

Piotr Karasek

Uniwersytet Warszawski

WYBRANE PROBLEMY USTAWODAWSTWA ANTYTERRORYSTYCZNEGO W PERSPEKTYWIE HISTORYCZNEJ

Zdarzenia o charakterze terrorystycznym stanowią niezmiennie od wielu lat jeden z najpoważniejszych problemów w sferze prawa i bezpieczeństwa współczesnych społeczeństw. Skala zagrożenia dla porządku publicznego, jaka związana jest ze zdarzeniami terrorystycznymi oraz wynikające z tego oczekiwania społeczne¹ wymuszają reakcje państwa – także w zakresie prawodawczym – mające na celu zapobieganie atakom terrorystycznym, minimalizację ich skutków i skuteczne karanie ich sprawców. Dyskusja na temat odpowiedniej reakcji prawodawczej w sytuacji zagrożenia terrorystycznego nie omija także Polski, gdzie zwłaszcza po ataku na lotnisku w Brukseli w marcu 2016 r. zapowiedziano przyspieszone prace nad „specjalną” ustawą antyterrorystyczną² (uchwaloną ostatecznie 10 czerwca 2016 r.³). Terroryzm nie jest jednak zjawiskiem nowym. Podobnie też nowe nie są motywowane nim reakcje państw polegające nierzadko właśnie na wprowadzaniu tzw. ustawodawstwa antyterrorystycznego w bezpośredniej reakcji na takie zdarzenia. Projektując nowe instytucje bądź dostosowując stare przepisy prawa do konieczności zapobiegania terroryzmowi, nie sposób przewidzieć, w jakim stopniu okażą się one skuteczne. Rzeczywista skuteczność narzędzi prawnych w zapewnianiu bezpieczeństwa powinna zaś być podstawowym elementem *ratio legis* każdej regulacji mającej na celu walkę z terroryzmem. Wstępny przegląd informacji historycznych pozwala jednak sądzić, że

¹ Według badań przeprowadzonych przez CBOS, w 2015 r. ponad połowa Polaków uważała, że „istnieje realne zagrożenie terroryzmem w Polsce”. Obawa przed terroryzmem w Polsce systematycznie wzrastała w ostatnich latach. Także ponad połowa respondentów nie uważa, aby polskie władze były odpowiednio przygotowane na zagrożenia z tym związane. Zob.: M. Feliksiak (oprac.), *Komunikat z badań CBOS. Zagrożenie terroryzmem*, Warszawa 2015, nr 50, http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2015/K_050_15.PDF (dostęp: 25.05.2016 r.).

² Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, *Ustawa antyterrorystyczna: skuteczne i sprawne działania służb*, 10 maja 2016 r., <https://mswia.gov.pl/pl/aktualnosci/14490,Ustawa-antyterrorystyczna-skuteczne-i-sprawne-dzialanie-sluzb.html> (dostęp: 24.05.2016 r.).

³ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904).

represyjne ustawodawstwo antyterrorystyczne w przeszłości często nie zapewniało oczekiwanego bezpieczeństwa, jednocześnie ograniczając prawa jednostek. W niniejszej pracy autor pragnie przede wszystkim przedstawić zarys historycznego kontekstu tzw. ustawodawstwa antyterrorystycznego, wskazując, że problematyka ta jest obecna w dyskursie społecznym tak długo, jak sam problem terroryzmu i prawdopodobnie nie stanowi najwłaściwszej na niego odpowiedzi.

Problem przestępczości terrorystycznej wywołuje rozmaite reakcje ustawodawcze państw. Nierzadko nowe przepisy przyjmowane są bezpośrednio w związku z określonym zdarzeniem terrorystycznym w odpowiedzi na nie. W niniejszym opracowaniu w szczególności warto wyszczególnienia są dwa, często współistniejące ze sobą kierunki aktywności legislacyjnej. Pierwszemu z nich można nadać nazwę kierunku „definitywno-porządkującego” – za jego pomocą problem terroryzmu wprowadzany jest do tekstów prawnych na całym świecie. Umożliwia to odpowiednią reakcję na to negatywne zjawisko zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Drugi zaś ze wspomnianych kierunków działań ustawodawczych można określić mianem „represyjnego”. Termin ten nie ma w tym wypadku w zamierzeniu autora wymowy pejoratywnej, a związany jest bardziej z nieukrywanym celem „ustawodawstwa antyterrorystycznego”, którym jest zwiększenie działań represyjnych państwa wobec osób podejrzewanych o terroryzm.

