

Wprowadzenie

Niniejszy komentarz poświęcony jest ustawie z 10.6.2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 452 ze zm.) będącej przejawem wewnętrznych działań legislacyjnych Rzeczypospolitej Polskiej ukierunkowanych na uregulowanie krajowego systemu przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Ustawa zawiera skonsolidowane normy, uzupełniające i doskonalące dotychczasowe regulacje, rozproszone w wielu aktach prawnych.

Wprowadzenie DziałAntyterrU powiązane jest z wieloma regulacjami prawnymi wypracowanymi przez społeczność międzynarodową, wśród których w pierwszym rzędzie należy wskazać konwencje i protokoły Organizacji Narodów Zjednoczonych stanowiące podstawę dla rozwiązań prawnych stosowanych na poziomie regionalnym (m.in. strategii Unii Europejskiej, zobowiązania Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, konwencje Rady Europy).

W wymiarze krajowym odpowiednikiem DziałAntyterrU w innych państwach są m.in.:

- 1) *The Patriotic Act* przyjęty przez Stany Zjednoczone Ameryki już 45 dni po zamachu z 11.9.2001 r.;
- 2) dekret Republiki Włoskiej zatytułowany „Nadzwyczajne środki zwalczania terroryzmu międzynarodowego” z lipca 2005 r.;
- 3) *The Terrorism Act*, przyjęty w Wielkiej Brytanii w 2006 r.

Odmiennym rozwiązaniem jest rozproszenie przepisów dotyczących systemu przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w licznych aktach prawnych o często zróżnicowanej randze, np.: w Hiszpanii, Niemczech, Belgii, na Węgrzech [W. Zubrzycki, Dzieje ustawy antyterrorystycznej, w: W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Polska ustawa antyterrorystyczna, s. 247 i n.].

Przepisy DziałAntyterrU adresowane są do służb i instytucji uczestniczących w systemie ochrony antyterrorystycznej RP. W polskim stanie prawnym jeszcze do niedawna dla odtworzenia wszystkich rozwiązań w tym zakresie należało sięgnąć do wielu aktów rangi ustawowej. Ustawa ma podnieść efektywność działania polskiego systemu antyterrorystycznego, zwiększyć bezpieczeństwo obywateli i doprowadzić do lepszej koordynacji służb.

Geneza DziałAntyterrU sięga 2006 r., kiedy to na podstawie zarządzenia Prezesa Rady Ministrów Nr 162 z 25.10.2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych

Wprowadzenie

utworzony został Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, jako organ pomocniczy Rady Ministrów, który zapewnia współdziałanie administracji rządowej w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Do podstawowych zadań Zespołu należy m.in.: monitorowanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, przedstawianie opinii i wniosków dla Rady Ministrów, opracowywanie projektów standardów i procedur w zakresie zwalczania terroryzmu, inicjowanie i koordynowanie działań podejmowanych przez właściwe organy administracji rządowej, organizowanie współpracy z innymi państwami w zakresie zwalczania terroryzmu. W trakcie prac zwrócono uwagę na potrzebę dokonania ustawowej regulacji w zakresie rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu.

W dniu 10.6.2008 r., na podstawie decyzji Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 5, został powołany Zespół Zadaniowy do Spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych Dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmu.

W skład zespołu wchodzi:

- 1) Kierownik:
 - a) Sekretarz Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych;
- 2) Zastępca kierownika:
 - a) Zastępca Dyrektora Departamentu Przeciwdziałania Terroryzmu i Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 3) Członkowie – przedstawiciele:
 - a) Biura Bezpieczeństwa Narodowego,
 - b) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
 - c) Ministerstwa Obrony Narodowej,
 - d) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,
 - e) Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
 - f) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
 - g) Agencji Wywiadu,
 - h) Komendy Głównej Policji,
 - i) Komendy Głównej Straży Granicznej,
 - j) Biura Ochrony Rządu (obecnie: Służby Ochrony Państwa),
 - k) Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej,
 - l) Służby Kontrwywiadu Wojskowego,
 - m) Służby Wywiadu Wojskowego,
 - n) Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej,
 - o) Generalnego Inspektora Informacji Finansowej,
 - p) Służby Celnej.

