

Daniel KUCHAREK

 Lotnicza Akademia Wojskowa
 e-mail: d.kucharek@law.mil.pl
 ORCID: 0000-0001-5968-8610

DOI: 10.55676/asi.v1i2.11

EWOLUCJA ZMIAN W PRZECIWDZIAŁANIU ZAGROŻENIOM TERRORYSTYCZNYM W STRATEGIACH BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

THE EVOLUTION OF THE APPROACH OF SUBSEQUENT NATIONAL SECURITY STRATEGIES OF THE REPUBLIC OF POLAND TO COUNTERACT TERRORIST THREATS

Streszczenie

Zagrożenia terrorystyczne stanowią poważny problem związany z zapewnianiem bezpieczeństwa państwowego. Dla ograniczenia mogących się pojawić zagrożeń opracowywane są dokumenty, które następnie tworzą podstawę systemów zapewniających bezpieczeństwo kraju. W Polsce takim dokumentem jest strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. W ostatnich kilkunastu latach strategie bezpieczeństwa narodowego były trzykrotnie zmieniane. W następujących po sobie dokumentach, wyznaczających kierunki kształtowania bezpieczeństwa kraju, podejście do problematyki zagrożeń terrorystycznych nie było traktowane jednakowo. Celem niniejszej publikacji była ocena kolejnych strategii w zakresie podejścia ich twórców do problematyki zagrożeń terrorystycznych na tle zmieniającej się sytuacji politycznej, militarnej, gospodarczej i zdrowotnej wewnątrz kraju i poza jego granicami. Artykuł stanowi opracowanie o charakterze teoretycznym, w którym wnioski zostały sformułowane na podstawie analizy treści kolejnych strategii bezpieczeństwa narodowego, aktów prawnych i literatury opisującej problematykę zagrożeń terrorystycznych. Za początek analizy wyznaczono datę przystąpienia Polski do strefy Schengen. Związane jest to z przyjętym założeniem, że zniesione kontrole graniczne w państwach członkowskich umożliwiły swobodny przepływ ludności, co mogło stać się czynnikiem sprzyjającym prowadzeniu działalności terrorystycznej.

Słowa kluczowe: terrorizm, strategia bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwo

Abstract

Terrorist threats are a serious problem in ensuring national security and in order to counteract them, documents are being developed which become the basis for the creation of systems ensuring the security of each country. In Poland, such document is the national security strategy of the Republic of Poland. In the recent years, national security strategy has been changed three times. However, in the successive documents setting out the directions for shaping the country's security systems, the approach to the issue of terrorist threats was not treated in the same way. As such, author of this publication has undertaken an assessment of the approach of subsequent security strategies to the issue of terrorist threats in the view of changing political, military, economic and health situation within the country and abroad. The assessment of the directions of changes was carried out on the basis of an analysis of the content of successive national security strategies, legal acts and further literature describing the subject matter of the article. The aforementioned analysis has been undertaken from the moment when Poland became a part of Schengen area. This is due to the assumption that the abolition of border controls in the Member States allowed the free movement of people, which could become a factor conducive to the conduct of terrorist activity.

Keywords: terrorism, national security strategy, security

1. WSTĘP

Autor niniejszego artykułu podjął się próby analizy zapisów zawartych w strategiach bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzanych do użytku w 2007, 2013 oraz 2020 r. Celem przeprowadzonej analizy było ukazanie podejścia do problematyki zagrożenia terroryzmem zawartego w dokumentach wyznaczających kierunki kształtowania bezpieczeństwa państwa. Ograniczenie przeprowadzonej analizy wyłącznie do okresu 2007–2020 jest ściśle związane z przystąpieniem Polski do układu z Schengen. Zniesienie kontroli na wewnętrznych granicach członków tego układu zwielokrotniło zagrożenia związane z możliwością przeprowadzenia zamachów terrorystycznych. Strategia bezpieczeństwa narodowego z 2007 r. ujmowała problem przeniesienia działalności terrorystycznej na terytorium naszego kraju, zaznaczając, że:

Polska zabiega o dalszy rozwój współdziałania w Unii w dziedzinach istotnych dla bezpieczeństwa wewnętrznego [...], zwalczania przestępczości zorganizowanej i terroryzmu oraz przeciwdziałania innym nietradycyjnym zagrożeniom i wyzwaniom. Ze względu na graniczne położenie Polski i jej rychłe przystąpienie do strefy Schengen, szczególną wagę przywiązuje się do zacieśniania współpracy członków Unii w zakresie polityki imigracyjnej, azylowej i ochrony granic przy zachowaniu kompetencji państw członkowskich¹.