Wprowadzenie problematyki terroryzmu do regulacji prawnych, w szczególności w świetle istniejących w tym zakresie problemów definitywnych, jest oczywiście właściwe. W szczególności pozytywnie należy ocenić wysiłki społeczności międzynarodowej zmierzające do ustalenia wspólnych definicji przestępstw terrorystycznych, określenia zagrożeń oraz do uzgodnienia wspólnych zasad reakcji na nie. W XX i XXI wieku przyjęto wiele konwencji i umów międzynarodowych do tego zmierzających. Warto zauważyć, że prace nad ich tekstami prowadzone są często w związku z konkretnymi zdarzeniami terrorystycznymi, które zaistniały w przeszłości – tak jak np. Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (Haga 1970 r.⁴) oraz protokół dodatkowy do niej (Pekin 2010 r.⁵) dotyczący „wykorzystania samolotu jako broni” (w nawiązaniu do ataków z 11 września 2001 r.). Tego rodzaju przepisy stanowią zwykle prawnomiędzynarodową podstawę do kryminalizacji czynów terrorystycznych w różnych krajach świata.

Problem terroryzmu jest z kryminologicznego punktu widzenia złożony, a ustalenie jednolitej definicji tego pojęcia – problematyczne. W ocenie autora, próba wprowadzenia takiej definicji do polskiego Kodeksu karnego jest udana przynajmniej z kryminalistycznego punktu widzenia. Zgodnie bowiem z art. 115

⁴ Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, Haga 16 grudnia 1970 r.

⁵ Protokół uzupełniający Konwencję o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, Pekin 10 września 2010 r.

§ 20 k.k. przestępstwo terrorystyczne to: „czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu”. Definicję powyższą wprowadzono ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r.⁶ nie w związku z konkretnym zdarzeniem terrorystycznym, a w celu realizacji Decyzji Ramowej Rady z dnia 13 czerwca 2002 r.⁷ zmierzającej do ujednolicenia ustawodawstwa państw członkowskich w tym zakresie.

W świetle polskiej prawnokarnej definicji „przestępstwem terrorystycznym” może być więc w zasadzie każdy czyn zabroniony, o ile górne zagrożenie karą jest odpowiednio wysokie, a motywacja sprawcy odpowiadająca jednej z wymienionych wyżej (niezależnie od tego niektóre najbardziej typowe czyny terrorystyczne zostały stypizowane np. w art. 166, 167, czy art. 163 § 1 k.k.). Istotne jest, że przestępstwa terrorystyczne mają charakter celowy: terroryzm definiowany jest poprzez cele, które sprawca chce osiągnąć (niezależnie od towarzyszącej temu ideologii czy metod działania). Na gruncie polskiego prawa karnego materialnego przestępstwo „terrorystyczne”, z wyjątkiem celów sprawcy, nie musi być inne od „tradycyjnego”. Z kryminalistycznego punktu widzenia jest to podejście właściwe, ponieważ techniczne czynności, które musi przedsięwziąć w zakresie swojego *modus operandi* osoba usiłująca przeprowadzić zamach bombowy z pobudek politycznych czy religijnych, są takie same jak wówczas, gdy motywacją sprawcy jest zemsta czy chęć zysku.

Zagrożenie, jakie niesie terroryzm dla porządku światowego, nie jest nowe. Zjawisko to istniało w podobnej do dzisiejszej formie przynajmniej już w XIX wieku (choć pochoderzenie samego pojęcia „terroru” wywodzi się od czasów rewolucji francuskiej⁸). Wówczas motywacją czynów terrorystycznych – zamachów bombowych czy zabójstw politycznych – była ideologia anarchistyczna, w szczególności zaś jej nurt nakazujący prowadzenie aktywnej walki klasowej za pomocą „propagandy poprzez czyny” (ang. *propaganda of the deed*, fr. *propagande par le fait*). Termin ten został ukuty przez włoskiego anarcho-socjalistę i rewolucjonistę Carlo Pisacane⁹, a idea „propagandy przez czyny” promowana była przez wielu ówczesnych ideologów anarchizmu, m.in. Michaiła Bakunina, czy zwłaszcza Piotra Kropotkina. Zalecali oni przemoc fizyczną wobec burżuazji

⁶ Dz.U. z 2004 r., nr 93, poz 889.

⁷ Decyzja Ramowa Rady (2002/584/WSiSW) z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu.

⁸ J. Tomasiewicz, *Terroryzm na tle przemocy politycznej. Zarys encyklopedyczny*, Katowice 2000, s. 11.

⁹ R. D. Law, *Terrorism: a history*, Polity Press 2009, s. 85–86.

z wykorzystaniem „noży, strzelb i dynamitu”, aby zainspirować masy pracujące do rewolucji anarchistycznej¹⁰. Anarchistom chodziło o zniszczenie społeczeństwa klasowego poprzez zadanie mu wielu ciosów w rozproszonych atakach. Pod bardzo wieloma względami taka retoryka identyczna jest z tą prezentowaną we współczesnych materiałach propagandowych grup terrorystycznych, takich jak Al Kaida czy ISIS¹¹.

