

Iwona Jankowska-Czyż

## Przygotowanie Wielkiej Brytanii do przeciwdziałania terroryzmowi

### 1.<sup>1</sup> Organizacja systemu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania dysponuje zarówno dobrze rozbudowanym aparatem państwowym, jak i pozapaństwowym, odpowiedzialnym za zwalczanie terroryzmu. Antagonizmy wewnętrzne w Irlandii Północnej wpłynęły na stworzenie solidnego gruntu legislacyjnego w zakresie działalności antyterrorystycznej. Wraz z upływem czasu wzrastało również zagrożenie terrorystyczne ze strony podmiotów pozapaństwowych, dlatego rząd Zjednoczonego Królestwa został postawiony przed potrzebą niezwłocznej zmiany prawa w taki sposób, aby jak najlepiej chroniło ono zdrowie i życie obywateli, gwarantowało zachowanie ciągłości władzy państwowej oraz ochronę narodowej infrastruktury krytycznej. W Wielkiej Brytanii uchwalono wówczas wiele ustaw, których priorytetem było wykształcenie odpowiednich mechanizmów działania i współpracy wielu służb, organizacji oraz instytucji, mających zapewnić zarówno prewencję, jak i skuteczną, minimalizującą negatywne skutki, reakcję na dany incydent terrorystyczny (...)

#### 1.1. Podstawy prawne polityki antyterrorystycznej Wielkiej Brytanii

Doświadczenia Wielkiej Brytanii w zwalczaniu terroryzmu nie można ograniczać jedynie do zamachów z 2005 r. Należy zauważyć, iż Zjednoczone Królestwo już wcześniej podejmowało próby uregulowań prawnych obejmujących przestępstwa popełniane przez terrorystów. Zarówno konflikt w Irlandii Północnej, zamach na World Trade Centre 11 września 2001 r., jak i wydarzenia z 2005 r. wpłynęły motywująco na zmiany w polityce legislacyjnej dotyczącej terroryzmu. Wydarzenia te stanowią fazy rozpoczęcia określonych procedur prawnych, zmierzających do odpowiedniej prewencji, zmniejszenia wymiaru negatywnych skutków, czy w końcu wykrywania i ścigania osób podejrzanych o zamach terrorystyczny.

Najwcześniejsze akty o tematyce nawiązującej do zjawiska terroryzmu odnosiły się wyłącznie do Irlandii Północnej. Pierwszy z nich, *Ustawa o Specjalnych Uprawnieniach Władz Cywilnych (Civil Authorities Special Powers Act Northern Ireland)*, został uchwalony już w 1922 r. podczas irlandzkiej wojny o niepodległość. Mimo że ustawa w swoich założeniach obejmowała mocą prawną cały kraj, stała się narzędziem w ręku Unionistów w walce o utrzymanie władzy w Irlandii Północnej. Przewidziano w niej między innymi tak zwane specjalne procesy sądowe odbywające się bez obecności ławy przysięgłych, wprowadzono godzinę policyjną, zdelegalizowano działalność niezależnych organizacji, cofnięto pozwolenie na przeprowadzanie demonstracji i zebrań, a także wprowadzono cenzurę materiałów drukowanych, audio oraz

---

<sup>1</sup> Rozdział 3 pracy. Redakcja dokonała zmian numeracji tytułów i przypisów – przyp. red.; pozostałe przypisy autorki.

wizualnych. Początkowo przewidywano, że ustawa zostanie wprowadzona na rok, po tym czasie postanowiono jednak, że będzie obowiązywała dłużej ze względu na dalsze napięcia w północnej części wyspy. Ostatecznie akt ten przestał obowiązywać w 1973 r., a wcześniejsze motywy jego utrzymania były argumentowane potrzebą podejmowania prób zachowania pokoju<sup>2</sup>.

Innym, przełomowym pod kątem sprzeczności z gwarancjami podstawowych praw człowieka, wydarzeniem stało się uchwalenie w 1939 r. *Ustawy o Specjalnych Uprawnieniach w Sytuacjach Wyjątkowych (Emergency Powers Act)*. Zgodnie z nią osoba podejrzana o zakłócanie porządku publicznego mogła być aresztowana i osadzona w więzieniu bez uprzedniego postawienia zarzutu. Procedura ta stała się istnym novum, zwłaszcza ze względu na ogólne postrzeganie Wielkiej Brytanii jako państwa demokratycznego, w którym respektowane są wszelkie prawa człowieka. Ustawę stosowano również w okresie późniejszym, gdy nastąpiło zwiększenie tendencji odśrodkowych (tj. inicjowanych przez ruchy separatystyczne) na terenie Irlandii Północnej w latach 70<sup>3</sup>.

W kolejnych dekadach wprowadzano różnego rodzaju regulacje prawne, gwarantujące rozszerzenie władzy policyjnej na terenie Irlandii Północnej. Takimi regulacjami stały się tak zwane *Akty o Sytuacjach Nadzwyczajnych (Emergency Provision Acts)*. Dawały one możliwość przeprowadzania procesów sądowych bez ławy przysięgłych (cały przewód sądowy był wydawany przez jedną osobę), tymczasowych aresztowań, a także nakładały w określonych przypadkach restrykcje dotyczące możliwości wpłaty kaucji za osoby przebywające w areszcie. Ponadto wprowadzono specjalne uprawnienia polegające na możliwości przeszukania przez policję oraz wojsko przypadkowych osób, mienia oraz pojazdów, również w miejscach publicznych (*stop and serach*)<sup>4</sup>.