Strategie bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wprowadzane do użytku w badanym okresie wywierały znaczący wpływ na kształtowanie oraz główne kierunki transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego. Kolejno wprowadzane strategie bezpieczeństwa narodowego należy rozpatrywać jako dokumenty, które nadawały ogólne ramy przeciwdziałania zagrożeniom oraz służyły sprostaniu pojawiającym się wyzwaniom politycznym, militarnym, społecznym i gospodarczym o zasięgu krajowym, regionalnym, ale również globalnym. Zawarte w nich zapisy znajdowały rozwinięcie w krajowych dokumentach strategicznych odnoszących się do bezpieczeństwa narodowego i rozwoju Polski. Strategie bezpieczeństwa narodowego, obowiązujące w poszczególnych latach, stanowiły podstawę do opracowywania aktów prawnych wyznaczających zadania, które powinny zostać zrealizowane, tworząc tym samym system bezpieczeństwa państwa².

Uwzględniając złożoność uwarunkowań międzynarodowych, które miały i mają wpływ na bezpieczeństwo Polski, przy jednoczesnym zniesieniu kontroli na granicach państw należących do strefy Schengen, autor niniejszego artykułu dążył do uzyskania odpowiedzi na pytanie: **Jak ewoluowały zapisy służące przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym w strategiach bezpieczeństwa narodowego wprowadzonych do użytku w latach 2007–2020?**

¹ „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007”, BBN, Warszawa 2007, pkt 47.

² „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020”, BBN, Warszawa 2020.

2. ZJAWISKO TERRORYZMU

Terroryzm stanowi obecnie jedno z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa zarówno w wymiarze krajowym, regionalnym, jak i globalnym. W obowiązujących dokumentach normatywnych oraz literaturze przedmiotu można obecnie doszukać się ponad stu definicji terroryzmu. Zjawisko to, stanowiące realne zagrożenie, wykracza poza ramy tradycyjnie pojmowanych zasad prowadzenia konfliktów zbrojnych i powstawania sytuacji kryzysowych³. Szeroki zakres wykorzystywanych środków, jakimi obecnie posługują się w swojej działalności terroryści, powoduje, że każdy szczególnie okrutny i bezwzględny w swoich konsekwencjach czyn, wymierzony przeciwko państwu, jego obywatelom, instytucjom lub mieniu, jest kwalifikowany jako akt terroryzmu⁴. Powyższe stwierdzenie potwierdza przykład definiowania terroryzmu przez Federalne Biuro Śledcze (FBI), które określa terroryzm jako bezprawne użycie siły lub przemocy wobec osób lub mienia w celu zastraszenia lub zmuszenia rządu, ludności cywilnej lub jakiegokolwiek jej części, w celu realizacji celów politycznych lub społecznych⁵.

Zjawisko terroryzmu jest najczęściej utożsamiane ze zdarzeniami, których realizacja wymaga istnienia struktur organizacyjnych, więzi ideologicznych, strategii, czy też systematyczności w realizacji aktów terroru (przestępstw terrorystycznych)⁶. Należy jednak zaznaczyć, że w ostatnich latach organizacje terrorystyczne radykalnie zmieniły sposób prowadzenia swojej działalności. Zwiększająca się możliwość śledzenia ich działalności z wykorzystaniem elektronicznej inwigilacji spowodowała odejście od istniejących wcześniej struktur, a przede wszystkim bezpośredniego kontaktowania się z członkami organizacji. Zauważalne przeobrażenia następują nie tylko w sferze komunikacyjnej (pośrednia lub nawet zdepersonalizowana), ale także organizacyjnej (coraz bardziej spłaszczone struktury)⁷. Zachodzące zmiany są wymuszane przez nasilającą się globalizację, a przede wszystkim czynniki ją napędzające, tj. rozwijająca się informatyzacja i coraz nowocześniejsze (szybsze) środki transportu.

Terroryści prowadząc działalność inspirowaną wyznawaną przez nich ideologią, posługują się dużą liczbą środków do osiągnięcia zakładanych celów⁸. Możliwości oddziaływania terrorystycznego wzrastają niewspółmiernie w przypadku wystąpienia terroryzmu państwowego. W takiej sytuacji dochodzi do zastraszającego działania władzy państwowej wobec obywateli. Terroryzm państwowy przejawia się w różnych

³ „Narodowy program antyterrorystyczny na lata 2015–2019”, Załącznik do Uchwały nr 252 Rady Ministrów dnia 9 grudnia 2014 r. (Monitor Polski, poz. 1218), s. 4.

⁴ D. Kucharek, *Możliwości ograniczania skutków użycia broni masowego rażenia w obiektach wojskowych, w sytuacji narastającego zagrożenia terroryzmem*, „Zeszyty Naukowe AON” 2003, nr 1(50)A, s. 292.

⁵ T. Hone, *Terrorism. CIA, and South America*, „Crescat Scientia. Journal of History and Political Science” 2017, s. 57.

⁶ K. Wiak, *Przeciwdziałanie aktom terroru i terroryzmowi*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Zadanie podstawowe*, red. W. Lis, KUL, Lublin 2014, s. 237.

⁷ E. Posłuszna, *Ekstremizm ekologiczny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

⁸ W.S. McCann, N. Pimley, *Mixed Mandates: Issues Concerning Organizational and Statutory Definitions of Terrorism in the United States*, „Terrorism and Political Violence” 2018, DOI: 10.1080/09546553.2017.1404457, s. 1–24.

formach oddziaływania władzy państwowej (najczęściej totalitarnej) wykorzystującej do tego służby specjalne lub siły zbrojne⁹.