W wielu krajach dochodziło więc wówczas do motywowanych taką ideologią zabójstw politycznych i zamachów bombowych, co wywoływało nie tylko strach w społeczeństwach, lecz także konkretne reakcje państw. Istotny dla historii ustawodawstwa antyterrorystycznego jest zwłaszcza zamach, do którego doszło w grudniu 1893 r. w Paryżu. W ataku bombowym na salę plenarną w budynku francuskiego parlamentu nie było ofiar¹², a odpowiedzialny za zamach anarchista Auguste Vaillant został schwytany i ścięty¹³. W bezpośrednim następstwie tego zdarzenia (które było jednym z wielu tego rodzaju ataków w ówczesnym czasie, lecz bardziej zuchwałym) podjęto zdecydowaną akcję legislacyjną, uchwalając tzw. ustawy niegodziwe (fr. *lois scélérates*) – ustawy znacząco ograniczające wolność słowa i druku oraz zakazujące propagowania anarchizmu¹⁴. Przepisy te – postrzegane jako jedne z pierwszych w świecie „ustaw antyterrorystycznych” – miały stłumić ruchy odwołujące się do „propagandy poprzez czyny”. Niestety bez powodzenia – wciąż dochodziło do kolejnych zamachów. Wartym wspomnienia jest z pewnością ten z 12 lutego 1894 r., kiedy to doszło do ataku bombowego na paryską kawiarnię Terminus. Odpowiedzialny za to był Emile Henry, który działając także z pobudek anarchistycznych (a częściowo, aby pomścić Vaillant’a), zabił jedną, a ranił dwadzieścia osób¹⁵. Oprócz wielu mniej lub bardziej poważnych ataków¹⁶, w czerwcu tego samego roku i z takich samych przyczyn, Włoch Sante Geronimo Cesario dokonał zabójstwa prezydenta Republiki Francuskiej, Sadiego Carnota¹⁷.

Porażkę poniosła też represyjna polityka Hiszpanii po zamachu z czerwca 1896 r., kiedy to nieustaleni sprawcy zdetonowali ładunki wybuchowe na skrzy-

¹⁰ *Ibidem*, s. 86.

¹¹ Zob. m.in.: M. Cole, *Al. Qaeda promises U.S. death by a 'thousand cuts'*, ABC News, November 21, 2010 r., <http://abcnews.go.com/Blotter/al-qaeda-promises-us-death-thousand-cuts/story?id=12204726> (dostęp: 12.06.2017 r.).

¹² L. Sante, *The other Paris*, Nowy Jork 2015, s. 250–253.

¹³ *The guillotine's sure work: details of the execution of Vaillant, the Anarchist*, “New York Times”, February 6, 1984, <http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?res=9502E3D91031E-033A25755C0A9649C94659ED7CF> (dostęp: 12.06.2017 r.).

¹⁴ Zob.: É. Pouget, F. de Pressensé, L. Blum, *Les lois scélérates de 1893–1894*, Paris 1899, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k836767> (dostęp: 12.06.2017 r.).

¹⁵ G. Chaliand, A. Bilin, *The history of terrorism: from antiquity to Al. Quaeda*, University of California Press 2007, s. 127–128.

¹⁶ L. Sante, *The other Paris...*, s. 250–256.

¹⁷ G. Chaliand, A. Bilin, *The history of terrorism...*, s. 129.

zowaniu wąskich uliczek w centrum Barcelony, w wyniku czego zginęło dwanaście osób, a ponad sześćdziesiąt odniosło rany. Zamach wymierzony był w kościelną procesję Bożego Ciała¹⁸. Rzeczywistych sprawców zamachu nigdy nie zatrzymano, natomiast winą za to zdarzenie obciążono grupy socjalistyczne i anarchistyczne. W ramach szerokiej odwetowej kampanii policyjno-prawnej zdelegalizowano organizacje socjalistyczne, a ich członków i sympatyków aresztowano i nierzadko torturowano. Celem rządu hiszpańskiego było stłumienie ruchów anarchistycznych i zniechęcenie ich do działania. Wskazuje się, że – choć faktycznie anarchiści byli poniekąd odpowiedzialni za zamach (rzeczywistym sprawcą był najprawdopodobniej francuski anarchista Jean Girault) – skutkiem represyjnej polityki państwa była jedynie eskalacja ekstremizmu (w wyniku czego zamordowany został m.in. premier Hiszpanii Cánovas del Castillo¹⁹).

