministrów – minister właściwy w sprawach wewnętrznych – minister koordynator służb specjalnych – Minister Obrony Narodowej – Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych – Kolegium ds. Służb Specjalnych – Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego 	<ul style="list-style-type: none"> – tworzenie polityki państw w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania go
Operacyjny	<ul style="list-style-type: none"> – Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (CAT ABW) – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) 	<ul style="list-style-type: none"> – koordynacja wymiany informacji między poszczególnymi elementami systemu antyterrorystycznego – monitoring i analiza zagrożeń o charakterze terrorystycznym
Taktyczny	<ul style="list-style-type: none"> – Policja – Straż Graniczna – Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Agencja Wywiadu – Służba Kontrwywiadu Wojskowego – Służba Wywiadu Wojskowego, – Centrum Biura Antykorupcyjnego – Biuro Ochrony Rządu, – Żandarmeria Wojskowa – Służba Celna – Państwowa Straż Pożarna – Ministerstwo Obrony Narodowej – Generalny Inspektor Informacji Finansowej – Międzyresortowy Komitet Bezpieczeństwa Finansowego – Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) 	<ul style="list-style-type: none"> – czynności operacyjno-rozpoznawcze – czynności analityczno-informacyjne – rozpoznanie i przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym

Opracowanie własne na podstawie: Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019, M.P. z dnia 24 grudnia 2014, poz. 1218, s. 16–24; M. Paździor B. Szmulik, *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, C.H. Beck, Warszawa 2012, s. 69 i nast.

Z punktu widzenia współdziałania i koordynacji instytucjonalnej w systemie antyterrorystycznym istnieje podział na podmioty wiodące i podmioty współpracujące w przypadku wystąpienia zagrożenia o charakterze terrorystycznym oraz określenia wykonania przez nie zadań²⁰.

Najwyższy poziom systemu antyterrorystycznego to poziom strategiczny. Ze względu na rolę, jaką ma do odegrania, stanowi swego rodzaju spoiwo, w ramach którego następuje koordynacja działań, wyznaczane są na nim także główne kierunki działania oraz cele główne i szczegółowe, które mają być realizowane przez cały system. Jego celem jest tworzenie planów działania w perspektywie długoterminowej. Dokumenty tworzone na tym poziomie charakteryzują się dużą ogólnością, ponieważ tworzą ramy funkcjonowania całego systemu. Poziom strategiczny systemu antyterrorystycznego jest tworzony w oparciu o Prezesa Rady Ministrów oraz Radę Ministrów. Wiodącą rolę odgrywa minister właściwy ds. wewnętrznych, którego kompetencją jest ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego²¹. Ma to również odzwierciedlenie w odpowiedzialności w zakresie reagowania na zagrożenia terrorystyczne w fazie reagowania na poziomie strategicznym, która spoczywa właśnie na ministrze właściwym ds. wewnętrznych. Organy tworzące poziom strategiczny są wspomagane przez organy opiniodawczo-doradcze: Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych, Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego oraz Kolegium ds. Służb Specjalnych.

Międzyresortowy Zespół ds. Zagrożeń Terrorystycznych²² został powołany pod koniec 2006 roku w efekcie podpisania konwencji warszawskiej w dniu 16 maja 2005 roku²³. Stanowi on organ pomocniczy Rady Ministrów. Zespół koordynuje współpracę administracji rządowej w zakresie rozpoznania, przeciwdziałania oraz zwalczania terroryzmu. Zakres działań podejmowanych przez zespół jest bardzo szeroki i obok monitoringu, analizy oraz oceny, obejmuje również przygotowanie projektów procedur w zakresie zwalczania terroryzmu, inicjowanie działań mających na celu podjęcie działań legislacyjnych, które przyczynią się do efektywnego zwalczania terroryzmu, oraz szeroko pojętą współpracę międzynarodową w zakresie rozpoznania, przeciwdziałania oraz zwalczania terroryzmu²⁴. Utworzenie zespołu stanowiło podwaliny dla systemu antyterrorystycznego na poziomie strategicznym.