Obserwowane często przypadki swobodnego dostosowywania się organizacji terrorystycznych do zmieniających się uwarunkowań prawnych, gospodarczych, ekonomicznych, a także związanych z zapewnianiem bezpieczeństwa powodują, że organy państwowe zmuszone są podejmować adekwatne działania w celu minimalizowania zagrożeń terrorystycznych. Skuteczne przeciwdziałanie wymaga w pierwszym rzędzie zidentyfikowania zagrożeń, a następnie określenia, jakie działania należy podjąć. W tym celu są opracowywane strategie bezpieczeństwa narodowego. Należy jednak zaznaczyć, że zagrożenia terrorystyczne stanowią jeden z wielu aspektów, jakie muszą zostać zidentyfikowane w omawianych dokumentach, a następnie wskazane sposoby przeciwdziałania skutkom ich wystąpienia. Z tego względu dokonując analizy tekstu badanych strategii, można ocenić wagę danego zagrożenia (np. zagrożenia terrorystyczne) dla całości zagrożeń istotnych dla bezpieczeństwa państwa.

3. ZAGROŻENIA TERRORYSTYCZNE W STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO Z 2007 R.

13 listopada 2007 r. Prezydent RP, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, zatwierdził „Strategię bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007”. Zastępowała ona strategię bezpieczeństwa narodowego przyjętą 8 września 2003 r. Zawarte w niej zapisy uwzględniały sytuację, jaka zaistniała na świecie po 11 września 2001 r. Wychodziła ona naprzeciw wielu nowym tendencjom w zakresie zwiększenia bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego¹⁰. Duże znaczenie miały również rozpoczęte działania zbrojne w Afganistanie, które były odpowiedzią społeczności międzynarodowej na te wydarzenia. Wyznaczenie nowych kierunków transformacji bezpieczeństwa narodowego wynikało także z dokonania się istotnych zmian w obszarze politycznym i gospodarczym. Na początku maja 2004 r. Polska została przyjęta do struktur Unii Europejskiej. Wiązało się to z otwarciem politycznym, a przede wszystkim gospodarczym na kraje Europy Zachodniej. Zatem na obszar, gdzie od dawna zjawisko terroryzmu stanowiło istotny problem. Służby bezpieczeństwa Niemiec, Francji, Hiszpanii, a głównie Wielkiej Brytanii podejmowały działania służące nie tyle likwidacji, co ograniczeniu działalności ekstremistycznych ugrupowań terrorystycznych¹¹. Dlatego przystąpienie Polski do strefy Schengen stwarzało zagrożenie przeniesienia działalności terrorystycznej do Polski. Wynikało to z faktu, że zniesione 21 grudnia 2007 r.

⁹ B. Hołyst, *Kryminologia*, Wolters Kluwer, Warszawa 1986, s. 116.

¹⁰ S. Koziej, S. Brzozowski, *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej im. płk. dypl. Mariana Porwita, Warszawa 2015, s. 33.

¹¹ A. Perliger, *How Democracies Respond to Terrorism: Regime Characteristics, Symbolic Power and Counterterrorism*, „Security Studies” 2012, nr 21, DOI: 10.1080/09636412.2012.706505, s. 495–496.

kontrole graniczne umożliwiały swobodne przemieszczanie się ludności na obszarze państw – członków układu z Schengen¹².

Dużo miejsca w nowej strategii zostało poświęcone zagrożeniom związanym nie tylko z obecnością Polski w strukturach Unii Europejskiej, ale przede wszystkim w strukturach NATO. Największy wpływ na wzrost zagrożenia terrorystycznego miała obecność Polskich Kontyngentów Wojskowych w operacji antyterrorystycznej prowadzonej w Afganistanie oraz w składzie Międzynarodowych Sił Stabilizacyjnych w Iraku¹³. Możliwość przeprowadzenia odwetowych zamachów terrorystycznych, jakie pojawiły się w momencie podjęcia przez Siły Zbrojne RP działań na Bliskim i Środkowym Wschodzie, miała bezpośrednie przełożenie na kierunki kształtowania bezpieczeństwa określone w strategii z 2007 r. Stwierdzono w niej, że:

Zagrożeniem dla Europy, w tym i dla Polski, jest zorganizowany terrorizm międzynarodowy. Polska musi się liczyć z możliwością działań skierowanych przeciwko niej w związku z udziałem w kampanii antyterrorystycznej. Nie można wykluczyć akcji odwetowych będących konsekwencją prowadzonych przez NATO lub UE operacji stabilizacyjnych i pokojowych. Szczególnym zagrożeniem dla polskich podmiotów, realizujących zadania poza granicami państwa, są działania zbrojne prowadzone przez ugrupowania terrorystyczne na obszarze odpowiedzialności Polskich Kontyngentów Wojskowych¹⁴.