Zarówno pośród już wymienionych, jak i pozostałych obostrzeń prawa, jakie pojawiły się w legislacji brytyjskiej w celu uniemożliwienia terrorystom realizacji ich zamierzeń, wprowadzono również praktykę internowania, zwłaszcza w okresie wzmożonego występowania powstań w Irlandii Północnej. Jednocześnie stosowano procedurę wnikliwych przesłuchań, podczas których zmuszano na przykład do wielogodzinnego stania przy ścianie w dyskomfortowej pozycji, nakrywano głowy kapturami, przerywano sen (deprywacja snu) oraz pozbawiano więźnia pokarmów i płynów. Mimo początkowej delegalizacji, związanej z międzynarodowymi konwencjami dotyczącymi obrony praw człowieka, badania śledcze tego typu zostały ponownie przywrócone. Powtórna delegalizacja tych praktyk również nie zagwarantowała całkowitego zakazu takiego postępowania wobec więźniów i podejrzanych. W świetle prawa nawet w latach 90. podobne przesłuchania mogły się teoretycznie nadal odbywać<sup>5</sup>.

Akty prawne powstałe po 2000 r. są podstawą obecnej polityki antyterrorystycznej państwa oraz stanowią solidny grunt dla *Ustawy Antyterrorystycznej* przyjętej w 2008 r. Pierwszym z nich jest *Ustawa o Terroryzmie z 2000 r. (Terrorism Act – TA)*. Powstała ona z myślą o uregulowaniu prawa dotyczącego skutecznych rozwiązań w zwalczaniu terroryzmu oraz przepisów odnoszących się jedynie do Irlandii Północnej, związanych ze ściganiem oraz karaniem niektórych przestępstw, a także sposobów utrzymania

<sup>2</sup> A. Oehmichen, *Anti-Terror Legislation in the UK*, w: A. Oehmichen, *Terrorism and Anti-Terror Legislation: The Terrorised Legislator? A Comparison of Counter-Terror Legislation and Its Complications on Human Rights in the Legal Systems of the United Kingdom, Spain, Germany and France*, Oxford 2009, Insertia, s. 137–138.

<sup>3</sup> Tamże, s. 137–138.

<sup>4</sup> Tamże, s. 141–142.

<sup>5</sup> Tamże, s. 146–147.

pokoju oraz porządku publicznego na jej terenie. Jednym z kluczowych elementów ustawy było poszerzenie definicji terroryzmu: z terroryzmu domowego, noszącego znamiona wewnętrznych konfliktów w Irlandii Północnej, o terroryzm o charakterze międzynarodowym. Ponadto w ustawie zawarto wzmiankę o rozszerzeniu motywacji sprawców ataków terrorystycznych, które we wcześniejszych przedustawowych ujęciach odnosiły się jedynie do celów politycznych. W ustawie do definicji dodano również motywację ideologiczną oraz religijną motywację sprawców, mającą ujście w formie aktu przemocy. Ustawa uprawniła Sekretarza Stanu do prohibicji działalności organizacji, jeśli jej członkowie popełnią określone przestępstwa, a także ustaliła listę przestępstw, których wynikiem końcowym jest wsparcie aktów terrorystycznych lub ich finansowanie<sup>6</sup>.

Poprawką do *Ustawy o Terroryzmie* z 2000 r. stała się *Ustawa o Antyterroryzmie, Przestępczości oraz Bezpieczeństwie (Anti-Terrorism Crime and Security Act – ATCSA)*, uchwalona w 2001 r. Wprowadziła ona zmiany mające zapewnić bardziej skuteczną prewencję przed możliwym atakiem terrorystycznym oraz zwiększyć prawdopodobieństwo ujęcia podejrzanego. Sekretarz Stanu zyskał prawo do zatrzymania, na czas nieokreślony, cudzoziemców podejrzanych o terroryzm. Co więcej, zatrzymanie mogło odbyć się bez postawienia zarzutów danej osobie oraz bez właściwego procesu. Instytucja policji zyskała natomiast uprawnienia do żądania od organów publicznych, jak: szkoły, szpitale, urzędy celne i skarbowe, ujawnienia akt osobowych, jeśli byłyby one istotne z punktu widzenia śledztwa. Linie lotnicze również zostały objęte obowiązkiem udzielenia informacji o pasażerach lub o przewożonym bagażu, gdy zaistnieje taka potrzeba ze strony służb lub innych organów. Jednocześnie dostawcy usług telefonicznych zostali zobowiązani do przechowywania danych na temat swoich usługobiorców podczas istotnych dochodzeń prowadzących do schwywania potencjalnych terrorystów<sup>7</sup>.

Kolejnym aktem, będącym tym razem modyfikacją do *Ustawy o Antyterroryzmie, Przestępczości oraz Bezpieczeństwie*, stała się *Ustawa o Terroryzmie* z 2006 r. Jej uchwaleniu towarzyszyła fala krytyki, głównie ze względu na jeden z przepisów, który umożliwiał zatrzymanie osoby podejrzanej o terroryzm, bez postawienia jej zarzutów, do 90 dni. Równie kontrowersyjne okazało się wprowadzenie nowej kategorii przestępstwa, jakim miało stać się od tej pory zachęcanie do terroryzmu (*encouragement of terrorism*). Wyrażenie to obejmowało werbalne oraz pisemne próby gloryfikacji popełnienia, wydania zlecenia do przeprowadzenia lub przygotowywania się do aktu o charakterze terrorystycznym.