Ponadto, w posiedzeniach Zespołu uczestniczyli reprezentanci Biura do Spraw Przesłębczosci Zorganizowanej Prokuratury Krajowej oraz pracownicy naukowci Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego i Akademii Obrony Narodowej.

Na jego członków nałożono zadania obejmujące:

- 1) dokonanie przeglądu obowiązujących w Polsce przepisów prawnych dotyczących przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu;
- 2) uregulowanie terminologii dotyczącej problematyki terroryzmu;
- 3) przedstawienie propozycji dotyczących czytelnego podziału kompetencji w zakresie związanym z zapobieganiem i zwalczaniem zagrożeń terrorystycznych;
- 4) wypracowanie propozycji nowych rozwiązań prawno-organizacyjnych dotyczących zapobiegania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych.

We wnioskach końcowych z prac Zespołu, pośród innych rekomendacji, pozytywnie oceniono stworzenie ustawy kompleksowo regulującej przedmiotową problematykę, proponując powołanie międzyresortowego zespołu do opracowania projektu ustawy o gromadzeniu i przetwarzaniu informacji w celu rozpoznawania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Większość członków Zespołu opowiedziała się za taką ustawą, wskazując jednocześnie kwestie budzące wśród nich kontrowersje, tj.:

- 1) dodatkowe uprawnienia służb w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz procesowych;
- 2) pogodzenie autonomii służb z wiodącą rolą ABW (w szczególności CAT w zakresie koordynacji działań);
- 3) przekazywanie wiadomości zwrotnej na temat wykorzystania informacji przekazanych przez inną służbę (co jest konieczne dla uniknięcia dublowania działań), z czym nierozzerwalnie wiąże się problem jednoznacznego określenia odpowiedzialności (Sprawozdanie z prac Zespołu Zadaniowego, s. 21).

Jednocześnie Zespół przedstawił propozycje konkretnych założeń do opracowania projektu ustawy, w której znaleźć się powinny – jego zdaniem – komponenty dotyczące spraw ogólnych, Centrum Antyterrorystycznego, gromadzenia i przetwarzania informacji oraz koordynacji działań operacyjno-rozpoznawczych i prewencyjnych, wymiany informacji ze służbami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi, uprawnień Szefa CAT w zakresie rozpoznawania i przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym, ochrony informacji zgromadzonych w CAT, ćwiczeń antyterrorystycznych, infrastruktury krytycznej, kształtowania polityki informacyjnej w zakresie przeciwdziałania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym oraz zmian w obowiązujących wówczas przepisach prawa (projekt założeń do ustawy o gromadzeniu

Wprowadzenie

i przetwarzaniu informacji w celu rozpoznawania zagrożeń o charakterze terrorystycznym przedłożony przez ABW, załącznik Nr 6 do decyzji Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 5 z 10.6.2008 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do Spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych Dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi).

Mając na uwadze zarówno wnioski wyciągane w trakcie obrad Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, wynik szerokiej dyskusji prowadzonej w Emowie, jak też rekomendacje Zespołu Zadaniowego do Spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych Dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi, decyzją Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych z 12.1.2009 r., powołano Zespół Zadaniowy do Opracowania Szczegółowych Założeń do Ustawy o Rozpoznawaniu, Przeciwdziałaniu i Zwalczeniu Terroryzmu (decyzja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 6 z 12.1.2009 r. w sprawie powołania Zespołu Zadaniowego do Opracowania Szczegółowych Założeń do Projektu Ustawy o Rozpoznawaniu, Przeciwdziałaniu i Zwalczeniu Terroryzmu). W skład Zespołu weszli:

- 1) Kierownik:
 - a) Zastępca Dyrektora Departamentu Przeciwdziałania Terroryzmowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- 2) Zastępca kierownika:
 - a) Naczelnik Wydziału do Spraw Przeciwdziałania Zagrożeniom Terrorystycznym Departamentu Bezpieczeństwa Publicznego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 3) Członkowie – przedstawiciele:
 - a) Kancelarii Prezesa Rady Ministrów,
 - b) Ministerstwa Obrony Narodowej,
 - c) Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji,
 - d) Ministerstwa Spraw Zagranicznych,
 - e) Ministerstwa Sprawiedliwości,
 - f) Ministerstwa Finansów,
 - g) Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego,
 - h) Agencji Wywiadu,
 - i) Komendy Głównej Policji,
 - j) Komendy Głównej Straży Granicznej,
 - k) Biura Ochrony Rządu (obecnie: Służby Ochrony Państwa),
 - l) Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej,
 - m) Szefa Obrony Cywilnej Kraju,
 - n) Służby Kontrwywiadu Wojskowego,
 - o) Służby Wywiadu Wojskowego,

- p) Komendy Głównej Żandarmerii Wojskowej,
- r) Generalnego Inspektora Informacji Finansowej,
- s) Generalnego Inspektora Kontroli Skarbowej,
- t) Służby Celnej.

Do udziału w pracach Zespołu zaproszeni zostali również przedstawiciele Biura Bezpieczeństwa Narodowego oraz Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Ponadto uwzględniono możliwość udziału przedstawicieli innych instytucji, gremiów i środowisk naukowych, posiadających wiedzę lub doświadczenie przydatne w pracach Zespołu (decyzja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 6, § 3). W pracach Zespołu Zadaniowego, w którym uczestniczyli przedstawiciele wielu instytucji i służb, wiodącą rolę odgrywała Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Zadaniem Zespołu było przygotowanie szczegółowych założeń do projektu ustawy antyterrorystycznej, jak również przygotowanie założeń do ewentualnych projektów aktów wykonawczych, wynikających z założeń projektu ustawy (decyzja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 6, § 2). Zgodnie z decyzją do 30.6.2009 r. Kierownik Zespołu Zadaniowego miał przedstawić Przewodniczącemu Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych sprawozdanie z prac oraz szczegółowe założenia do projektu ustawy wraz z założeniami ewentualnych aktów wykonawczych (decyzja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 6, § 7).

Założenia do projektu ustawy określać miały w szczególności definicje podstawowych pojęć dotyczących rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych, a także organy odpowiedzialne za rozpoznawanie, przeciwdziałanie oraz zwalczanie terroryzmu, z uwzględnieniem wiodącej roli Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (w tym Centrum Antyterrorystyczne ABW) w zakresie gromadzenia, przetwarzania oraz przekazywania dla potrzeb służb i właściwych podmiotów informacji dotyczących zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Przygotowane przez Zespół Zadaniowy założenia do projektu powinny również określać zasady wymiany informacji ze służbami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi odpowiedzialnymi za rozpoznawanie oraz zwalczanie zagrożeń o charakterze terrorystycznym, a także kwestie związane ze sposobami ochrony infrastruktury krytycznej z uwzględnieniem systemów i sieci teleinformatycznych (cyberterroryzm). Oddzielnymi zagadnieniami objętymi zakresem przedmiotowym projektowanej ustawy powinny być także kwestie dotyczące prowadzenia ćwiczeń antyterrorystycznych oraz polityki informacyjnej (decyzja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 6, § 2).

Wprowadzenie

Od lutego do maja 2009 r. odbyło się 7 posiedzeń Zespołu w pełnym składzie, ponadto spotkania odbywały się w tematycznych grupach roboczych. W toku realizowanych zadań Zespół określił szczegółowe pola tematyczne przygotowywanej regulacji. Z nazwy planowanej ustawy wynikały trzy obszary, w ramach których sprecyzowano zakładane do osiągnięcia cele, tj.:

- 1) rozpoznawanie terroryzmu:
 - a) identyfikowanie struktur terrorystycznych,
 - b) identyfikowanie kanałów komunikacyjnych/kanałów propagowania ideologii i rekrutacji członków,
 - c) identyfikowanie metod i miejsc prowadzenia szkoleń,
 - d) identyfikowanie źródeł pozyskiwania środków finansowych przez organizacje terrorystyczne,
 - e) identyfikowanie kanałów transferu środków finansowych przeznaczonych na działalność terrorystyczną,
 - f) identyfikowanie osób podejrzewanych o przynależność do organizacji terrorystycznych lub działalność terrorystyczną,
 - g) identyfikacja planowanych działań,
 - h) identyfikowanie źródeł pozyskiwania broni, materiałów wybuchowych, materiałów podwójnego zastosowania oraz innych środków służących prowadzeniu działalności terrorystycznej,
 - i) identyfikowanie kanałów przerzutowych osób mających prowadzić działalność terrorystyczną,
 - j) identyfikowanie infrastruktury organizacji terrorystycznych,
 - k) identyfikacja poziomu zagrożenia terrorystycznego,
 - l) identyfikowanie zjawiska;
- 2) przeciwdziałanie terroryzmowi:
 - a) monitorowanie działania struktur terrorystycznych, stosowanie sankcji karnych wobec jej członków,
 - b) likwidowanie kanałów komunikacyjnych/kanałów propagowania ideologii i rekrutacji członków, blokowanie stron i portali internetowych, dostosowanie/wyspecjalizowanie określonych struktur organizacyjnych, stosowanie środków/sankcji karnych wobec osób propagujących radykalną ideologię,
 - c) monitorowanie osób biorących udział w szkoleniach, likwidowanie kanałów służących prowadzeniu instruktarszu, stosowanie sankcji karnych wobec osób prowadzących szkolenia/uczestników szkoleń,
 - d) zapobieganie pozyskiwania środków finansowych przez organizacje terrorystyczne z legalnych i nielegalnych źródeł, prowadzenie monitoringu organizacji/przedsiębiorstw/osób, które mogą współdziałać z organizacjami terrorystycznymi w tym zakresie,

- stosowanie sankcji karnych wobec osób zaangażowanych w ten proceder,
- e) likwidacja kanałów transferu środków finansowych przeznaczonych na działalność terrorystyczną, stosowanie sankcji karnych wobec osób zaangażowanych w ten proceder,
 - f) stosowanie sankcji karnych wobec osób zaangażowanych w ten proceder,
 - g) działania mające na celu uniemożliwienie przeprowadzenia zamachu,
 - h) likwidowanie kanałów pozyskiwania i przekazywania broni, materiałów wybuchowych, materiałów podwójnego zastosowania oraz innych środków służących prowadzeniu działalności terrorystycznej, stosowanie sankcji karnych wobec osób zaangażowanych w ten proceder,
 - i) likwidowanie/monitorowanie kanałów przerzutowych osób mających prowadzić działalność terrorystyczną, stosowanie sankcji karnych wobec osób zaangażowanych w ten proceder,
 - j) likwidowanie infrastruktury organizacji terrorystycznych,
 - k) wyznaczanie poziomów zagrożenia,
 - l) edukacja antyterrorystyczna w zakresie istoty zjawiska, kształtowanie świadomości społecznej w zakresie zagrożeń, modelu zachowań w sytuacji bezpośredniego zagrożenia, specyfiki działania służb, kształtowanie odpowiednich postaw społecznych;
- 3) zwalczanie terroryzmu:
- a) likwidowanie nielegalnych struktur terrorystycznych,
 - b) fizyczne likwidowanie obozów szkoleniowych,
 - c) zatrzymanie/unieszkodliwienie osób w trakcie przygotowywania, usiłowania dokonania aktu terrorystycznego oraz sprawców zamachów terrorystycznych,
 - d) działania minersko-pirotechniczne.

Dla możliwości osiągnięcia wymienionych celów wygenerowano konieczne do uregulowania sfery, posiłkując się przy tym opiniami członków Stałej Grupy Eksperckiej, działającej przy Międzyresortowym Zespole do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych. W toku realizowanych zadań określono obszary, jakie regulować powinna projektowana ustawa, łącznie z koniecznością implementacji porozumień międzynarodowych i prawa wspólnotowego. Za niezbędne uznano wskazanie instytucji wiodącej – koordynatora działań w przypadku zagrożenia terrorystycznego oraz jednostki koordynującej wymianę informacji, gromadzącej wiedzę na temat zagrożeń terrorystycznych i jej odpowiednie umocowanie prawne. W tym kontekście pozytywnie zaopiniowano ustawowe umocowanie Centrum Antyterrorystycznego ABW, a także stworzenie swoistej bazy danych,