Ważną kwestią z zakresu działań antyterrorystycznych, określoną w strategii i mającą wpływ na kształtowanie bezpieczeństwa wewnętrznego, była współpraca pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo kraju. Szczególne zalecenia były kierowane do służb specjalnych oraz Sił Zbrojnych RP¹⁵. Zasadnicza rola służb specjalnych – według strategii – polegała na pozyskiwaniu, analizowaniu, przetwarzaniu i przekazywaniu właściwym organom państwowym informacji, które mogły mieć istotne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Zatem rola służb sprowadzała się do informowania zarówno o potencjalnych, jak i rzeczywistych zagrożeniach dla kraju w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi¹⁶. Wystąpiła więc konieczność uwzględnienia możliwości zaistnienia zagrożeń terrorystycznych, ale przede wszystkim podejmowania działań służących przeciwdziałaniu ich ewentualnemu powstaniu. W tym zakresie strategia wyznaczała kierunki tych działań, tj. zapewnienie prawidłowej mobilności, sprawnej organizacji oraz umiejętności właściwego zachowania się obywateli w przypadku wystąpienia realnego zagrożenia terrorystycznego¹⁷.

¹² *Strefa Schengen to jeden z filarów integracji europejskiej – Polska przystąpiła do układu 21 grudnia 2007 r.*, <https://portalstatystyczny.pl/strefa-schengen-to-jeden-z-filarow-integracji-europejskiej-polska-przystapila-do-ukladu-21-grudnia-2007-r/> [dostęp: 7.08.2022].

¹³ F.B. Çelik, *Foreign policy decision-making in operational overlap: the UK's policing assistance in Afghanistan through the EU and NATO*, „European Security” 2020, nr 4(29), DOI: 10.1080/09662839.2020.1784143, s. 468.

¹⁴ „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007”, BBN, Warszawa 2007, pkt 34.

¹⁵ M. Lasoń, *Polska strategia bezpieczeństwa narodowego na początku XXI wieku*, „Kraakowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 4, s. 55.

¹⁶ „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007”, pkt 102.

¹⁷ Tamże, pkt 63.

Odnosnie roli Sił Zbrojnych RP w przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym, to analizowany dokument określał ich zadania w ujęciu zarówno międzynarodowym, jak i w obszarze bezpieczeństwa wewnątrz krajowego. W wymiarze międzynarodowym kluczową rolę odgrywała współpraca ze Stanami Zjednoczonymi, które zostały wskazane jako gwarant bezpieczeństwa międzynarodowego. Natomiast podstawowym zadaniem Sił Zbrojnych RP było zapewnienie gotowości do przeciwstawienia się wszelkim formom agresji w ramach zobowiązań sojuszniczych. Zwracano uwagę nie tylko na kształtowanie poprawnych stosunków transatlantycznych, ale także na zbliżenie poglądów sojuszników (członków NATO) w najważniejszych kwestiach bezpieczeństwa międzynarodowego. Uzgadniane kwestie dotyczyły przede wszystkim zwalczania terroryzmu i powstrzymania proliferacji broni masowego rażenia¹⁸. Strategia wskazywała rolę czynnika militarnego, który powinien w coraz większym stopniu brać udział w minimalizowaniu zagrożeń o charakterze asymetrycznym w misjach pokojowych oraz operacjach stabilizacyjnych. Zostały również wskazane źródła zagrożeń, którymi były trudne do zidentyfikowania podmioty pozapaństwowe, a także nierozwiązane konflikty, jako elementy rozprzestrzeniania napięć i konfliktów lokalnych i regionalnych. Największych zagrożeń w zakresie terroryzmu upatrywano na obszarze Afryki, gdzie niestabilność polityczna oraz epidemia AIDS przyczyniała się do wzmożenia procesów migracyjnych, głównie do państw Europy Zachodniej. Natomiast w kwestii bezpieczeństwa krajowego Siły Zbrojne RP miały za zadanie rozwijać zdolności bojowe dla zapewnienia skutecznej obrony i ochrony polskich granic w ramach działań prowadzonych samodzielnie oraz w ramach obrony kolektywnej, zgodnie z artykułem V traktatu waszyngtońskiego. Siły Zbrojne RP miały utrzymywać gotowość do udziału w działaniach o charakterze asymetrycznym, w tym w wielonarodowych, połączonych operacjach zwalczania terroryzmu, prowadzonych zgodnie z prawem międzynarodowym, organizowanych przez NATO, UE lub doraźną koalicję państw¹⁹.

O dużym znaczeniu problematyki zagrożenia terrorystycznego, zawartej w strategii z 2007 r., świadczą zapisy wyznaczające kierunki działań zapewniających ochronę zdrowia i życia ludności kraju. Nakazywane działania miały chronić zdrowie i życie mieszkańców Polski nie tylko przed zamachami terrorystycznymi z wykorzystaniem środków konwencjonalnych. Uwzględniono przede wszystkim użycie przez zamachowców broni radiologicznej, chemicznej oraz biologicznej. Strategia zobowiązywała wskazane podmioty państwowe do podjęcia działań zabezpieczających zdrowie i życie ludności na szczeblu centralnym oraz na poziomie samorządów terytorialnych. Nakazywała ona wyznaczenie sił do realizacji zadań związanych z rozpoznawaniem zagrożeń, podejmowaniem akcji ratowniczych, a następnie leczenia poszkodowanych. W celu sprawnej realizacji nakazanych zadań wskazano na konieczność podjęcia prac dostosowujących uregulowania prawne w tym zakresie oraz wskazania źródeł

¹⁸ Tamże, pkt 19.