Rozszerzono ponadto kryteria, według których działalność organizacji oraz stowarzyszeń mogła zostać całkowicie zabroniona. Przed uchwaleniem ustawy przedmiotem zakazu działalności były stowarzyszenia, które wykazały jakikolwiek związek z terroryzmem. Obecnie organizacje, które zmieniły swoją nazwę po to, aby z określonego powodu uniknąć konfliktu z prawem, zostały również zakazane. Argumenty usprawiedliwiające ten przepis były związane z przekonaniem, iż automatycznie, w wyniku takich i podobnych decyzji organizacji, ich działalność mogła zostać zakazana ze względu na bezprawną gloryfikację popełnienia lub przygotowania w przeszłości,

---

<sup>6</sup> *A-Z Legislation: Terrorism Act 2000*, analiza tekstu ustawy, „The Guardian”, w: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/jan/19/terrorism-act>, [dostęp: maj 2011].

<sup>7</sup> *A-Z Legislation: Anti-Terrorism, Crime and Security Act 2006*, „The Guardian”, analiza tekstu ustawy, w: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/jan/13/anti-terrorism-act>, [dostęp: maj 2011].

lub przyszłości aktów terrorystycznych. Każdy, kto należał do takiej organizacji, brał udział w spotkaniach, zachęcał do ich wspierania lub sam w sposób wizualny, na przykład za pomocą ubioru, wykazywał znamiona przynależności do danej grupy, popełniał przestępstwo o charakterze kryminalnym<sup>8</sup>.

Najnowszym, powszechnie obowiązującym aktem odnoszącym się do zapobiegania oraz zwalczania terroryzmu jest *Ustawa Antyterrorystyczna* z 2008 r. (*Counter-Terrorism Act*). Motywem do uchwalenia powyższego aktu stała się potrzeba poszerzenia uprawnień w kwestii gromadzenia i wzajemnej wymiany informacji dla celów kontrterrorystycznych. Równie istotnym celem ustawy była konieczność rozwoju prawa pod kątem procedur zatrzymywania i przesłuchiwania osób podejrzanych o terroryzm, a także wydawania oskarżeń oraz, w dalszej kolejności, karania za przestępstwa o charakterze terrorystycznym. W ustawie poruszono też problem finansowania terroryzmu oraz określono uprawnienia pozwalające efektywnie zwalczać to zjawisko<sup>9</sup>.

Ustawa poszerza kompetencje policji, uprawniając ją do pobierania odcisków palców oraz próbek DNA od osób wytypowanych do kontroli w ramach toczącego się śledztwa, mającego na celu wykrycie potencjalnych przestępców. Baza DNA należąca do wywiadu brytyjskiego zyskała na podstawie tego aktu status ustawowy, a dane w niej zawarte są wymieniane z narodową bazą DNA, należąca do sił policyjnych. Pracownicy policji mają również możliwość monitorowania osób skazanych oraz zakazania takim osobom wszelkich podróży zagranicznych. Służba zyskuje też prawo do wkroczenia na teren prywatny, a w razie potrzeby użycia siły wobec osób, co do których zostało wydane polecenie kontroli, a ich mienie wydaje się być opuszczone w wyniku ucieczki. Prawo to może być stosowane również w przypadku odmowy dostępu siłom policyjnym do tego miejsca. Jednocześnie osoby, które próbują uzyskać informacje o siłach zbrojnych, policyjnych lub o służbie wywiadu, mogą być oskarżone o popełnienie przestępstwa o charakterze kryminalnym, ze względu na wysokie prawdopodobieństwo związku takiego zachowania z przygotowaniem aktu terrorystycznego<sup>10</sup>. (...)

### ***Procedura CONTEST***

Procedura CONTEST to strategia zwalczania terroryzmu przez Zjednoczone Królestwo. Symbolem CONTEST jest tak zwane 4P. Nazwę tworzą cztery pierwsze litery słów określających esencję procedury – czterech sposobów działania – poczynając od Zapobiegania (*Prevent*), poprzez Ściganie (*Pursue*) i Ochronę (*Protect*), aż do Przygotowania (*Prepare*).

Zapobieganie zmierza do eliminacji źródeł terroryzmu oraz współpracy przy zawieraniu rozejmu w konfliktach lokalnych i regionalnych<sup>11</sup>. Autorzy strategii podkreślają działania zmierzające do uniemożliwienia potencjalnym zamachowcom urzeczywistnienia ich wizji stania się terrorystą oraz zniechęcania społeczeństwa do

---

<sup>8</sup> S. Hewitt, *The British War on Terror: Terrorism and Counter-terrorism on the Home Front since 9/11*, London 2008, Continuum, s. 53–54.

<sup>9</sup> *A-Z Legislation: Counter-Terrorism Act 2008*, „The Guardian”, analiza tekstu ustawy, w: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/jan/19/counter-terrorism-act>, [dostęp: maj 2011].

<sup>10</sup> Tamże.

<sup>11</sup> R. Polko, *Zarządzanie i dowodzenie wojskową formacją specjalną GROM*, publikacja oparta na rozprawie doktorskiej autora, Bezpieczeństwo Narodowe, w: [http://www.bbn.gov.pl/porta1/pl/462/1361/Grom\\_w\\_dzialaniach\\_przeciwterrorystycznych.html](http://www.bbn.gov.pl/porta1/pl/462/1361/Grom_w_dzialaniach_przeciwterrorystycznych.html), [dostęp: luty 2011], s. 95.

postaw ekstremistycznych, prowadzących w bardziej odległym czasie do nieprzewidywalnych konsekwencji<sup>12</sup>.