Z kolei Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego ma na celu inicjowanie i koordynowanie działań w zakresie zarządzania kryzysowego. Został powołany przy Radzie Ministrów²⁵. Ustawodawca wyznaczył katalog działań podejmowa-

20 Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego 2013/2015, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

21 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141, poz. 943, art. 29 pkt 1.

22 Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych.

23 Konwencja Rady Europejskiej o zapobieganiu terroryzmowi, Dz.U. 2008 nr 161, poz. 998.

24 Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów...

25 Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, art. 8, Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590.

nych przez zespół w zakresie zarządzania kryzysowego. Odnoszą się one do kwestii związanych z doradztwem w zakresie koordynacji działań organów administracji państwowej, instytucji państwowych oraz służb w sytuacjach kryzysowych, opiniowanie w zakresie spraw dotyczących zarządzania kryzysowego oraz przedkładanie propozycji użycia sił i środków niezbędnych do opanowania sytuacji kryzysowej²⁶.

Ostatnią strukturą współtworzącą poziom strategiczny systemu antyterrorystycznego jest Kolegium ds. Służb Specjalnych²⁷, organ działający przy Radzie Ministrów w roli opiniodawczo-doradczej. Celem powołanego kolegium jest sprawowanie nadzoru i koordynowanie działań m.in. Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Policji, Biura Ochrony Rządu, Żandarmerii Wojskowej, Służby Celnej.

Obieg informacji i bieżąca analiza zagrożeń o charakterze terrorystycznym między służbami i instytucjami tworzącymi system antyterrorystyczny w Polsce są realizowane na poziomie operacyjnym. Podmiotem odpowiedzialnym za koordynację w tym zakresie jest szef Agencji Bezpieczeństwa, a bezpośrednio Centrum Antyterrorystyczne ABW (CAT ABW), którego działania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej wspomagane są przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Głównym zadaniem CAT ABW jest wymiana bieżących informacji między elementami składającymi się na system antyterrorystyczny w Polsce oraz koordynacja działań służb i instytucji, których kompetencje odnoszą się do ochrony przed zagrożeniami terrorystycznymi²⁸. Swoje zadania CAT ABW realizuje przez wypełnianie szeregu działań, odnoszących się do monitorowania i przekazywania informacji na temat potencjalnych zagrożeń terrorystycznych, w celu zabezpieczenia środków oraz sił niezbędnych do prawidłowego reagowania kryzysowego oraz koordynowania działań operacyjno-rozpoznawczych. Dodatkowo na podstawie zebranych informacji centrum przygotowuje raporty, prognozy oraz oceny funkcjonowania systemów ochrony elementów infrastruktury krytycznej państwa. Ze względu na charakter zagrożenia, jakim jest terroryzm, istotna z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa jest szeroko pojęta współpraca na poziomie bilateralnym oraz multilateralnym (m.in. z międzynarodową grupą antyterrorystyczną, grupą roboczą UE ds. terroryzmu czy Komitetem Specjalnym NATO). Na poziomie operacyjnym wiodącą rolę odgrywa szef ABW, do jego głównych kompetencji należy zaś rozpoznawanie, zapobieganie i zwalczanie zagrożeń godzących w wartości chronione państwa²⁹. Aby realizować

²⁶ Tamże, art. 9.

²⁷ Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu, Dz.U. 2002 nr 74, poz. 676; Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie trybu i zasad funkcjonowania Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium, Dz.U. 2002 nr 103, poz. 929.

²⁸ A. Młynarski, *Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Geneza, zasady działania oraz doświadczenia po pierwszym roku funkcjonowania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010 nr 2, s. 104.

²⁹ Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2016, poz. 147, 437, 904, 960, art. 5.

wskazane zadania, obowiązkowo prowadzi wykaz zawierający informacje na temat osób, które podejmują działalność na rzecz organizacji terrorystycznych, osób poszukiwanych, co do których istnieje podejrzenia o podejmowanie działalności terrorystycznej, oraz osób, które uczestniczą w szkoleniach terrorystycznych³⁰. Istota roli koordynatora, jaką odgrywa szef ABW, jest ujęta w sposób szeroki. Odnosi się zarówno do konieczności przekazywania informacji podmiotom tworzącym poziom strategiczny analizowanego systemu, jak również koordynacji czynności operacyjno-rozpoznawczych, czynności obserwowania i rejestrowania³¹.