Powyższe przykłady służą zilustrowaniu pewnego trendu polegającego na przyjmowaniu nowych, represyjnych przepisów w odpowiedzi na zamachy terrorystyczne z nadzieją, że zapobiegną one podobnym zdarzeniom w przyszłości. Na ogół jednak skutek takiej polityki nie jest zadowalający, nie eliminuje bowiem problemu terroryzmu z życia społeczeństwa. W podobny sposób dzieje się także i dziś. Jednym z najbardziej znaczących i znanych przypadków jest „wojna z terroryzmem” ogłoszona przez prezydenta USA Georga Busha po zamachach z 11 września 2001 r.²⁰ oraz związana z tym legislacja²¹. Oczywiście od tego czasu udało się zapobiec wielu zamachom terrorystycznym na terenie Stanów Zjednoczonych, jednakże przydatność ustawodawstwa antyterrorystycznego w tym kontekście bywa kwestionowana w świetle związanej z nim skali ograniczeń dla swobód jednostek²².

Interwencja legislacyjna bywa elementem walki z terroryzmem w wielu krajach świata – nie ograniczając się wyłącznie do Europy i Stanów Zjednoczonych. W grudniu 2014 r. uzbrojony w broń palną Man Haron Monis uwięził wewnątrz lokalu Lindt Cafe w Sydney osiemnaście osób. W rezultacie wymiany ognia z jednostką antyterrorystyczną zginęły trzy osoby (w tym sprawca), a cztery zostały ranne²³. Bezpośrednim skutkiem zdarzenia było to, że rząd stanowy

¹⁸ R. B. Jensen, *The pre-1914 Anarchist „lone wolf” terrorist and governmental responses*, „Terrorism and Political Violence” 2014, Vol. 26, issue 1, s. 88.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Zob.: E. Schmitt, T. Shanker, *U.S. officials retool slogan for Terror War*, „The New York Times”, July 26, 2005, <http://www.nytimes.com/2005/07/26/politics/us-officials-retool-slogan-for-terror-war.html> (dostęp: 12.06.2017 r.).

²¹ W szczególności dotyczy to USA PATRIOT Act z października 2001 r.

²² Zob.: C. P. Raab, *Fighting terrorism in an electronic age: does the patriot act unduly compromise our civil liberties?*, „Duke Law and Technology Review” 2006, No. 2, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=dltr> (dostęp: 12.06.2017 r.).

²³ Zdarzenie to było na bieżąco traktowane jako atak terrorystyczny. Ujawnione dopiero później okoliczności dotyczące motywacji i tła osobistego sprawcy wskazują na nie-terrorystyczny charakter zdarzenia. Zob.: B. Simon, *Experts say Sydney hostage taker Man Haron Monis wasn't*

Nowej Południowej Walii, przy aprobacie opozycji i krytyce ze strony organizacji obywatelskich, zdecydowanie zaostrzył przepisy dotyczące posiadania broni oraz zwalniania podejrzanych za poręczeniem majątkowym. Jednocześnie dofinansowane zostały służby policyjne. Wprowadzono kilka nowych regulacji prawnokarnych, m.in. nową kwalifikację czynu zabronionego polegającego na posiadaniu kradzionej jednostki broni palnej (czyn ten zabroniony jest pod groźbą kary 14 lat pozbawienia wolności). Zakazano również posiadania bez odpowiedniej licencji schematów pozwalających na „wydrukowanie” broni na drukarce 3D²⁴. Premier stanu oświadczył przy tym, że „w związku z nieznanym wcześniej terroryzmem »samotnych wilków« zawsze będzie nam towarzyszyć pewne ryzyko. Możemy jednak ograniczyć to ryzyko wprowadzając nowe, surowsze prawo, które ma zmniejszyć liczbę niebezpiecznych ludzi z łatwym dostępem do broni”²⁵.

Należy jednak zwrócić uwagę, że w czasie gdy doszło do wydarzeń w Sydney w Australii obowiązywały już przepisy ustaw „antyterrorystycznych” uchwalonych w 2004 r. i 2005 r. (których wprowadzenie było zresztą związane z wcześniejszymi atakami w Madrycie i Londynie), lecz nie pozwoliło to zapobiec wydarzeniom w Lindt Cafe (m.in. z powodu błędów popełnionych przez służby²⁶). Warto wspomnieć też, że samo prawo dotyczące posiadania broni było już wcześniej zaostrzone na szczeblu federalnym pod wpływem innego zdarzenia – tzw. masakry w Port Arthur na Tasmanii w 1996 r.²⁷, co również nie uchroniło społeczeństwa australijskiego przed kolejnym zamachem.