Ściganie skupia się na ujęciu terrorystów oraz zmniejszeniu negatywnych skutków ich działań, a także podmiotów, które je finansują<sup>13</sup>. Generalna zasada leżąca u podstaw tego elementu to priorytet w postaci zatrzymania ewentualnych ataków terrorystycznych. W strategii Ścigania przewiduje się ścisłą współpracę służb policyjnych i wywiadowczych w celu zagwarantowania efektywnego śledztwa oraz zatrzymania terrorystów jeszcze przed dokonaniem ataku terrorystycznego<sup>14</sup>.

Ochrona dotyczy zarówno osób, czyli obywateli Zjednoczonego Królestwa, jak i zabezpieczenia interesów państwa czy narodowej infrastruktury krytycznej<sup>15</sup>. Oznacza to również zwiększoną ochronę i kontrolę w miejscach zatłoczonych, takich jak centra handlowe oraz środki komunikacji miejskiej, a także na granicy Zjednoczonego Królestwa. Ochrona polega między innymi na stopniowym wprowadzaniu nowych rozwiązań technologicznych, w tym wizji biometrycznych czy programów śledzenia podróży, a także utworzeniu Narodowego Rejestru Tożsamości<sup>16</sup>.

Przygotowanie, jak sama nazwa wskazuje, to wypracowanie odpowiednich struktur oraz strategii, które pomogą zminimalizować powstałe w wyniku incydentu terrorystycznego straty oraz przygotować odpowiedni poziom reagowania kryzysowego, tak aby skutecznie i sprawnie odpowiadać na podobne zdarzenia w przyszłości<sup>17</sup>. Element Przygotowania ma zastosowanie w odniesieniu do ataku o charakterze terrorystycznym, którego nie udało się uniknąć, a jedyne co można zrobić, to złagodzić jego negatywny wpływ<sup>18</sup>.

## 1.2. Podmioty i instytucje biorące udział w zwalczaniu terroryzmu<sup>19</sup>

Poprzez stulecia Wielka Brytania wykształciła bardzo rozbudowaną strukturę organizacyjno-instytucjonalną biorącą czynny udział w zwalczaniu zjawiska terroryzmu. Podmioty partycypujące w kształtowaniu oraz praktycznym wcielaniu w życie społeczeństwa polityki antyterrorystycznej można podzielić na instytucje o charakterze państwowym, takie jak Home Office lub Ministry of Defense, i instytucje lub organizacje o charakterze pozarządowym, których członkami są podmioty biznesowe lub reprezentanci mediów. (...)

### 1.2.1 Home Office (w tym Northern Ireland Office)

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych (Home Office) to resort rządowy będący jednocześnie bezpośrednią komórką kształtującą politykę antyterrorystyczną Zjednoczonego Królestwa. Home Office odgrywa nadrzędną rolę podczas procesu

<sup>12</sup> HM Government, *Pursue, Protect, Prevent, Prepare, Countering the Terrorist Threat: The UK Government's Strategy*, ulotka informacyjna, w: <http://www.londonprepared.gov.uk/downloads/news/contest-leaflet.pdf>, [dostęp: kwiecień 2011].

<sup>13</sup> R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 95.

<sup>14</sup> HM Government, *Pursue ...*, s. 4.

<sup>15</sup> R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 96.

<sup>16</sup> HM Government, *Pursue ...*, s. 11.

<sup>17</sup> R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 96.

<sup>18</sup> HM Government, *Pursue ...*, s. 4.

<sup>19</sup> Wybrane fragmenty – przyp. red.

decyzyjnego dotyczącego reagowania na dane zagrożenie lub incydent o charakterze terrorystycznym. W tym miejscu należy nadmienić, że Home Office wyznacza kierunki polityki walki ze zjawiskiem terroryzmu dla terytorium Anglii, Walii i Szkocji. Teren Irlandii Północnej podlega natomiast Ministerstwu ds. Irlandii Północnej (Northern Ireland Office)<sup>20</sup>.

Do szczegółowych kompetencji Home Office odnośnie zwalczania terroryzmu należy przede wszystkim kształtowanie antyterrorystycznej polityki państwa, a także, mająca ciągły charakter, kontrola i ewentualna modyfikacja procesu legislacyjnego. Home Office nadzoruje również służby państwowe biorące udział w prewencji oraz zwalczaniu terroryzmu, takie jak policja, kontrwywiadowcza Służba Bezpieczeństwa (Security Service – MI5), a także odgrywa rolę przewodniej komórki dla komisji rządowych do spraw terroryzmu. MI5 to krajowa służba specjalna zajmująca się zapewnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa przed zagrożeniem ze strony podmiotów wewnętrznych<sup>21</sup>. Bezpośrednio przy MI5 działa Połączone Centrum Analiz Terrorystycznych (Joint Terrorism Analysis Centre – JTAC). Jest to jednostka wysoce wyspecjalizowana, której priorytetową rolą jest ocena i analiza informacji i danych pochodzących od służb wywiadowczych związanych z zagrożeniami ze strony terrorystów, zarówno na terytorium Wielkiej Brytanii, jak i poza nią. Połączone Centrum wspomaga procesy decyzyjne na różny poziomach, zarówno na poziomie zarządzania, jak i bezpośredniego wykonawstwa. Jest ono aktywne całodobowo, zbiera i analizuje w sposób ciągły istotne dane, które w jakikolwiek sposób mogłyby wskazać potencjalne zagrożenie. Działalność JTAC to współpraca wielu wybitnych ekspertów z różnych dziedzin. (...)

