

Po pierwsze prewencja

Szwedzki model ochrony antyterrorystycznej



W styczniu 2023 r. Szwecja objęła prezydencję w Radzie UE. Jednym z czterech priorytetów tej prezydencji było bezpieczeństwo, w tym ochrona przed zagrożeniami o charakterze terrorystycznym. Na temat rozwiązań antyterrorystycznych stosowanych w Szwecji, roli prewencji, edukacji i współpracy międzynarodowej w zwiększaniu pozio-

mu bezpieczeństwa oraz wyzwań dla tamtejszych służb związanych z prezydencją, z **DANIELEM HEDMANEM**, ekspertem sztokholmskiej policji ds. budowania odporności na ataki terrorystyczne, rozmawia Damian Szlachter.

Szwecja objęła półroczną prezydencję w Radzie UE. Czy ochrona przed terroryzmem będzie jednym z priorytetów tej prezydencji?

DANIEL HEDMAN: Prezydencja w Radzie UE działa zawsze w tzw. trójce (klasyczna trójka składa się z państwa członkowskiego sprawującego prezydencję, państwa, które ją sprawowało poprzednio, oraz tego, które ją obejmie na kolejne pół roku – dop. D.Sz.). Prezydencja szwedzka będzie kontynuować program uzgodniony z pozostałymi dwoma krajami z tej trójki. Budowanie odporności na zagrożenia terrorystyczne to oczywiście jeden z priorytetów szwedzkiego rządu, a największy nacisk zostanie położony na prewencję terrorystyczną. Chodzi tu o prewencję w kontekście radykalizacji prowadzącej do działań ekstremistycznych z użyciem przemocy oraz zmniejszenia podatności na groźne ideologie, jak również o samą aktywność o charakterze terrorystycznym, zarządzanie kryzysowe w przypadku ataku terrorystycznego i budowanie odporności na tego rodzaju ataki wśród podmiotów mogących stać się potencjalnymi celami. Prewencja to filar walki z terroryzmem. Takie podejście jest szczególnie bliskie szwedzkiemu społeczeństwu.

W jaki sposób ocenia się poziom zagrożenia terrorystycznego w Szwecji? Która instytucja odgrywa wiodącą rolę w tym zakresie?

D.H.: W Szwecji system klasyfikacji poziomu zagrożenia terrorystycznego jest bardzo podobny do rozwiązań obowiązujących w większości krajów UE. Obecnie ten poziom wynosi 3 (podwyższone zagrożenie, brak dowodów na planowanie – dop. D.Sz.) w 5-stopniowej skali (5 – nieuchronny atak, dowody na planowanie – dop. D.Sz.). Organem oceniającym poziom tego zagrożenia jest Narodowe Centrum Oceny Zagrożenia Terrorystycznego (ang. National Centre for Terrorist Threat Assessment, szw. Nationellt centrum för terrorhotbedömning, NCT). NCT jest stałą grupą roboczą w ramach Szwedzkiej Rady Współpracy na rzecz Zwalczania Terroryzmu (ang. Swedish Counter-Terrorism Cooperation Council, szw. Samverkansrådet mot terrorism) w Szwedzkiej Służbie Bezpieczeństwa (ang. Swedish Security Service, szw. Säkerhetspolisen,

Sapo), ale nie jest jej formalną częścią. NCT jest obsadzone przez personel Agencji Rozpoznania Radioelektronicznego (ang. National Defense Radio Establishment, szw. Försvarets radioanstalt, FRA), Dyrekcji Wywiadu Wojskowego i Bezpieczeństwa (ang. Military Intelligence and Security Directorate, szw. Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, MUST) oraz Szwedzkiej Służby Bezpieczeństwa. Oceny na temat zagrożenia terrorystycznego otrzymuje również 14 agencji rządowych wchodzących w skład Szwedzkiej Rady Współpracy na rzecz Zwalczania Terroryzmu. NCT opracowuje analizy, w tym analizy strategiczne, ale nie prowadzi dochodzeń w sprawie przestępstw. Formułuje jedynie ocenę dotyczącą stopnia zagrożenia. Ostateczną decyzję w sprawie jego poziomu podejmuje szef Szwedzkiej Służby Bezpieczeństwa.