Wprowadzenie

zawierającej informacje o osobach podejrzewanych o terroryzm lub jego wspieranie, określenie jej umiejscowienia i zasad administrowania. Wskazano na konieczność określenia zakresu i rodzaju przekazywanych informacji, zasad ich zbierania (powiązania z bazami danych poszczególnych służb realizujących zadania w tym zakresie), przekazywania, gromadzenia i udostępniania podmiotom upoważnionym, przy zachowaniu ustawowego obowiązku ochrony danych identyfikujących osoby udzielające pomocy funkcjonariuszom i żołnierzom wykonującym czynności operacyjno-rozpoznawcze. W ramach tego odcinka dyskutowano również nad możliwością zwalniania z obowiązku zachowania tajemnicy służbowej osób posiadających informacje niezbędne do przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym.

Ważne wnioski dotyczyły konieczności określenia zasad koordynacji kooperacji międzynarodowej w odniesieniu do rozpoznawania, przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń terrorystycznych, jak również współpracy krajowej, w zakresie współdziałania pomiędzy organami administracji państwowej, wspólnych dla służb i formacji zasad wyznaczania poziomów zagrożenia terrorystycznego, w powiązaniu z innymi regulacjami w tym zakresie, czy precyzyjnego zakresu procedur współdziałania pomiędzy nimi z uwzględnieniem kwestii związanych z dowodzeniem na miejscu zamachu terrorystycznego. Punkt wyjścia, rzecz jasna, stanowić powinno precyzyjne rozgraniczenie kompetencji i obszaru odpowiedzialności poszczególnych służb i formacji w omawianym zakresie (*M. Cichomski, K. Kozłowska*, Notatka służbowa, 23.3.2009 r.).

Jako celowe wskazano uproszczenie procedur umożliwiających wykorzystanie Sił Zbrojnych RP w sytuacji, gdy siły policyjne okażą się niewystarczające do zapobieżenia zamachowi terrorystycznemu lub jego neutralizacji, a także zilustrowanie możliwości i trybu refinansowania kosztów związanych z przekazaniem do dyspozycji wojewody pododdziałów i oddziałów Sił Zbrojnych RP, w celu wykonywania zadań z zakresu zarządzania kryzysowego. Dostrzeżono również potrzebę określenia zadań dla poszczególnych jednostek specjalnych, odnośnie do zagrożeń terrorystycznych oraz zasad współdziałania pomiędzy nimi (w tym udostępniania posiadanego sprzętu). Zwrócono uwagę na potrzebę szczegółowego określenia warunków bezpieczeństwa działań prowadzonych na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, warunków łączności pomiędzy współpracującymi służbami i formacjami oraz systemu dokumentowania i wymiany informacji o prowadzonych działaniach. Ponadto ustawa powinna nakładać obowiązek prowadzenia systematycznych, kompleksowych ćwiczeń w zakresie zwalczania zagrożeń terrorystycznych, a także odpowiedniego szkolenia w ramach doskonalenia zawodowego.

Szczególnym zainteresowaniem objęte powinny zostać edukacja społeczna, spójne procedury komunikacji ze społeczeństwem oraz polityki

medialnej, w tym zasady współpracy ze środkami masowego przekazu, wprowadzania częściowej i krótkotrwałej selekcji informacji, czy informowania społeczeństwa o zalecanych sposobach postępowania. Inny komponent, wskazany jako wymagający szczegółowych regulacji, dotyczył zasad współdziałania służb w przypadku porwania obywateli RP poza granicami kraju (*M. Cichomski, K. Kozłowska, Notatka służbowa, 23.3.2009 r.*), a także odniesienia się do problematyki związanej z ofiarami zdarzeń terrorystycznych.

Zespół zebrał ponadto opinie członków na temat postulowanych zmian w obowiązujących przepisach wyższej rangi oraz regulacji odnoszących się do zadań wykonywanych przez poszczególne służby i formacje.