¹⁹ Tamże, pkt 23.

finansowania służb odpowiedzialnych za zdrowie i życie obywateli na szczeblu samorządowym i centralnym²⁰.

Strategia z 2007 r. w sposób bardzo szczegółowy określała zagrożenia, jakie mogą mieć miejsce w wyniku zaistnienia aktów terrorystycznych. Bardzo dużo miejsca zostało poświęcone podejmowaniu konkretnych działań minimalizujących zagrożenia zamachami terrorystycznymi. Przejawiało się to zapisami wskazującymi na istniejące zagrożenia lub zaleceniami wskazującymi na konieczność podjęcia określonych działań, które można było znaleźć w wielu miejscach tego dokumentu. Wszechstronne odniesienie się do zjawiska terroryzmu świadczy o traktowaniu tego problemu jako jednego z największych zagrożeń w tym czasie dla bezpieczeństwa państwa.

4. EWOLUCJA ZAGROZEŃ TERRORYSTYCZNYCH W STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO Z 2014 R.

Sytuacja polityczna w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym w drugiej dekadzie XXI wieku uległa istotnym zmianom. Siły Zbrojne RP nadal realizowały zadania w Iraku i Afganistanie. Jednak wydarzenia, jakie zaistniały w Ukrainie, miały ogromny wpływ na bezpieczeństwo Polski. Niepodpisanie umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską przez prezydenta Wiktora Janukowycza doprowadziło do fali manifestacji i protestów w Ukrainie pod koniec listopada 2013 r. W następstwie przeprowadzonych wyborów parlamentarnych władzę w kraju przejęli politycy dążący do integracji europejskiej. Zmiany polityczne w Kijowie, będące w sprzeczności z polityką Rosji w tej części Europy, doprowadziły do wybuchu wojny na wschodzie Ukrainy²¹. Wydarzenia, jakie miały miejsce za naszą wschodnią granicą, wymusiły dokonanie istotnych zmian w polityce bezpieczeństwa Polski. Wpływ na podjęcie zdecydowanych działań służących opracowaniu nowej strategii miał również szczyt w Newport we wrześniu 2014 r. Kraje członkowskie NATO podjęły wówczas decyzję o wzmocnieniu wojskowym państw „wschodniej” flanki Sojuszu²².

W wymiarze wewnętrznym został przeprowadzony kompleksowy Strategiczny Przegląd Bezpieczeństwa Narodowego²³, w którym założono powiązanie strategii bezpieczeństwa narodowego z polityką społeczno-gospodarczą. Wśród najważniejszych celów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego wskazano²⁴:

- rozwój potencjału obronnego i ochronnego, adekwatnego do potrzeb i możliwości państwa, oraz zwiększenie jego interoperacyjności w ramach NATO i UE;
- wzmocnienie gotowości i zdolności NATO do kolektywnej obrony oraz spójności działań UE w dziedzinie bezpieczeństwa; budowanie silnej pozycji Polski w obu tych organizacjach;

²⁰ Tamże, pkt 136.

²¹ J. O’Loughlin, G. Toal, *Does War Change Geopolitical Attitudes? A Comparative Analysis of 2014 Surveys in Southeast Ukraine*, „Problems of Post-Communism” 2020, nr 67, DOI: 10.1080/10758216.2019.1672565, s. 303–318.

²² R. Kupiecki, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uw warunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 1, s. 17.

²³ Tamże, s. 25.

²⁴ Tamże, s. 32.

- rozwijanie bliskiej współpracy ze wszystkimi sąsiadami oraz budowanie partnerskich relacji z innymi państwami, w tym służących zapobieganiu i rozwiązywaniu konfliktów i kryzysów międzynarodowych;
- zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w cyberprzestrzeni.

Wprowadzenie do użytku nowej strategii bezpieczeństwa²⁵ stanowiło odpowiedź na zaistniałą wówczas sytuację polityczną, militarną i gospodarczą w Europie Środkowo-Wschodniej. Z tej przyczyny zagrożenia terrorystyczne nie stanowiły w opracowanym dokumencie największego wyzwania dla bezpieczeństwa kraju. Niemniej jednak w strategii zostały uwzględnione aspekty związane z zagrożeniami zamachami terrorystycznymi. Odniesienie do terroryzmu zostało przedstawione w punkcie 55, który stwierdzał, że:

Międzynarodowy charakter terroryzmu oraz intensywność jego przejawów sprawiają, że Polska nie jest wolna od tego typu zagrożeń. Szczególnie niebezpieczne mogą okazać się pojedyncze osoby lub małe grupy osób wykorzystujące metody terroru jako narzędzia do realizowania własnych celów o podłożu politycznym, społecznym, ekonomicznym lub religijnym²⁶.