Kolejnym ogniwem tworzącym system operacyjny w zakresie koordynowania zadań w zakresie zarządzania kryzysowego jest Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. W ramach swojego działania dokonuje analizy i oceny poziomu bezpieczeństwa państwa, a także koordynuje przepływ informacji na poziomie państwowym i międzynarodowym. Obieg zweryfikowanych informacji jest podstawą dla skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym. Dodatkowo centrum pełni również zadania przypisane do poziomu taktycznego. Wynika to z faktu ustawowego przypisania zadań z zakresu zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym, które wypełnia, współpracując w tym zakresie z Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego³².

Ostatnim poziomem systemu antyterrorystycznego RP jest poziom taktyczny, tworzony przez służby, organy i instytucje wykonujące działania w zakresie ochrony państwa przed zdarzeniami o charakterze terrorystycznym. Najszerze kompetencje w zakresie rozpoznania, zapobiegania i wykrywania przestępstw o charakterze terrorystycznym zostały przekazane Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego³³. Działania podejmowane w ramach ABW obejmują szeroki zakres czynności: operacyjno-rozpoznawcze, analityczne, informacyjne oraz dochodzeniowo–śledcze. Są wspomagane przez wskazane wcześniej Centrum Antyterrorystyczne, którego celem jest koordynacja procesu wymiany informacji między uczestnikami systemu ochrony antyterrorystycznej³⁴. Należy zauważyć, że ustawa o działaniach antyterrorystycznych odnosi się przede wszystkim do regulacji poziomu taktycznego, przyznaje bowiem wiele dodatkowych kompetencji instytucjom bezpieczeństwa wewnętrznego w sytuacji, kiedy podejmują one działania mające na celu rozpoznanie, zapobieganie lub zwalczanie przestępstw o charakterze terrorystycznym³⁵.

Należy również zwrócić uwagę, że system antyterrorystyczny w Polsce tworzony jest także na poziomie lokalnym przez wojewodów oraz organy właściwe w zakresie zarządzania kryzysowego.

30 Ustawa o działaniach administracji rządowej..., art. 6 ust. 1.

31 Tamże, art. 7 i 8.

32 Ustawa o zarządzaniu kryzysowym, art. 11 pkt 10a.

33 Ustawa o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego..., art. 5.

34 Narodowy Program Antyterrorystyczny 2015–2019, s. 21.

35 Ustawa o działaniach antyterrorystycznych, art. 10.

System antyterrorystyczny w Polsce tworzy wiele elementów, które ze względu na brak wystarczających zasobów do działania w omawianej materii – pozostają współzależne. Do momentu uchwalenia ustawy o działaniach antyterrorystycznych regulacje prawne były rozproszone. Przyjęcie ustawy wydaje się słuszne z punktu widzenia podejmowania efektywnych działań przez podmioty tworzące system antyterrorystyczny.

Wnioski

Analiza systemu antyterrorystycznego Polski jest zadaniem niezwykle skomplikowanym ze względu na wiele dokumentów regulujących omawianą materię. Należy przy tym zauważyć, że częściowe regulacje ustawowe są dość spójne. Uchwalenie regulacji prawnych zawartych w ustawie o działaniach antyterrorystycznych w pewnym sensie wpłynęło na uporządkowanie istniejącej struktury systemu antyterrorystycznego. Wskazane działanie ustawodawcy ma swoje uzasadnienie przede wszystkim ze względu na wielość podmiotów, które w sposób pośredni lub bezpośredni posiadają kompetencje w zakresie rozpoznania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu.

Mimo że ustawa o działaniach antyterrorystycznych wzbudzała i zbudza wiele kontrowersji – odnoszących się do przetwarzania danych osobowych przez szefa ABW czy ochrony praw człowieka – należy zauważyć, że są to instrumenty wpływające na możliwość skutecznego podejmowania decyzji w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu w Polsce. Atutem przyjętych rozwiązań jest ich charakter prewencyjny, co bez wątpienia ma wpływ na wzrost bezpieczeństwa Polski. Należy również zauważyć, że przyjęcie tej ustawy wpisuje się w logikę procesu zapewniania bezpieczeństwa państwa, który co do zasady powinien dążyć do zapobiegania i tworzenia warunków dla istnienia danego podmiotu.