Nadzór nad pracami Zespołu sprawował Przewodniczący Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, natomiast Kierownik Zespołu Zadaniowego, do dnia 30.6.2009 r., miał przedstawić mu sprawozdanie z prac Zespołu oraz szczegółowe założenia do projektu ustawy, wraz z założeniami do ewentualnych aktów wykonawczych (decyzja Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 6, § 7). W terminie tym nie zdołano jednak wypracować akceptowalnych przez przedstawicieli wszystkich służb i instytucji rozwiązań, mogących stanowić spójny i wyczerpujący problematykę projekt założeń do ustawy. Rozbieżności dotyczyły m.in. zakresu i rodzaju przekazywanych informacji, przy zachowaniu ustawowego obowiązku ochrony danych identyfikujących osoby udzielające pomocy funkcjonariuszom i żołnierzom wykonującym czynności operacyjno-rozpoznawcze, a także ustanowienia podmiotu koordynującego i określenia jego zadań w zakresie gromadzenia i dystrybucji informacji dotyczących zagrożeń terrorystycznych (mimo wcześniejszej akceptacji roli Szefa ABW – CAT w tym zakresie) (*M. Cichomski, W. Zubrzycki, Notatka służbowa, 4.1.2010 r.*). W związku z wymienionymi rozbieżnościami, jak również potrzebą kontynuowania prac w poszczególnych obszarach tematycznych, 22.6.2009 r. Kierownik Zespołu Zadaniowego zwrócił się do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych z prośbą o przedłużenie prac Zespołu (w oparciu na § 7 pkt 3 decyzji Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych Nr 6). W dniu 30.6.2009 r., w trakcie posiedzenia Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych, Przewodniczący wyraził zgodę na przedłużenie prac Zespołu do 31.12.2009 r.

Punktem wyjścia do tworzenia projektu ustawy miało być ujednoczenie podstawowych pojęć z zakresu terroryzmu i przeciwdziałania temu zjawisku, kluczowych dla całego projektu. W toku dalszych prac zebrano od członków Zespołu autorskie definicje podstawowych terminów i na ich podstawie stworzono propozycje zdefiniowania następujących pojęć:

Wprowadzenie

- 1) terroryzm;
- 2) rozpoznawanie, przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu;
- 3) przeciwterroryzm;
- 4) kontrterroryzm;
- 5) antyterroryzm;
- 6) organizacja terrorystyczna;
- 7) grupa terrorystyczna;
- 8) ugrupowanie terrorystyczne;
- 9) finansowanie terroryzmu;
- 10) jednostka antyterrorystyczna;
- 11) działania terrorystyczne;
- 12) zagrożenie terrorystyczne;
- 13) czyn o charakterze terrorystycznym;
- 14) cyberterroryzm;
- 15) nawoływanie do terroryzmu;
- 16) propagowanie terroryzmu;
- 17) rekrutacja i szkolenie terrorystów;
- 18) zamach terrorystyczny;
- 19) zdarzenie o charakterze terrorystycznym;
- 20) ekstremizm.

Dnia 17.7.2009 r. weszła w życie ustawa z 17.7.2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. Nr 131, poz. 1076). Prezydent RP skierował jednak do Trybunału Konstytucyjnego wniosek, dotyczący niezgodności z Konstytucją RP niektórych zapisów nowelizacji tej ustawy. Rozstrzygnięcie w tym zakresie dotyczyć miało m.in. wzmocnienia roli Szefa ABW w odniesieniu do kwestii zarządzania kryzysowego w przypadku ataku terrorystycznego, co było jednym z kluczowych zagadnień z perspektywy przygotowywanych założeń ustawowych. W związku z powyższym, 21.12.2009 r. Zastępca Szefa ABW zwrócił się do Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych z wnioskiem o przygotowanie decyzji zawieszającej prace Zespołu Zadaniowego do Opracowania Szczegółowych Założeń do Ustawy o Rozpoznawaniu, Przeciwdziałaniu i Zwalczaniu Terroryzmu, do czasu rozstrzygnięcia wniosku złożonego do Trybunału Konstytucyjnego przez Prezydenta RP (*M. Cichomski, W. Zubrzycki*, Notatka służbowa, 4.1.2010 r.).