W strategii z 2014 r. wskazane zostały również ogólne zalecenia związane z przeciwdziałaniem i zwalczaniem terroryzmu. Do najważniejszych zadań w tym obszarze zaliczono rozpoznawanie i monitorowanie zagrożeń terrorystycznych dla Polski i jej obywateli w kraju i za granicą. Dużą rolę powierzono działaniom polegającym na wykrywaniu i neutralizacji zagrożeń terrorystycznych. Określono, że podjęte czynności powinny polegać na fizycznym zwalczaniu terroryzmu oraz eliminowaniu źródeł jego finansowania. Wśród wymienionych działań wskazano także na ściganie karne sprawców zagrożeń terrorystycznych, rozpoznawanie źródeł terroryzmu i symptomów radykalizacji zachowań, jak również wymienione wcześniej fizyczne zwalczanie terroryzmu. Niezwykle ważną rolę nadano współpracy międzynarodowej, która powinna być realizowana na szczeblu politycznym, operacyjnym, analitycznym i prawno-karnym. Wśród wymienianych w strategii zadań wspomniano również o profilaktyce antyterrorystycznej, informowaniu społeczeństwa o potencjalnych zagrożeniach, a także wszechstronnej edukacji służącej ochronie zdrowia i życia²⁷.

Obowiązująca od 2014 r. strategia bezpieczeństwa przewidywała przygotowanie i wprowadzenie aktów prawotwórczych, które miały stać się narzędziami do walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Jednym z nich była ustawa o działaniach antyterrorystycznych²⁸. Jej szczególne znaczenie polegało na wskazaniu osoby odpowiedzialnej za zapobieganie zdarzeniom o charakterze terrorystycznym. Według tego dokumentu rolę taką pełnił Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Właśnie Szefowi ABW miały być przekazywane informacje dotyczące zagrożeń dla funkcjonowania

²⁵ 5 listopada 2014 r., na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Prezydent Bronisław Komorowski zatwierdził nową Strategię Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Tamże, s. 11.

²⁶ „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014”, BBN, Warszawa 2014, pkt 55.

²⁷ Tamże, pkt 83.

²⁸ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904).

państwa. Pozyskiwane informacje o działalności terrorystycznej powinny w szczególności dotyczyć zagrożeń dla administracji publicznej, infrastruktury krytycznej, w tym szczególnie zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa²⁹.

Pomimo wskazania w strategii dużej liczby zadań, które powinny być zrealizowane w związku z przeciwdziałaniem zjawiskom terrorystycznym, to nie ulega wątpliwości, że problematykę terroryzmu potraktowano jako zagrożenie drugorzędne. Zapisy związane z terroryzmem zostały szerzej ujęte w zaledwie dwóch punktach, z których jeden poruszał także zagrożenia związane z występującymi ekstremizmami. Problematyka zagrożeń terrorystycznych na pewno nie miała takiego zakresu działań, jakie zawarto w strategii z 2007 r. Wskazane zagrożenia oraz działania służące ich minimalizowaniu zostały potraktowane bardzo ogólnie. Na takie podejście do problematyki terroryzmu miało wpływ pojawienie się dużo większego zagrożenia, jakim była ekspansjonistyczna polityka Rosji na wschodzie Europy. Duży wpływ na odejście od priorytetowego traktowania zagrożeń terrorystycznych stanowił również brak odnotowanych dotychczas przejawów bezpośredniej działalności terrorystów w kraju.

5. NOWE ZAGROŻENIA W STRATEGII BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO Z 2020 R.

Analizując zapisy „Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020”, można zauważać dalsze zmiany w postrzeganiu zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa. Potwierdził to Prezydent RP, który w dniu podpisania nowej strategii zaznaczył, że „Ostatnia strategia obowiązywała od grudnia 2014 roku; jakże inna była wtedy rzeczywistość naszego bezpieczeństwa pod względem militarnym, infrastrukturalnym, jak i zdrowotnym”³⁰. Pojawiające się w tym czasie kolejne zagrożenia dla bezpieczeństwa kraju, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym, wymusiły opracowanie nowej strategii, której zalecenia miałyby znaleźć odzwierciedlenie w krajowych dokumentach strategicznych w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i rozwoju Polski. Do najważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa państwa w dalszym ciągu należał konflikt na wschodzie Ukrainy. Dodatkowo zagrożenie było powodowane rozszerzającą się na świecie od 2019 r. pandemią COVID-19³¹. Z tego względu zapisy strategii z 2020 r. zawierały odniesienie przede wszystkim do³²:

- bezpieczeństwa państwa i obywateli;
- miejsca Polski w systemie bezpieczeństwa międzynarodowego;

²⁹ Tamże, art. 3.1.

³⁰ <https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp-,1752> [dostęp: 7.08.2022].

³¹ S. Dryhurst, C.R. Schneider i in., *Risk perceptions of COVID-19 around the world*, „Journal of Risk Research” 2020, nr 23, DOI: 10.1080/13669877.2020.1758193, ss. 994–1006.