Sztokholm plasuje się wysoko na liście europejskich miast, które w ostatnich kilkudziesięciu latach doświadczyły różnego rodzaju ataków terrorystycznych. Jak wygląda budowanie odporności na te ataki w stolicy Szwecji? Na co kładzie się nacisk?

D.H.: W tej chwili najważniejsze są dwie kwestie – kontynuacja współpracy w zakresie działań prewencyjnych mających na celu zapobieganie radykalizacji prowadzącej do terroryzmu oraz budowanie odporności na ataki kinetyczne. Budowanie tej odporności ma ścisły związek z obroną cywilną kraju i strategią obronną państwa, a ze względu na geopolityczne konsekwencje wojny w Ukrainie jest osadzone w obszarze integracji z NATO. W Szwecji mamy holistyczne podejście do zapewniania państwu ochrony przed współczesnymi zagrożeniami hybrydowymi. Dużą wagę przywiązuje się do budowania w społeczeństwie odporności na różnego rodzaju zagrożenia, a precyzyjniej rzecz ujmując – do kształtowania mentalności społecznej.

Mamy pewne luki systemowe w dziedzinie prawodawstwa, na przykład w ocenie tego, czym jest infrastruktura krytyczna (IK), a czym nie, jak również tego, kto w administracji rządowej odpowiada za ochronę obiektów innych niż IK. Warto przy tym mieć na uwadze, że dane historyczne

i statystyczne zawsze opisują przeszłość, nie pozwalają natomiast jednoznacznie przewidzieć przyszłości (należy również pamiętać, że na przestrzeni lat zmienia się kwalifikacja konkretnych incydentów powiązanych z terroryzmem. Na przykład rok wcześniej jakieś zdarzenie mogło zostać zaklasyfikowane jako incydent ekstremistyczny, a po zmianach prawnych już jako atak terrorystyczny – dop. D.Sz.). Sztokholm jest niestety miastem szczególnie doświadczonym incydentami o charakterze terrorystycznym. Kilka z nich miało miejsce w centrum tej metropolii (pięć w ciągu 22 lat – dop. D.Sz.). Ta część miasta cechuje się dużą podatnością na atak, ponieważ znajdują się w niej takie obiekty, jak centra handlowe i biznesowe, budynki organów rządowych, biura parlamentarne, budynki o znaczeniu symbolicznym należące do szwedzkiej monarchii, strategiczne węzły komunikacji miejskiej. Pojawia się w niej wiele osób o statusie VIP, a także ogromna liczba turystów. To przyciąga zainteresowanie ekstremistów gloryfikujących przemoc jako narzędzie działań politycznych oraz terrorystów.

Jakiego rodzaju obiekty otrzymują w Szwecji wsparcie państwa w zakresie prewencji antyterrorystycznej?

D.H.: W latach 2014–2015 szwedzka policja zaczęła wspierać władze Sztokholmu w pierwszych inicjatywach antyterrorystycznych mających na celu wzmocnienie bezpieczeństwa fizycznego wybranych obiektów o dużej podatności na ataki terrorystyczne. Działania te zostały zintensyfikowane po ataku na norweskiej wyspie Utøya, który był ogromnym szokiem dla wszystkich krajów nordyckich i momentem przebudzenia. Na początku realizowania projektów prewencyjnych skupiliśmy się na zwiększeniu zdolności szwedzkiej policji do radzenia sobie ze skutkami ataków terrorystycznych, na zapobieganiu radykalizacji prowadzącej do terroryzmu (została pogłębiona współpraca między władzami lokalnymi a społecznościami narażonymi na radykalizację – dop. D.Sz.), opracowaniu programu doradczego ds. zwiększania odporności celów miękkich na ataki kinetyczne. Liderem w tym obszarze była

policeja, którą na początkowym etapie prac wspierała rządowa Agencja ds. Zarządzania Kryzysowego/Zapewnienia Ciągłości Działania (ang. Swedish Civil Contingencies Agency, szw. Myn-digheten för samhällsskydd och beredskap, MSB).