Przeprowadzona analiza dorobku prawnego oraz organów i instytucji tworzących system antyterrorystyczny w Polsce pozwala stwierdzić, że przyjęcie ustawy o działaniach antyterrorystycznych jest początkiem jego scalania i umacniania. System posiada hierarchiczną i prawidłową strukturę, w której kompetencje podmiotów wchodzących w jego skład uzupełniają się wzajemnie.

Istotą analizowanego systemu jest jego prewencyjny charakter, który mimo generowania potencjalnych zagrożeń dla przestrzegania praw człowieka, dostarcza wielu praktycznych instrumentów organom i instytucjom odpowiedzialnym za bezpieczeństwo Polski w jej skali narodowej i międzynarodowej.

Bibliografia

- Jałoszyński K., *Krajowe pododdziały antyterrorystyczne – historia i teraźniejszość*, „Policja” 2000, nr 1-2.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78, poz. 483.
- Konwencja Rady Europu o zapobieganiu terroryzmowi, Dz.U. 2008 nr 161, poz. 998.
- Kulczyński S., Kwecka R., *Działania specjalne w walce zbrojnej wojsk lądowych*, AON, Warszawa 1997.
- Młynarski A., *Centrum Antyterrorystyczne Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Geneza, zasady działania oraz doświadczenia po pierwszym roku funkcjonowania*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2010, nr 2.
- Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019, M.P. z dnia 24 grudnia 2014 r., poz. 1218.
- Paździor M., Szmulik B., *Instytucje bezpieczeństwa narodowego*, C.H. Beck, Warszawa 2012.
- Raport o stanie bezpieczeństwa w Polsce w 2014 roku, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Warszawa 2015.
- Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie trybu i zasad funkcjonowania Kolegium ds. Służb Specjalnych oraz zakresu czynności sekretarza tego Kolegium, Dz.U. 2002 nr 103, poz. 929.
- Strategia UE w dziedzinie walki z terroryzmem, Dok. 14469/4/05 REV4 LIMITE z dnia 30 listopada 2005 r.
- Szczuciński G., *Finansowanie terroryzmu i jego zwalczanie w Polsce – wybrane aspekty* [w:] *Bezpieczeństwo w XXI wieku. Asymetryczny świat*, K. Liedel, P. Piasecka, T.R. Aleksandrowicz (red.), Difin, Warszawa 2011.
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, Dz.U. 2016, poz. 904.
- Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, Dz.U. 2000 nr 116, poz. 1216 ze zm.
- Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, Dz.U. 2016 poz. 147, 437, 904, 960.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym, Dz.U. 2002 nr 113, poz. 985.
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. 2007 nr 89, poz. 590.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. 2002 nr 156, poz. 1301.
- Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141, poz. 943.
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz.U. 1997 nr 88, poz. 553 ze zm.
- Zarządzenie nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych, dostępne na: <http://bip.kprm.gov.pl>.

COUNTER-TERRORISM SYSTEM IN POLAND: SELECTED ISSUES

Abstract

Today we are seeing a systematic development of terrorist organisations in the world. Social, economic and political problems in Africa and the Middle East, as well as religious fundamentalism generate threats of terrorism. If we consider in this context both Poland's geopolitical situation, and involvement in stabilisation operations in Afghanistan and Iraq, those factors make our country a potential target for terrorist attacks. Although for years the level of terrorist threat in Poland is assessed as low, the risk analysis of this kind cannot be underestimated in the context of the analysis of internal security of the state. The main aim of this article is to answer the question whether there is an effective counter-terrorism system in Poland. This is done by attempting to capture the essence and demonstrating its unique features by analysing its individual components, i.e. regulations, entities forming the analysed system and relationships between the indicated elements.

Key words: terrorism, combating terrorism, crisis management, Internal Security Agency, institutions of internal security