Jednym z ważniejszych podmiotów tej struktury jest Centrum Koordynacji Wiadomości (News Coordination Centre – NCC), które jest uruchamiane w zależności od wystąpienia sytuacji nadzwyczajnej. Nadrzędną rolą NCC jest koordynacja przepływu informacji oraz umożliwienie swobodnej komunikacji między różnymi podmiotami państwowymi. Centrum Koordynacji Wiadomości, którego bazą personalną są członkowie Urzędu Premiera, działa bezpośrednio w zależności od potrzeb Wiodącego Departamentu Rządowego (Lead Government Department – LGD), jednostki sprawującej nadzór nad aktywnością rządu brytyjskiego podczas występowania sytuacji kryzysowych. Centrum Koordynacji Wiadomości współpracuje blisko z Rządową Siecią Wiadomości (Government News Network – GNN). Jest to komórka spełniająca dwie kluczowe funkcje. Pierwszą z nich jest rola komunikatora lokalnego poziomu administracji państwowej, dostarczającego komplet informacji z poziomu lokalnego podczas wystąpienia sytuacji kryzysowej. Druga funkcja polega na opartym na zaufaniu pośredniczeniu w kontaktach między przedstawicielami rządu a mediami.

Do innych ważnych resortów rządowych zajmujących się wspomaganiami pracy Biura Premiera podczas incydentu terrorystycznego jest między innymi Rządowe Biuro Koordynacji (Cabinet Office Briefing Room – COBR), które posiada status komórki ogólnonarodowej. Poprzez własny system łączności, mający zastosowanie między innymi w sytuacjach kryzysowych, COBR zapewnia funkcjonowanie wysokim przedstawicielom struktur administracji państwowej w trybie 24-godzinnym siedem dni

---

<sup>20</sup> D. Szlachter, *Polityka informacyjna administracji państwowej w walce z terroryzmem – na przykładzie Zjednoczonego Królestwa (UK)*, jedna z analiz przeprowadzonych przez badacza związanego z Centrum Badań nad Terroryzmem, w: <http://www.cbnt.collegium.edu.pl/images/analizy/Polityka%20informacyjna%20-%20Damian%20Szlachter.pdf>, s. 4 [dostęp: kwiecień 2011].

<sup>21</sup> Tamże, s. 5.

w tygodniu<sup>22</sup>. Łączność pomiędzy COBR a Strategicznym Centrum Koordynacji (Strategic Coordination Centre – SCC), będącym punktem kontaktowym, ulokowanym w konkretnym miejscu wystąpienia sytuacji kryzysowej, zapewnia Rządowy Zespół Łącznikowy (Government Liaison Team – GLT).

Podczas zamachu terrorystycznego, będącego niewątpliwie sytuacją kryzysową, właściwym sposobem reakcji jest ochrona narodowej infrastruktury krytycznej, stworzenie właściwego planu reagowania na występujące zagrożenia, a w dalszej kolejności, gdy ulegnie ona zniszczeniu – odbudowa. Wymienione zadania realizuje Rządowy Sekretariat do Spraw Sytuacji Nadzwyczajnych (Cabinet Civil Contingency Secretariat – CCCS). Jego kluczową rolą jest identyfikacja, a następnie analiza potencjalnych zagrożeń dla narodowej infrastruktury krytycznej. W kolejnej fazie następuje opracowanie właściwych planów reagowania dostosowanych do sytuacji<sup>23</sup>. Sekretariat koordynuje pracę wielu departamentów oraz organizacji aktywnie funkcjonujących w czasie sytuacji kryzysowej. Należą do nich między innymi departamenty rządowe, agencje rządowe, przedstawiciele lokalnych administracji: Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej, przedstawiciele publicznych organizacji działających w obszarze bezpieczeństwa, reprezentanci sektora prywatnego oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych.

Sam Sekretariat jest nadzorowany przez Stałego Sekretarza ds. Wywiadu, Bezpieczeństwa i Przywracania Ciągłości Funkcjonowania Państwa<sup>24</sup>. Sekretarz, będąc jednostką podległą premierowi, nadzoruje również Komisję Obrony i Spraw Zagranicznych (Ministerial Committee on Defence and Overseas Policy – MCDOP). Priorytetem w działaniu Sekretarza jest kształtowanie kierunków wewnętrznej i zewnętrznej polityki bezpieczeństwa. Pod jego nadzorem działa również Komitet ds. Polityki Wywiadowczej (Ministerial Committee on Intelligence Policy – MCIP), który analogicznie kształtuje i określa wytyczne dla wywiadu brytyjskiego<sup>25</sup>.

Premierowi podlega również Połączony Komitet Wywiadu (Joint Intelligence Committee – JIC) koordynujący działania służb wywiadowczych<sup>26</sup>. Na potrzeby premiera lub właściwych ministrów rządu brytyjskiego Komitet zdobywa informacje wywiadowcze dotyczące tematyki bezpieczeństwa państwa<sup>27</sup>.

### 1.2.2. Foreign and Commonwealth Office

Dla Foreign and Commonwealth Office, czyli odpowiednika polskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, prewencja przeciwterrorystyczna jest jednym z priorytetowych celów działalności. Na tle wielu istotnych kwestii odnośnie działalności Wielkiej Brytanii na arenie międzynarodowej, terroryzm nadal pozostaje najważniejszym wyzwaniem dla polityki bezpieczeństwa, co podkreślił Sekretarz ds. Zagranicznych, William Hague, w swoim przemówieniu z 17 listopada 2010 r.<sup>28</sup> Ministerstwo Spraw

<sup>22</sup> Tamże, s. 3.

<sup>23</sup> Tamże, s. 3.

<sup>24</sup> Tamże, 3–4.

<sup>25</sup> R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 90.

<sup>26</sup> Tamże, s. 88.

<sup>27</sup> D. Szlachter, *Polityka...*, s. 4.