Od 2016 r. tworzyliśmy od podstaw ramy prawne, wybieraliśmy liderów terenowych, opracowywaliśmy metodykę oceny obiektów, procedury i normy standaryzujące rozwiązania systemowe do ochrony przed terroryzmem. Zostały przygotowane, również w języku angielskim, specjalistyczne poradniki w celu zmniejszenia podatności na atak, poświęcone m.in. bezpieczeństwu imprez masowych, reagowaniu na aktywnego strzelca czy ochronie miejsc publicznych. Są one uznawane za wzorcowe i wykorzystywane nie tylko w Szwecji, lecz także na poziomie UE (kolejne cztery poradniki są tłumaczone na język angielski – dop. D.Sz.), m.in. w unijnych ekspertyzach opublikowanych przez Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej (ang. EU Joint Research Centre) w obszarze antyterrorystyki.

Mamy obecnie przepisy wiążące instytucje państwowe i 9 z 12 sektorów rządowych, które są klasyfikowane jako systemy infrastruktury krytycznej. Nie zostało jednak jednoznacznie określone, co jest tą infrastrukturą, a co nie. Na przykład Dworzec Centralny w Sztokholmie nie jest IK, dopóki zdarzenie powodujące poważne zakłócenie funkcjonowania tego strategicznego szlaku komunikacyjnego nie zostanie sklasyfikowane jako krytyczne. Innymi słowy, wsparcie tej konkretnej placówki przez szwedzkie służby specjalne ma miejsce tylko wtedy, gdy dochodzi do incydentu krytycznego dla zapewnienia ciągłości działania transportu kolejowego w mieście. Blisko 90% instytucji państwowych i organów z nimi związanych (usługi podstawowe – dop. D.Sz.) należy do szwedzkiej infrastruktury krytycznej i dlatego może być objęte programami poświęconymi budowaniu odporności na ataki terrorystyczne.

Dziś można powiedzieć, że Szwecja ma rozwiązania systemowe, w ramach których władze lokalne, przedstawiciele organizacji społecznych czy biznesu mogą zwrócić się do policji lub MSB z prośbą o wsparcie w budowaniu kompleksowej odporności na ataki terrorystyczne. Jeszcze pięć lat temu ludzie

praktycznie nie zdawali sobie sprawy z istnienia fizycznych barier antyterrorystycznych służących do powstrzymania ataku przeprowadzanego za pomocą samochodu. Obecnie w Szwecji istnieje system ochrony przed atakiem terrorystycznym i jego skutkami, w którym ważną rolę odgrywa dialog wszystkich stron. Powtórzę raz jeszcze, to są rozwiązania systemowe budowane od podstaw.

Co z perspektywy Twojego doświadczenia ma realny wpływ na zwiększenie odporności obiektu na ataki terrorystyczne? Jakie rozwiązania powinny być traktowane priorytetowo na przykład w przypadku siedzib organów państwowych czy obiektów transportowych stanowiących infrastrukturę krytyczną?

D.H.: Najważniejszą kwestią jest zaprojektowanie systemu detekcji, który wykorzystuje system czujników, kamer wideo, bramki wykrywające metalowe przedmioty czy punkty kontroli dostępu. Zwiększenie szans wykrycia to czynnik, który ma istotny wpływ na zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym czy sabotażowym. Podstawowym warunkiem stworzenia skutecznego systemu detekcji jest wdrożenie strefy bezpieczeństwa poza chronionym obiektem, w odległości od 10 do 100 m od jego obrysu. Znaczenie ma również widoczność każdego systemu bezpieczeństwa. To drogie rozwiązanie, ale na bezpieczeństwie oszczędzać nie warto. W ten właśnie sposób budujemy odporność na zagrożenia terrorystyczne Dworca Centralnego w Sztokholmie, o którym wspominałem wcześniej. Za kilka miesięcy poznamy pierwsze dane, czy nowy model ochrony tego obiektu się sprawdza. Warto również zadbać o to, aby ten system detekcji zaprojektować w jak najprostszym sposobie i z zachowaniem swobód obywatelskich. Szwecja jest przykładem kraju, który udowadnia, że ta równowaga jest osiągalna i akceptowalna dla społeczności lokalnych.

Szwecja bardzo aktywnie działa w UE w obszarze prewencji terrorystycznej i podejmuje liczne inicjatywy edukacyjne w zakresie bezpieczeństwa. Które z nich mają wymiar europejski i mogłyby być z powodzeniem wdrażane w innych krajach?