W świetle powyższego widać, że reakcja prawna wobec zdarzenia terrorystycznego może przybierać i bardzo często przybiera kierunek, który umownie można nazwać „represyjnym” wobec ogółu społeczeństwa (nowe przepisy karne, regulacja obszarów wcześniej nieuregulowanych, nadawanie nowych uprawnień służbom i tym podobne), co często budzi sprzeciw związany z rzekomym bądź rzeczywistym ograniczaniem swobód i praw jednostek. Skala reakcji prawodawczej państwa na zamach terrorystyczny oraz stopień akceptowanej przez społeczeństwo ingerencji w dotychczasowe prawa i wolności obywatelskie zależy przy

a terrorist, Just a Man with mental problems, INQUISITR, December 16, 2014, <http://www.nytimes.com/2005/07/26/politics/us-officials-retool-slogan-for-terror-war.html> (dostęp: 12.06.2017 r.).

²⁴ *New NSW bail and firearms laws announced in response to Lindt Cafe Sydney siege*, ABC News, August 28, 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-08-28/mike-baird-announces-bail-and-illegal-firearms-reform/6732332> (dostęp: 12.06.2017 r.).

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ W Australii funkcjonuje całodobowa linia alarmowa przeznaczona do zgłaszania zagrożeń terrorystycznych. W ciągu 48 godzin przed atakiem Man Haron Monis został zgłoszony za jej pośrednictwem kilkanaście razy w związku z treściami, które zamieszczał na swojej stronie internetowej. Informacji tej jednak nie wykorzystano właściwie. Zob.: M. Piggott, *Sydney cafe siege: security hotline had 18 calls about Man Haron Monis before attack*, International Business Times, February 22, 2015, <http://www.ibtimes.co.uk/sydney-cafe-siege-security-hotline-had-18-calls-about-man-haron-monis-before-attack-1488996> (dostęp: 12.06.2017 r.).

²⁷ A. Leigh, C. Neill, *Do gun buybacks save lives? Evidence from panel data*, „IZA Discussion Paper”, June 2010, No. 4995, s. 2, 11.

tym w pewnym zakresie od towarzyszącej temu narracji. Na podstawie analizy treści nagłówków brytyjskich tabloidów wskazuje się, że walce z terroryzmem najczęściej towarzyszy pojęcie „wojny”²⁸ – postuluje się więc, że w warunkach „wojny z terroryzmem” państwu wolno więcej niż w sytuacji walki ze „zwykłą” przestępczością. Kwestia ta budzi jednak wiele kontrowersji. Zwraca się niekiedy uwagę na to, że ograniczenia wolności i swobód wprowadzane w ramach walki z terroryzmem mogą w pewnych warunkach powodować spadek poparcia społeczeństwa dla rządu, a w konsekwencji destabilizować państwo, zaś mobilizować zwolenników terrorystów do ich wspierania²⁹. Ten mechanizm dostrzegali już zresztą (licząc na jego wystąpienie) wspomniani wcześniej dziewiętnastowieczni ideologowie terroryzmu anarchistycznego³⁰, a współcześnie jest to jeden z elementów polityki islamistycznych grup terrorystycznych.

Proponowane narzędzia prawne służące walce z terroryzmem są często kontrowersyjne, gdyż ograniczają – w mniejszym lub większym stopniu – prawa i wolności jednostek. Nie jest celem niniejszego opracowania omawianie i osądzanie ideologicznych kontrowersji związanych z tymi ograniczeniami ani też ocena zasadności „wojennej” retoryki w walce z terroryzmem. Ograniczanie praw i wolności w kontekście walki ze zjawiskami społecznie niepożądanymi jest jednak faktem. Nie oznacza to, że wprowadzanie ograniczeń tego rodzaju nie jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawa. W obliczu zagrożenia przestępczością terrorystyczną społeczeństwo często gotowe jest na znoszenie niedogodności³¹ i wprowadzanie pewnych ograniczeń wydaje się być uzasadnione. Trzeba jednak zapobiegać wykorzystywaniu lęku społeczeństwa i gotowości do znoszenia niedogodności np. dla niecelowego zwiększania kompetencji służb policyjnych. W szczególności zaś nie należy pokładać zbytnej nadziei w tym, że represyjne regulacje rozwiążą problem terroryzmu. Aby zapewnić wspomnianą celowość projektowanych rozwiązań, trzeba sięgać do badań z dziedziny kryminalistyki i kryminologii, zmierzających do określenia skuteczniejszych metod zapobiegania i wykrywania przestępczości terrorystycznej.

Podsumowaniu oraz ocenie skuteczności istniejących obecnie metod zwalczania terroryzmu została poświęcona część prac prowadzonych w ramach projektu badawczego PRIME (Preventing Interdicting and Mitigating Extremism), realizowanego w ramach 7. programu ramowego Komisji Europejskiej³². Na

²⁸ Zob.: A. Spencer, *The social construction of terrorism: media, metaphores, and policy implications*, „Journal of International Relations and Deveopment” 2012, Vol. 15, No. 3, s. 393–419.

²⁹ E. Bueno de Mesquita, E.S. Dickson, *The propaganda of the deed: terrorism, counterterrorism, and mobilization*, „American Journal of Political Science” 2007, Vol. 51, issue 2, s. 364–381.