<sup>28</sup> W. Hague, *International Security in a Networked World*, stenogram przemówienia brytyjskiego Sekretarza ds. Zagranicznych na temat kierunków brytyjskiej polityki zagranicznej, 17 listopada 2010, w:

Zagranicznych odpowiada bezpośrednio między innymi za prewencję oraz zwalczanie zagrożeń terrorystycznych, nie tylko ochraniając obywateli Wielkiej Brytanii, lecz także ochraniając ich interesy realizowane poza granicami Zjednoczonego Królestwa.

W ostatniej kwestii Ministerstwo Spraw Zagranicznych jest wspierane przez Ministerstwo Obrony (Ministry of Defence), którego pomoc ma odzwierciedlenie we wspólnym przeprowadzaniu misji bojowych oraz organizowaniu akcji przeciwterrorystycznych, a także bieżącym wspomaganiu sojuszników Wielkiej Brytanii w tym zakresie<sup>29</sup>.

Z kolejnych, równie istotnych zadań zmierzających do prewencji przed terroryzmem, a należących do kompetencji Ministerstwa Spraw Zagranicznych Zjednoczonego Królestwa, jest współpraca międzynarodowa w celu wymiany doświadczeń na temat polityki antyterrorystycznej, organizowanie seminariów i szkoleń, a także zapewnianie wsparcia informacyjnego dla krajów będących partnerami Wielkiej Brytanii<sup>30</sup>.

Ministerstwu Spraw Zagranicznych podlega Służba Wywiadu, znana pod nazwą MI6 (Secret Intelligence Service – SIS). Zadaniem MI6 jest ochrona obywateli Wielkiej Brytanii, którzy przebywają poza terytorium kraju, a także zabezpieczenie przed ewentualnym zagrożeniem zewnętrznych interesów brytyjskich. Służba ta zapewnia również ochronę przed zagrożeniami ze strony terrorystów<sup>31</sup>.

### 1.2.3. Ministry of Defence

Ministerstwo Obrony (Ministry of Defence) to resort rządowy, którego nadrzędną rolą jest wcześniej już wspomniana organizacja, w ramach sojuszu, misji bojowych oraz akcji kontrterrorystycznych<sup>32</sup>. Policja działająca przy Ministerstwie, zwana Ministry of Defence Police – MDP, aktywnie bierze udział w szkoleniach antyterrorystycznych, co wpływa pozytywnie na współpracę z Policją Metropolitalną<sup>33</sup>.

Istotnym aspektem działalności Ministerstwa Obrony w zakresie walki z terroryzmem jest działające przy Ministerstwie Centrum Kontrterrorystyczne. Centrum może być nazywane komórką ogniskową, skupiającą realizację zadań Ministerstwa odnośnie zjawiska terroryzmu, zwłaszcza w wymiarze naukowym oraz technologicznym. (...)

### 1.2.4. Inne instytucje i podmioty państwowe

Poza resortami rządowymi w zwalczaniu terroryzmu bierze udział również wiele instytucji i podmiotów państwowych, bezpośrednio z nimi współpracujących, których celem jest wspomaganie efektywności pracy rządu. Jednym z nich jest na przykład Narodowa Komisja ds. Kierowania Ostrzeżeń i Informacji do Opinii Publicznej (National Steering Committee for Warning and Informing the Public – NSCWIP). Skład Komisji to specjaliści pochodzący zarówno z administracji państwowej, jak i z sektora prywatnego oraz nadawców medialnych. Ich wspólny wysiłek i praca w celu zapewnienia skutecznej

---

<http://www.fco.gov.uk/en/news/latest-news/?view=Speech&id=117662682>, [dostęp: kwiecień 2011].

<sup>29</sup> R. Polko, *Zarządzanie...*, s. 88.

<sup>30</sup> D. Szlachter, *Polityka ...*, s. 4.

<sup>31</sup> Tamże, s. 5.

<sup>32</sup> R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 88.

<sup>33</sup> Ministry of Defence, *About Defence*, w: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/WhatWeDo/SecurityandIntelligence/MDPGA/MinistryOfDefencePolice.htm> [dostęp: kwiecień 2011].



komunikacji z opinią publiczną, wspomaga administrację zarówno państwową, jak i samorządową we wszystkich fazach sytuacji nadzwyczajnej.

Centrum Ochrony Infrastruktury Krytycznej (Centre for Protection of National Infrastructure – CPNI) to jednostka o charakterze międzyresortowym. Zajmuje się ekspertyzami oraz wytycznymi dotyczącymi sposobu ochrony narodowej infrastruktury krytycznej, aby zapewnić jej funkcjonowanie podczas ataku terrorystycznego. Bardzo ważny z punktu działań antyterrorystycznych jest istniejący przy CPNI Narodowy Urząd ds. Ochrony Antyterrorystycznej (National Counter Terrorism Security Office – NaCTSO). (...)

Podmiotem administracji publicznej wspomagającej walkę z terroryzmem jest też policja. Policja Metropolitalna, działająca na terenie Zjednoczonego Królestwa, rozwinęła w swojej strukturze jednostkę szczególnie predysponowaną do walki z terroryzmem, Dowództwo Antyterrorystyczne (Counter Terrorism Command – CTC). Do głównych zadań CTC należy między innymi zbieranie oraz dystrybucja, w ramach obowiązującego prawa, kluczowych informacji i danych na temat terroryzmu oraz tendencji ekstremistycznych. Dowództwo terrorystyczne opracowuje, a następnie udziela porad związanych z bezpieczeństwem publicznym, zarówno wewnątrz kraju, jak i poza jego granicami. Udział Policji w walce z terroryzmem jest nadzorowany przez Stowarzyszenie Szefów Policji (Association of Chief Police Officers). W trybie doraźnym, podczas wystąpienia zdarzenia terrorystycznego lub innej sytuacji nadzwyczajnej, Stowarzyszenie kontaktuje się bezpośrednio z rządem. (...)