Zawieszone prace Zespołu nigdy nie zostały wznowione w przedstawionym wcześniej składzie, a powstały projekt założeń do ustawy antyterrorystycznej nie ujrzał światła dziennego. Nadal celowe jednak pozostawało opracowanie dokumentu wyznaczającego podstawowe kierunki polityki antyterrorystycznej Polski, w tym określającego niezbędne działania państwa, służące podniesieniu stanu przygotowania na wystą-

pienie ewentualnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym. W toku dalszych debat nad takim dokumentem rozważano stworzenie Strategii Obrony Przed Terroryzmem, ostatecznie uchwalono Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019 (NPAT) (załącznik do uchwały Rady Ministrów Nr 252 z 9.12.2014 r. w sprawie Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019, M.P. z 2014 r. poz. 1218). Został on przygotowany w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, we współpracy z innymi służbami, organami i instytucjami wchodzącymi w skład Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, stanowiącego poziom strategiczny polskiego systemu antyterrorystycznego. Członkowie Międzyresortowego Zespołu do spraw Zagrożeń Terrorystycznych stali się również głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za realizację celów i wdrażanie priorytetów z niego wynikających. Jest on przykładem strategicznego podejścia do przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania tego zjawiska, wpisującego się w politykę rozwoju kraju (*M. Cichomski, K. Więcek, Narodowy Program, s. 313*). Wynika on ze Strategii Sprawne Państwo 2020 (uchwała Nr 17 Rady Ministrów z 12.2.2013 r. w sprawie przyjęcia strategii „Sprawne Państwo 2020”, M.P. z 2013 r. poz. 136), jednej z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju kraju (Cel Nr 7: Zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa i porządku publicznego, obejmujący wśród innych szczegółowych kierunków interwencji m.in. Przeciwdziałanie i zwalczanie przestępstw oraz zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego, w tym Przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym), która wskazuje na potrzebę przygotowania i realizacji kompleksowego rządowego programu antyterrorystycznego, wzmacniającego mechanizmy współpracy i podnoszącego skuteczność działań właściwych służb, organów i instytucji. Kwestie zagrożeń o charakterze terrorystycznym podejmowane są jednak w innych strategiach i dokumentach rządowych, które odnoszą się do zagrożeń asymetrycznych, w tym do terroryzmu i przestępczości zorganizowanej oraz systemu zarządzania kryzysowego. Szczególną uwagę należy zwrócić na Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej (zatwierdzoną przez Prezydenta RP 5.11.2014 r.; http://www.bbn.gov.pl/ftp/dok/01/sbn_rp_2014.pdf, dostęp: 14.12.2018 r.), wskazującą międzynarodowy terroryzm jako źródło destabilizacji środowiska bezpieczeństwa Polski, oraz Strategię Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022 (uchwała Rady Ministrów Nr 67 z 9.4.2013 r. w sprawie przyjęcia Strategii rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, M.P. z 2013 r. poz. 377), stanowiącą jedną z dziewięciu zintegrowanych strategii rozwoju i koncentrującą się na tzw. twardym bezpieczeństwie (związane z obroną przed zagrożeniem militarnym i groźbą destrukcji). Założeniem dokumentów strategicznych pozostaje określenie

Wprowadzenie

niezbędnych działań, służących wzmocnieniu systemu antyterrorystycznego RP, a tym samym podniesieniu stanu przygotowania na wystąpienie ewentualnych zagrożeń o charakterze terrorystycznym (*M. Cichomski, K. Więcek, Narodowy Program, s. 317*). Problematyka przeciwdziałania i reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym ujęta jest również w dokumentach rządowych, tj.: Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, Raport o stanie obronności RP, Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego oraz Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej. Dokumenty te odnoszą się do zjawiska terroryzmu, jako jednego z wielu możliwych zagrożeń dla systemu bezpieczeństwa narodowego RP, w kontekście zarówno bezpieczeństwa zewnętrznego, jak i wewnętrznego, w wymiarze militarnym oraz pozamilitarnym (NPAT, s. 5).