³⁰ R. Law, *Terrorism...*, s. 86.

³¹ Zob.: M. Feliksiak (oprac.), *Komunikat z badań CBOS...*

³² Projekt realizowany jest przy międzynarodowej współpracy Uniwersytetu Warszawskiego, Aarhus Universitet, Universiteit Leiden, Hebrew University of Jerusalem, King's College London oraz University College London. Więcej informacji zob.: http://www.fp7-prime.eu/home_page (dostęp: 18.06.2017 r.).

podstawie wyników badania ankietowego, przeprowadzonego wśród funkcjonariuszy służb zajmujących się na co dzień walką z przestępczością „tradycyjną” oraz terrorystyczną w Europie, Stanach Zjednoczonych oraz w Indiach (n=100)³³, można jednoznacznie potwierdzić, że nie istnieją „specjalne”, skuteczne metody walki z terroryzmem. W ocenie praktyków w zapobieganiu i zwalczaniu przestępstw „terrorystycznych” co do zasady skuteczne są takie same metody pracy organów ścigania jak te, które są stosowane w walce z „tradycyjną” przestępczością – warunkiem jest jednak ich odpowiednia „kalibracja”, tak aby stosowane narzędzie bardziej odpowiadało zagrożeniu. W szczególności chodzi zaś o różne metody pracy operacyjnej. Część z nich jest znana i dostępna służbom od bardzo wielu lat, tak jak na przykład infiltracja, obserwacja, kontrola operacyjna, prowokacja (z uwzględnieniem ograniczeń prawnych) i tym podobne, a część jest nowsza i wiąże się z dynamicznym rozwojem technologicznym – chodzi w szczególności o monitoring Internetu, który postrzegany jest przez praktyków jako zdecydowanie najskuteczniejsza z dostępnych metod wykrywania zagrożeń. Jednakże idea, że „nowe, surowsze prawo” zapewni społeczeństwu bezpieczeństwo, jest mylna. „Zmiany w prawie” jako metoda walki z terroryzmem została natomiast oceniona relatywnie nisko³⁴.

Co ciekawe, dowody skuteczności „klasycznych” metod pracy policyjnej w zwalczaniu terroryzmu można odnaleźć w opisach historycznych przypadków: Michaił Bakunin planował sprowokowanie anarchistycznej rewolty w 1874 r. w północnych Włoszech, jednakże policja pokrzyżowała jego plany dzięki sprawnemu wykorzystaniu niejawnych informatorów wspierających pracę śledczych³⁵. Precyzyjna praca operacyjna pozwoliła także na ujawnienie i zatrzymanie osób odpowiedzialnych za zamach bombowy na redakcję Los Angeles Times w 1912 r.³⁶

Nie istnieją „specjalne” metody walki z terroryzmem, a skuteczne okazują się dostosowane do tego zadania, lecz wciąż „tradycyjne” metody pracy operacyjnej. Ten fakt dobrze koresponduje z objaśnioną już wcześniej definicją przestępstwa terrorystycznego zamieszczoną w polskiej ustawie karnej. Wyróżnikiem przestępstw „terrorystycznych” są cele ich sprawców, a nie *modus operandi*. Sposoby działania grupy terrorystycznej zamierzającej przeprowadzić zamach bombowy będą najczęściej identyczne w zakresie przygotowania ataku, komunikacji, planowania, co metody działania „zwykłej” zorganizowanej grupy przestępczej zmierzającej do tego samego, choć z innych pobudek (np. w odwecie czy dla okupu).

³³ Co istotne, odpowiedzi udzielone przez respondentów we wszystkich grupach były do siebie bardzo zbliżone, co oznacza, że problematyka ta jest podobnie postrzegana niezależnie od różnic geograficznych.

³⁴ Badanie w ramach FP7 PRIME, dotychczas niepubl.

³⁵ R. B. Jensen, *The pre-1914 Anarchist „lone wolf”...*, s. 87.

³⁶ *Notable victory for government in the dynamite conspiracy case*, „Weekly Journal-Miner” (Prescott, Arizona), January 1, 1913, s. 4.

Stąd też metody walki z terroryzmem różni często jedynie cel podejmowanych działań. Z takiej właśnie perspektywy warto zastanawiać się nad zasadnością ewentualnego wprowadzania specjalnego „ustawodawstwa antyterrorystycznego” i projektowanych w nim rozwiązań.