### 1.3. Sposoby przygotowania społeczeństwa do zamachów terrorystycznych

Poziom edukacji antyterrorystycznej jest jednym z kluczowych elementów polityki zwalczania terroryzmu, który ma swoje miejsce w kompetencjach organów państwowych. (...) Edukacja antyterrorystyczna społeczeństwa powinna mieć bardzo szeroki zakres merytoryczny, od programów profilaktycznych, przez określenie ogólnych wytycznych zachowania w sytuacji zagrożenia terrorystycznego, aż po wiedzę na temat udzielania pierwszej pomocy poszkodowanym<sup>34</sup>.

Zjednoczone Królestwo to kraj wielu kampanii społecznych przeprowadzanych w celu zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa i porządku publicznego. Jedną z nich, prowadzonych przez Policję Metropolitalną, jest kampania zmierzająca do przeciwdziałania terroryzmowi pod hasłem: *Jeśli coś podejrzewasz – zgłoś to* (*If you suspect it – report it*). Akcja, która jest powtarzana co pewien czas, ma na celu zaktywizowanie społeczeństwa do pomocy służbom państwowym w walce z terroryzmem, zwłaszcza na etapie prewencyjnym. Głównym przesłaniem inicjatywy jest uświadomienie, że rola każdej osoby jest bardzo ważna dla walki z wrogiem. Policja Metropolitalna uruchomiła specjalną, ogólnokrajową, poufną antyterrorystyczną infolinię dla osób, które dzwoniąc pod podany numer, mogą zgłosić jakąkolwiek zaistniałą sytuację lub zachowanie budzące niepokój<sup>35</sup>. Potrzeba istnienia takiej infolinii oraz zachęcanie do jej używania jest ogromna. Może o tym świadczyć sytuacja, jaka zaistniała w Madrycie po zamachu terrorystycznym w 2004 r., w którym zginęły setki osób. Późniejsze śledztwo

<sup>34</sup> K. Liedel, P. Piasecka, *Jak przetrwać w dobie zagrożeń terrorystycznych. Elementy edukacji antyterrorystycznej*, Warszawa 2008, TRIO, s.50.

<sup>35</sup> Policja Metropolitalna, *If you suspect it, report it*, w: <http://www.met.police.uk/campaigns/> [dostęp: maj 2011].

wykazało, że terroryści, którzy dokonali tego ataku, skrupulatnie przygotowywali go w swoim mieszkaniu. Mimo faktu, że sąsiedzi podejrzewali tę grupę o złe zamiary oraz zaobserwowali zachowanie mogące wzbudzić niepokój, nie zdecydowali się na kontakt z policją lub innymi służbami. Skutki ich działań oraz ogólny brak zaufania do służb porządku publicznego doprowadziły do śmierci wielu osób<sup>36</sup>. (...)

Bardzo przydatnym narzędziem zapewniającym społeczeństwu stały dostęp do informacji o poziomie ryzyka wystąpienia zamachu terrorystycznego jest określanie poziomu zagrożenia ze strony terroryzmu irlandzkiego oraz terroryzmu międzynarodowego. W ramach Służby Bezpieczeństwa MI5, podległej Home Office, działające przy nim Połączone Centrum Analiz Terrorystycznych na bieżąco określa aktualny poziom zagrożenia na swojej stronie internetowej (...). Zasługujące na pochwałę jest umożliwienie społeczeństwu posiadania informacji na temat aktualnego poziomu zagrożenia dzięki podaniu adresu e-mailowego. Wówczas, w momencie zmiany poziomu zagrożenia, obywatel jest automatycznie o niej informowany<sup>37</sup>. Centrum wyróżniło pięć poziomów zagrożenia – niski, umiarkowany, znaczny, poważny oraz krytyczny (*low, moderate, substantial, severe and critical*). Każdy poziom określa różne prawdopodobieństwo ataku, zaczynając od poziomu niskiego, który wskazuje, że atak jest mało prawdopodobny lub wręcz niemożliwy, przez poziom średni, oznaczający małe prawdopodobieństwo ataku, aczkolwiek możliwy, poziom znaczny oraz poważny określają analogicznie coraz większe prawdopodobieństwo wystąpienia ataku, kończąc na poziomie krytycznym sugerującym, że atak jest nieunikniony i nastąpi w najbliższym czasie<sup>38</sup>.

#### 1.4. Najczęstsze błędy w planowaniu działań antyterrorystycznych

Kolejnym istotnym punktem na tle rozważań o antyterroryzmie wydaje się być jasne określenie, jakiego kierunku działania antyterrorystyczne nie powinny obierać ze względu na specyfikę zachowań określonych grup terrorystycznych. Jednym z argumentów przemawiającym za powyższym stwierdzeniem jest historia grup będąca dowodem na to, że nie zawsze działalność zmierzająca do ich fizycznej eliminacji, przynosi oczekiwane rezultaty w postaci zakończenia ich istnienia. Audrey Cronin wymienia pięć mitów dotyczących zakończenia działań terrorystycznych przez określoną grupę. Pierwszym z nich jest teoria, zgodnie z którą terroryzm to działalność, która nie ma końca. Jak pokazują dane opracowane przez Memorial Institute for the Prevention of Terrorism – MIPT, instytut zajmujący się opracowaniem baz danych, grupy o charakterze terrorystycznym nie wykazują tendencji do długotrwałego istnienia. Czas istnienia grup waha się zazwyczaj pomiędzy pięć a dziesięć lat. W tym przypadku najczęstszym błędem popełnianym przez władze państwa jest ignorowanie zagrożenia, przy trwaniu w przekonaniu, że minęło ono definitywnie. Prowadzi to do powielania błędów, ujawniających się w nieefektywnych oraz niekonsekwentnych działaniach<sup>39</sup>.