³² P. Orłowski, *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Analiza KBN” 2020, nr 10(62), s. 1.

- tożsamości i dziedzictwa narodowego;
- rozwoju społecznego i gospodarczego oraz ochrony środowiska naturalnego.

Kwestie związane z zagrożeniem działalnością terrorystyczną zostały w strategii potraktowane marginalnie. Zaledwie w jednym punkcie odniesiono się do problematyki ewentualnych działań służących przeciwdziałaniu zagrożeniom terrorystycznym. Problematyka terroryzmu została ujęta razem z innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa państwa. Najważniejszy dokument kształtujący kierunki przeciwdziałania zagrożeniom bezpieczeństwa kraju nakazuje „rozвивać zdolności państwa w zakresie zapobiegania i reagowania na zagrożenia o charakterze terrorystycznym oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej, z uwzględnieniem działalności przestępczej w cyberprzestrzeni”³³. Dodatkowo, w kolejnym z punktów strategii wskazano na konieczność rozwijania zdolności operacyjnych Sił Zbrojnych RP, a w szczególności Wojsk Specjalnych. Zwiększone możliwości operacyjne miały służyć zwalczaniu zagrożeń o charakterze hybrydowym i działań kontrterrorystycznych w stanach nadzwyczajnych i stanach gotowości obronnej państwa³⁴.

W obecnie obowiązującej strategii bezpieczeństwa zostały podkreślone inne zagrożenia dla kraju i jego obywateli. Mowa jest tu oczywiście o śmiertelnym wirusie SARS oraz wojnie w Ukrainie, która może się rozszerzyć na terytorium Polski. Analizując treść strategii, można zauważyć marginalne odniesienie się do niebezpieczeństwa zaistnienia aktów terrorystycznych. Następuje zatem minimalizowanie zagrożeń związanych z działalnością grup terrorystycznych i ujmowanie ich wspólnie z innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa kraju.

6. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Jak ewoluowały zapisy służące przeciwdziałaniom zagrożeniom terrorystycznym w strategiach bezpieczeństwa narodowego wprowadzonych do użytku w latach 2007–2020? Na to pytanie odpowiedź została udzielona w treści poszczególnych rozdziałów niniejszego artykułu. Niewątpliwie następowało systematyczne zmniejszanie się zakresu podejmowanych działań, które były bezpośrednio związane z problematyką minimalizowania zagrożeń terrorystycznych. Dla pełnego zrozumienia istoty problematyki artykułu należy jednak postawić kolejne pytania:

1. Dlaczego nastąpił spadek postrzegania terroryzmu jako zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa?
2. Czy minimalizowanie w strategii bezpieczeństwa narodowego zagrożeń terrorystycznych miało i ma uzasadnienie w istniejącej sytuacji międzynarodowej?

Znacząca zmiana w postrzeganiu zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa na przestrzeni kilkunastu lat jest wynikiem zmieniającej się sytuacji politycznej, militarnej, społecznej, gospodarczej i zdrowotnej w Polsce i jej otoczeniu. Pojawiające się nowe zagrożenia, do których należą przede wszystkim wojna w Ukrainie oraz pandemia COVID-19, wymuszały podejmowanie adekwatnych działań. Z tej przyczyny w okresie

³³ „Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020”, BBN, Warszawa 2020, s. 16.

³⁴ Tamże, s. 19.

kilkunastu lat doszło do trzykrotnego opracowania i wdrożenia nowych strategii bezpieczeństwa narodowego. Dlatego należy sądzić, że zmieniająca się w bardzo szybkim tempie sytuacja polityczno-militarna, a w jej efekcie również gospodarcza, była przyczyną dokonywania zmian w kierunkach transformacji systemu bezpieczeństwa narodowego. Nie jest wykluczone, że w niedalekiej przyszłości nastąpi jeszcze dalej posunięte przeorientowanie obowiązującego systemu bezpieczeństwa w wyniku narastających zagrożeń, jakie obserwujemy od 24 lutego 2022 r. w Ukrainie.

Istota zapisów kolejnych strategii bezpieczeństwa narodowego – jak wyżej przedstawiano – była uzależniona od zagrożeń, jakie pojawiały się wewnątrz kraju, jego najbliższym otoczeniu, jak i w wymiarze globalnym. Nie stanowi to jednak powodu do marginalizowania niebezpieczeństwa wynikającego z działalności terrorystycznej. Konflikt zbrojny trwający w Ukrainie może przyczynić się do zaistnienia działań o charakterze terrorystycznym. Uwzględniając fakt, że Polska zaangażowała się w wojnę na wschodzie Europy po stronie Ukrainy, spowodował duży wzrost agresji (na razie propagandowej) ze strony Rosji. Jednak w dalszej kolejności jednoznaczna postawa Polski może skutkować działaniami terrorystycznymi na jej terytorium. Do tego celu mogą zostać wykorzystane organizacje terrorystyczne działające na świecie. Obecnie bardzo aktualne stało się zjawisko terroryzmu państwowego. O tego rodzaju działania oskarżane są wojska rosyjskie prowadzące działania zbrojne w Ukrainie. Liczne przykłady mordów na ludności cywilnej (np. Bucza) oraz celowe bombardowanie obiektów cywilnych (np. Teatr Dramatyczny w Mariupolu) w pełni wypełniają definicję działalności terrorystycznej. Wcześniej wojska rosyjskie również popełniały podobne akty przemocy w stosunku do bezbronnej ludności cywilnej w Czeczeni lub Syrii.