Trzeba też pamiętać, że rozwiązania służące zwalczaniu terroryzmu często nie nadążają za nim. Terroryzm jest bowiem zjawiskiem szczególnie wrażliwym na problem tzw. substytucji środków i celów ataku (gdy terrorysta w celu uniknięcia ograniczeń wynikających np. z wprowadzonego prawa sięga po środki mniej śmiertelne, lecz bardziej dostępne, np. zamiast pistoletu – nóż)³⁷. Sprawców przestępstw terrorystycznych cechuje duża kreatywność w zakresie scenariuszy przygotowania i przeprowadzenia ataku. W praktyce wprowadzanie określonych ograniczeń, np. konieczności rejestracji prepaidowych kart telefonicznych³⁸ lub ścisła ochrona fizyczna budynku mogącego stanowić cel ataku (np. lotniska), na ogół nie spowoduje, że osoby planujące przeprowadzenie ataku w ogóle z niego zrezygnują, a jedynie zostaną zmuszone do dobrania innych narzędzi³⁹. Rozwiązania skutecznie zapobiegające zamachom w konkretnych okolicznościach często „odkrywane” są dopiero po wystąpieniu ataku (skutecznego bądź nie – tak jak kontroli obuwia związane z nieudanym atakiem planowanym przez Richarda Reida w 2001 r.⁴⁰). Gdyby natomiast przed zamachami z 11 września 2001 r. drzwi do kabiny pilotów były odpowiednio zabezpieczone przed wejściem osób nieuprawnionych, być może do zamachów by nie doszło – prawdopodobnie jednak nie byłoby to rozwiązanie przez kogokolwiek docenione, gdyż nie poznalibyśmy skutków jego braku⁴¹.

Dotychczasowe próby zwalczania terroryzmu w perspektywie historycznej pokazują, że „represyjne” ustawodawstwo antyterrorystyczne nie tyle nie przynosi rezultatu w ogóle, co nie pozwala na wyeliminowanie tego problemu w oczekiwanym stopniu. W narracji towarzyszącej wprowadzaniu tego rodzaju ustawodawstwa często natomiast jest obecny element „myślenia życzeniowego”, a rozwiązania antyterrorystyczne ograniczające zarazem swobodę jednostek przedstawiane lub postrzegane są jako zapewniające bezpieczeństwo. Tymczasem

³⁷ Zob.: W. Enders, *What do we know about the substitution effect in transnational terrorism?*, University of Alabama 2002, <http://www.utdallas.edu/~tsandler/website/substitution2ms.pdf> (dostęp: 12.06.2017 r.).

³⁸ Rozwiązanie nakazujące rejestrację danych osób korzystających z przedpłaconych kart SIM obowiązuje w wielu krajach, także w Polsce w związku ze zmianami w Prawie telekomunikacyjnym wprowadzonymi ustawą z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r., poz. 904, z późn. zm.).

³⁹ Np. coraz dokładniejsze kontrole bezpieczeństwa na lotniskach mogą powodować – tak jak w przypadku zamachu na lotnisku w Brukseli w marcu 2016 r. – że do ataków będzie dochodzić na hali odlotów przed bramkami z kontrolą bezpieczeństwa.

⁴⁰ Sprawca znany jest jako „shoebomber”. Materiał wybuchowy ukryty w bucie nie eksplodował jedynie przez szczęśliwy zbieg okoliczności.

⁴¹ N. N. Taleb, *The Black Swan – the impact of the highly improbable*, Nowy Jork 2007, s. 26.

atak terrorystyczny zawsze pozostanie zdarzeniem o „niskim prawdopodobieństwie i dużych skutkach”⁴², którego często nie da się przewidzieć i mu zapobiec.

Podsumowując, poziom zagrożenia ze strony sprawców zamachów terrorystycznych jest obecnie – zwłaszcza w odczuciu społecznym – niezwykle wysoki, co skłania rządy wielu państw do wprowadzania „nowych, surowszych przepisów” mających na celu zwalczanie i zapobieganie terroryzmowi. Wprowadzane rozwiązania nie zapewniają jednak oczekiwanego bezpieczeństwa. Bynajmniej nie jest to zjawisko nowe, co łatwo można stwierdzić, sięgając do opisów historycznych zamachów i działań antyterrorystycznych. Należy zastrzec, że rzeczywistą skuteczność ustawodawczych reakcji państw wobec terroryzmu bardzo trudno jest ocenić. Jest tak między innymi dlatego, że terroryzm jest zjawiskiem zmiennym, ewoluującym, wykorzystującym coraz nowsze metody i środki działania. Z pewnością jednak nie można określić żadnego z proponowanych dotychczas w różnych państwach represyjnych rozwiązań antyterrorystycznych mianem zdecydowanego sukcesu – do zdarzeń terrorystycznych dochodziło i nadal będzie dochodzić w różnych miejscach świata. Zdławienie tego zjawiska jedynie w drodze represyjnego ustawodawstwa nie jest możliwe, podobnie jak nie jest możliwe usunięcie w ten sam sposób problemu „zwykłej” przestępczości kryminalnej, w wielu przypadkach nieróżniących się przecież od siebie co do *modus operandi*.