Kolejnym błędnym przekonaniem jest analizowanie działań terrorystycznych w kontekście indywidualnego przypadku, odnoszącego się jedynie do określonych

<sup>36</sup> K. Liedel, P. Piasecka, *Jak przetrwać...*, s. 50.

<sup>37</sup> Security Service MI5, *The UK's Threat Level System: Receive MI5 Updates by E-mail*, w: <https://www.mi5.gov.uk/output/receive-mi5-updates-by-e-mail.html> [dostęp: maj 2011].

<sup>38</sup> Security Service MI5, *The UK's Threat Level System: What Are Threat Levels?*, w: <https://www.mi5.gov.uk/output/what-are-threat-levels.html> [dostęp: maj 2011].

<sup>39</sup> A. K. Cronin, *Ending Terrorism: Lessons for Defeating Al-Qaeda*, Abingdon 2008, Routledge for the International Institute for Strategic Studies, s. 23–24.

warunków w czasie i przestrzeni. Powoduje to powstawanie publikacji, książek oraz artykułów opisujących wąskie dziedziny walki taktycznej z podmiotem o charakterze terrorystycznym. Tymczasem należy zauważyć, że cechy charakterystyczne współczesnych organizacji terrorystycznych korespondują z cechami ich historycznych poprzedników. Członkowie ugrupowania Al-Kaidy, jednej z najbardziej rozpoznawalnych organizacji terrorystycznych na całym świecie, odwołując się do praktyk stosowanych przez swoich poprzedników i czerpiąc z tego informacje o sposobie ich funkcjonowania, wykorzystują zdobytą wiedzę do przygotowywania ataków. Co więcej, nie ulega wątpliwości, że ich działalność nie ogranicza się jedynie do poziomu regionalnego lub określonej strefy kulturowej. Liderzy tego i innych ugrupowań czerpią swoją wiedzę oraz opracowują taktykę działań sięgającą poza pojedynczy kontekst regionu czy społeczności<sup>40</sup>. Dlatego należy zwrócić uwagę na to, że takie jednostkowe podejście skutecznie blokuje odniesienie sukcesu w walce z terroryzmem w wymiarze globalnym.

Trzecim mitem dotyczącym poprawności działań antyterrorystycznych jest wiara w nadzwyczajne środki siłowe jako sposób na unicestwienie terroryzmu. Przywódcy państwowi, którzy zwalczanie terroryzmu opierają na przemocy lub użyciu siły, jak pokazuje historia, rzadko odnoszą sukces. Jednocześnie należy tutaj wspomnieć o możliwości monitorowania na bieżąco wszelkich decyzji władz państwowych zmierzających do zatrzymania fali terroryzmu. Państwo nie powinno lekceważyć opinii publicznej, której rola w osiągnięciu zwycięstwa nad terrorystami może okazać się na każdym etapie walki istotna<sup>41</sup>.

Z powyższymi, błędnymi przekonaniem wiąże się kolejna teoria utrzymująca, że eliminacja źródeł terroryzmu prowadzi również do jego unicestwienia. Jak utrzymuje Cronin, pierwotne korzenie terroryzmu nie gwarantują sukcesu w walce z nim. Dzieje się tak ze względu na fakt, iż porównując początkowy charakter danej kampanii terrorystycznej z jego końcowymi cechami, wykazuje on wiele cech dychotomicznych. Grupa terrorystyczna oraz jej działania ewoluują wraz z upływem czasu. Co za tym idzie, również poprzez zewnętrzne czynniki zmieniają się jej priorytety oraz początkowo wyznaczone cele. Dynamika konfliktu powinna być w tym przypadku obserwowana na bieżąco, a wszelkie działania dostosowywane nie do pierwotnych motywacji grupy, lecz do jej obecnych priorytetów oraz założeń<sup>42</sup>.

Piątym, ostatnim, nieprawidłowym podejściem do kwestii antyterroryzmu jest przekonanie, że działania zmierzające do obcowania ze środowiskiem, z którego dana grupa się wywodzi, oraz do wejścia w jej społeczne więzi przyniosą sukces. Takie kampanie odnosiły powodzenie jedynie w przypadkach, kiedy funkcjonariusze podejmowali próby zniechęcenia danej grupy społeczeństwa do popierania grupy terrorystycznej. Wielokrotnie fiaskiem okazały się próby oddzielenia terrorystów od społeczności, które ich popierały. Rola państwa nie jest tu istotna, ugrupowania terrorystyczne bowiem dużo częściej odnoszą porażkę w wyniku własnej słabości lub określonego błędu taktycznego. Niezaprzeczalnym faktem jest, że każda organizacja terrorystyczna istnieje przez określony czas, po czym kończy swoją działalność. Rolą państwa powinno być regularne dostosowywanie podejmowanych akcji do naturalnej tendencji zanikania danej grupy o charakterze terrorystycznym<sup>43</sup>. (...)

<sup>40</sup> Tamże, s. 25.

<sup>41</sup> Tamże, s. 25–26.

<sup>42</sup> Tamże, s. 26.

<sup>43</sup> Tamże, s. 27.