Narodowy Program Antyterrorystyczny Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2015–2019 składa się z czterech części: wstępnej, diagnostycznej, wyznaczającej cele oraz wdrożeniowej. We wprowadzeniu do dokumentu omówiono założenia i systematykę NPAT. Drugi rozdział dokumentu został poświęcony diagnozie zjawiska terroryzmu w ujęciu krajowym i międzynarodowym, wraz ze wskazaniem metod bieżącego prognozowania i oceny zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz opisem stopni alarmowych i podstawowych kategorii zdarzeń o charakterze terrorystycznym, oraz systemu antyterrorystycznego RP, łącznie z określeniem jego wyzwań oraz zakresu odpowiedzialności w fazie reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym, a także przedstawieniem informacji na temat współpracy międzynarodowej w ramach przeciwdziałania i zwalczania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. W trzecim rozdziale określono cel główny i cele szczegółowe Programu, a w ostatnim zaś przedstawiono mechanizmy realizacji NPAT. Omówiono w nim elementy warunkujące sprawność funkcjonowania systemu antyterrorystycznego RP, a także sposób wdrażania i ewaluacji oraz finansowania działań wynikających z Programu. Kluczowym elementem dokumentu jest Plan działań zawierający wykaz priorytetów służących podniesieniu skuteczności przygotowania Polski na zagrożenia o charakterze terrorystycznym wraz ze wskazaniem podmiotów wiodących i współpracujących w ich realizacji (*M. Cichomski, K. Więcek, Narodowy Program, s. 317*).

Narodowy Program Antyterrorystyczny uzupełniają wykazy: podstawowych ustaw regulujących zakres zadań realizowanych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów zagrożeń o charakterze terrorystycznym oraz dokumentów międzynarodowych dotyczących walki z terroryzmem, których stroną jest Polska, a także organizacji i instytucji międzynarodowych zajmujących się przeciwdziałaniem i zwalczaniem tego rodzaju zagrożeń.

Program ten koncentruje się na czterech głównych etapach przedsięwzięć antyterrorystycznych, określanych zgodnie z terminologią używaną

w odniesieniu do faz zarządzania kryzysowego. Mając na uwadze realizację celu głównego, jakim jest wzmocnienie systemu antyterrorystycznego RP, cele szczegółowe NPAT zostały przełożone na wskazanie propozycji konkretnych działań służących podniesieniu skuteczności przygotowania RP na zagrożenia o charakterze terrorystycznym (tzw. priorytety w fazie zapobiegania oraz priorytety w fazie przygotowania, reagowania i odbudowy). Realizacji celu głównego służą cztery cele szczegółowe, odpowiadające fazom zarządzania kryzysowego:

- 1) poprawa zdolności do zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym;
- 2) wzmocnienie przygotowania służb i instytucji na możliwość wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 3) zwiększenie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- 4) podniesienie skuteczności w zakresie odtwarzania wykorzystanych sił i środków oraz udoskonalania posiadanych procedur postępowania w kontekście zagrożeń o charakterze terrorystycznym (*M. Cichomski, K. Więcek, Narodowy Program, s. 317–318*).

Jednym z zasadniczych celów opracowania tego dokumentu jest również podnoszenie świadomości społecznej na temat charakteru zagrożenia, zasad zachowania w przypadku wystąpienia zdarzenia oraz form i środków zaangażowania państwa w przeciwdziałanie i zwalczanie terroryzmu. Ma to istotne znaczenie dla budowania społecznego zrozumienia i poparcia dla działań właściwych służb, organów i instytucji, przy założeniu funkcjonowania systemu antyterrorystycznego w oparciu na zasadach proporcjonalności, adekwatności i komplementarności (NPAT, s. 4).

Dopuszczając do realnego zagrożenia, konstytucyjne wolności i prawa obywateli przestają w istocie istnieć. Starając się przeciwdziałać ograniczeniom tych wolności i praw, istnieje ryzyko nieproporcjonalnego ich ograniczenia, rezygnując z nich w imię bezpieczeństwa. Legislator stanął wobec tego przed trudnym zadaniem zachowania bezpieczeństwa obywateli, a jednocześnie wolności demokratycznego państwa. Stanowiska różnych środowisk w zakresie celowości wprowadzania takiej ustawy są podzielone. Jedne popierają jednorodny akt prawny, inne opowiedziały się za nowelizacją obowiązujących unormowań, rozproszonych, jeszcze inne twierdzą, że dotychczasowe uregulowania prawne w Polsce były wystarczające (*W. Zubrzycki, Dzieje ustawy antyterrorystycznej w Polsce, s. 257 i n.*).