HISTORICAL PERSPECTIVE ON COUNTERTERRORISM LEGISLATION. SELECTED PROBLEMS

Summary

Terrorism has been threatening modern societies for many decades. Legislative response to this issue includes creating various definitions and classifications of terrorist acts on one hand and introducing „repressive” counterterrorism laws on the other. This is not a new phenomenon, however, in the history of fight against terrorism there has been many „counterterrorism acts” which did not succeed in resolving the issue – which is illustrated in the article with appropriate cases of XIX century’s terrorist acts. Appropriate, evidence based counterterrorism methods should be sought rather than repressive methods relying mainly on the society’s fear of terrorism.

⁴² *Ibidem*.

BIBLIOGRAFIA

- Bueno de Mesquita E., Dickson E. S., *The propaganda of the deed: terrorism, counter-terrorism, and mobilization*, "American Journal of Political Science" 2007, Vol. 51, issue 2
- Chaliand G., Bilin A., *The history of terrorism: from antiquity to Al. Qaeda*, University of California Press 2007
- Cole M., *Al. Qaeda promises U.S. death by a 'thousand cuts'*, ABC News, November 21, 2010, <http://abcnews.go.com/Blotter/al-qaeda-promises-us-death-thousand-cuts/story?id=12204726> (dostęp: 12.06.2017 r.)
- Enders W., *What do we know about the substitution effect in transnational terrorism?*, University of Alabama 2002, <http://www.utdallas.edu/~tsandler/website/substitution2ms.pdf> (dostęp: 12.06.2017 r.)
- Feliksiak M. (oprac.), *Komunikat z badań CBOS – Zagrożenie terroryzmem*, Warszawa 2015, nr 50
- Jensen R. B., *The pre-1914 Anarchist „lone wolf” terrorist and governmental responses*, "Terrorism and Political Violence" 2014, Vol. 26, issue 1
- Law R. D., *Terrorism: a history*, Polity Press 2009
- Leigh A., Neill C., *Do gun buybacks save lives? Evidence from panel data*, „IZA Discussion Paper”, June 2010, No. 4995
- The guillotine's sure work: details of the execution of Vaillant, the Anarchist*, „New York Times”, February 6, 1984, <http://query.nytimes.com/mem/archive-free/pdf?res=9502E3D91031E033A25755C0A9649C94659ED7CF> (dostęp: 12.06.2017 r.)
- New NSW bail and firearms laws announced in response to Lindt Cafe Sydney siege*, ABC News, August 28, 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-08-28/mike-baird-announces-bail-and-illegal-firearms-reform/6732332> (dostęp: 12.06.2017 r.)
- Notable victory for government in the dynamite conspiracy case*, „Weekly Journal-Miner” (Prescott, Arizona), January 1, 1913
- Piggott M., *Sydney cafe siege: security hotline had 18 calls about Man Haron Monis before attack*, International Business Times, February 22, 2015, <http://www.ibtimes.co.uk/sydney-cafe-siege-security-hotline-had-18-calls-about-man-haron-monis-before-attack-1488996> (dostęp: 12.06.2017 r.)
- Pouget É., de Pressensé F., Blum L., *Les lois scélérates de 1893–1894*, Paris 1899, <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k836767> (dostęp: 12.06.2017 r.)
- Raab C. P., *Fighting terrorism in an electronic age: does the patriot act unduly compromise our civil liberties?*, "Duke Law and Technology Review" 2006, No. 2, <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1149&context=dltr> (dostęp: 12.06.2017 r.)
- Sante L., *The other Paris*, Nowy Jork 2015
- Schmitt E., Shanker T., *U.S. officials retool slogan for Terror War*, "The New York Times", July 26, 2005, <http://www.nytimes.com/2005/07/26/politics/us-officials-retool-slogan-for-terror-war.html> (dostęp: 12.06.2017 r.)
- Simon B., *Experts say Sydney hostage taker Man Haron Monis wasn't a terrorist, Just a Man with mental problems*, INQUISITR, December 16, 2014, <http://www.nyti->

mes.com/2005/07/26/politics/us-officials-retool-slogan-for-terror-war.html (dostęp: 12.06.2017 r.)

Spencer A., *The social construction of terrorism: media, metaphores, and policy implications*, "Journal of International Relations and Deveopment" 2012, Vol. 15, No. 3

Taleb N.N., *The Black Swan – the impact of the highly improbable*, Nowy Jork 2007

Tomasiewicz J., *Terroryzm na tle przemocy politycznej, Zarys encyklopedyczny*, Katowice 2000

KEYWORDS

terrorism, counterterrorism, anarchism, PRIME

SŁOWA KLUCZOWE

terroryzm, ustawa antyterrorystyczna, anarchizm, PRIME