Opierając się na przytoczonych powyżej przykładach działań, nie można wykluczyć, że do podobnych zdarzeń może dojść na terytorium Polski. Przemieszczanie się dużych grup ludności jest elementem sprzyjającym prowadzeniu działalności terrorystycznej. Oczywiście brak kontroli na granicach wewnątrzrajnych jeszcze zwiększa możliwość dokonania zamachów terrorystycznych. Z tego względu bardzo istotne wydaje się zawarcie w strategii bezpieczeństwa narodowego w dużo większym zakresie problematyki zagrożeń terrorystycznych. Kierunki nakazywanych działań – zwiększających bezpieczeństwo kraju – nie powinny ujmować jedynie możliwości zwalczania działalności terrorystycznej, ale również związanych z podejmowaniem działań minimalizujących konsekwencje ich wystąpienia.

BIBLIOGRAFIA

Artykuły i monografie naukowe

Çelik F.B., *Foreign policy decision-making in operational overlap: the UK's policing assistance in Afghanistan through the EU and NATO*, „European Security” 2020, nr 4(29), DOI: 10.1080/09662839.2020.1784143.

Dryhurst S., Schneider C.R. i in., *Risk perceptions of COVID-19 around the world*, „Journal of Risk Research” 2020, nr 23, DOI: 10.1080/13669877.2020.1758193.

Hołyst B., *Kryminologia*, Warszawa 1986.

Hone T., *Terrorism. CIA, and South America. Crescat Scientia*, „Journal of History and Political Science” 2017.

Koziej S., Brzozowski S., *Strategie bezpieczeństwa narodowego RP 1990–2014. Refleksja na ćwierćwiecze*, [w:] *Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. Pierwsze 25 lat*, red. R. Kupiecki, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej im. płk. dypl. Mariana Porwita, Warszawa 2015.

Kucharek D., *Możliwości ograniczania skutków użycia broni masowego rażenia w obiektach wojskowych, w sytuacji narastającego zagrożenia terroryzmem*, „Zeszyty Naukowe AON” 2003, nr 1(50)A.

Kupiecki R., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego RP 2014 jako instrument polityki państwa. Uwarunkowania zewnętrzne i aspekty procesowe*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2015, nr 1.

Lasoń M., *Polska strategia bezpieczeństwa narodowego na początku XXI wieku*, „Kra-kowskie Studia Międzynarodowe” 2007, nr 4.

McCann W.S., Pimley N., *Mixed Mandates: Issues Concerning Organizational and Statutory Definitions of Terrorism in the United States*, „Terrorism and Political Violence” 2018, DOI: 10.1080/09546553.2017.1404457.

Mohtadi H., Murshid A., *A Global Chronology of Incidents of Chemical, Biological, Radioactive and Nuclear Attacks: 1950-2005*, Grant number N-00014-04-1-0659 supported by the U.S. Department of Homeland Security, 2006.

O’Loughlin J., Toal G., *Does War Change Geopolitical Attitudes? A Comparative Analysis of 2014 Surveys in Southeast Ukraine*, „Problems of Post-Communism” 2020, nr 67, DOI: 10.1080/10758216.2019.1672565.

Orłowski P., *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020*, „Analiza KBN” 2020, nr 10(62).

Perliger A., *How Democracies Respond to Terrorism: Regime Characteristics, Symbolic Power and Counterterrorism*, „Security Studies” 2012, nr 21, DOI: 10.1080/09636412.2012.706505.

Postulszna E., *Ekstremizm ekologiczny*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Wiak K., *Przeciwdziałanie aktom terroru i terroryzmowi*, [w:] *Bezpieczeństwo państwa. Zadanie podstawowe*, red. W. Lis, KUL, Lublin 2014.

Akty i dokumenty prawne

„Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019”, Załącznik do Uchwały nr 252 Rady Ministrów dnia 9 grudnia 2014 r. (Monitor Polski, poz. 1218).

„Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2007”, BBN, Warszawa 2007.

„Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2014”, BBN, Warszawa 2014.

„Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2020”, BBN, Warszawa 2020.

Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904).

Źródła internetowe

<https://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/nowa-strategia-bezpieczenstwa-narodowego-rp-,1752> [dostęp: 7.08.2022].

Strefa Schengen to jeden z filarów integracji europejskiej – Polska przystąpiła do układu 21 grudnia 2007 r., <https://portalstatystyczny.pl/strefa-schengen-to-jeden-z-filarow-integracji-europejskiej-polska-przystapila-do-ukladu-21-grudnia-2007-r/> [dostęp: 7.08.2022].