D.H.: W odniesieniu do aktywności o charakterze naukowym warto podkreślić dokonania szwedzkich badaczy zajmujących się zagrożeniami terrorystycznymi i procesami radykalizacji społecznej, którzy współkierują pracami unijnej sieci RAN (ang. Radicalization Awareness Network). Mam na myśli przede wszystkim dwóch profesorów – Magnusa Ranstorpa i Hansa Bruna. Jeśli chodzi o kwestie ochrony fizycznej przed atakami terrorystycznymi, z pewnością warto wspomnieć o tworzeniu międzyinstytucjonalnych antyterrorystycznych zespołów konsultacyjnych (rodzaj centrum wymiany doświadczeń i wiedzy – dop. D.Sz.) dla społeczności lokalnych. Tę inicjatywę warto podjąć w innych krajach członkowskich UE oraz w strukturach unijnych. Na przykład utworzyć antyterrorystyczne zespoły doradcze czy centra doskonalenia umiejętności w zakresie zwalczania terroryzmu, składające się z przedstawicieli wszystkich komórek organizacyjnych (dyrekcji generalnych) Komisji Europejskiej. Obecnie każdy organ unijny tworzy własne rekomendacje i podręczniki dotyczące ochrony przed zagrożeniami terrorystycznymi, ograniczając się jedynie do swojego obszaru kompetencji. Warto iść w stronę zasady „jeden za wszystkich”.

Co było największym wyzwaniem podczas szwedzkiej prezydencji w UE w obszarze ochrony przed terroryzmem?¹

D.H.: Największe wyzwanie stanowiła duża liczba spotkań oraz to, że odbywały się one w kilku różnych miejscach – na północy i południu Szwecji. Niektóre nasze jednostki policyjne na poziomie regionalnym nie mają wprawdy w obsłudze tego rodzaju spotkań, częściowo brakuje im umiejętności operacyjnych niezbędnych do tego, by sobie z takim wyzwaniem poradzić. To wymuszało dokonywanie dużych ruchów zasobów osobowych i sprzętowych w krótkim czasie. Organizowanie

¹ Wywiad przeprowadzono w lutym 2023 r. Ostatnie pytanie zostało zadane podczas autoryzacji – w lipcu 2023 r., już po zakończeniu przez Szwecję prezydencji w Radzie UE (przyp. red.).

ochrony spotkań było utrudnione z uwagi na konieczność stałej modyfikacji bieżącej analizy zagrożenia w różnych miejscach organizacji wydarzeń, która musiała bazować na strategicznym poziomie oceny zagrożenia terrorystycznego w kraju. Dotyczyło to zwłaszcza tych spotkań, na których pojawiały się w sposób nieplanowany osoby o statusie VIP. Biorąc pod uwagę to, że niepożądane zdarzenia mogły poważnie zaszkodzić wizerunkowi Szwecji, konieczne było ponadnormatywne zwiększenie wysiłków w celu zapewnienia kompleksowej ochrony przed kilkoma różnymi rodzajami zagrożeń, w tym w zakresie gromadzenia danych wywiadowczych dotyczących przestępstw o charakterze terrorystycznym i ich monitorowania w sytuacji kryzysowej.

Rozmawiał: Damian Szlachter

Daniel Hedman

Nadinspektor, od ponad 30 lat funkcjonariusz szwedzkiej policji. Zatrudniony w jednostce ds. porządku i bezpieczeństwa publicznego, w której odpowiada za obsługę dużych wydarzeń, budowanie zdolności ochronnych w szwedzkim społeczeństwie oraz doradztwo dotyczące bezpieczeństwa na poziomie krajowym i unijnym. Ma duże doświadczenie w zakresie dowodzenia operacyjnego i kontroli nad specjalnymi operacjami policyjnymi oraz współpracy wieloagencyjnej. Pracował m.in. w Krajowej Radzie ds. Zwalczania Terroryzmu, w której był odpowiedzialny za zwiększenie zdolności szwedzkiej policji do walki z terroryzmem. Służył również w Szwedzkich Siłach Zbrojnych.