

PRZEGLĄD BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

ISSN 2080-1335



AGENCJA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

CENTRALNY OŚRODEK SZKOLENIA
im. gen. Stefana Roweckiego „GROTA”

**PRZEGLĄD
BEZPIECZEŃSTWA
WEWNĘTRZNEGO**

WARSZAWA 6 (4) 2012

**INTERNAL
SECURITY
REVIEW**

WARSAW 6 (4) 2012

Rada naukowa prof. dr hab. Brunon Hołyst
prof. dr hab. Krzysztof Indeck
dr hab. prof. Krakowskiej Akademii im. A.Frycza-Modrzewskiego
Jerzy Konieczny
dr hab. Andrzej Kunert
prof. dr hab. Andrzej Mania
prof. dr hab. Stanisław Sulowski
prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski
prof. dr hab. Konstanty A. Wojtaszczyk

Redaktor tematyczny Antoni Podolski

Zespół redakcyjny Zbigniew Nawrocki (redaktor naczelny)
Piotr Potejko (zastępca redaktora naczelnego)
Joanna Stępnia-Getke (sekretarz redakcji)
Justyna Kostarska-Seliga, Izabela Laskus,
Grażyna Osuchowska, Anna Przyborowska (redakcja i korekta)

© Copyright by Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Centralny Ośrodek Szkolenia, Emów 2012

ISSN 2080-1335

Wszystkie artykuły zamieszczone w czasopiśmie są recenzowane
All the articles published in the magazine are subject to reviews

Deklaracja o wersji pierwotnej:
Wersja drukowana czasopisma jest jego wersją pierwotną

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Centralny Ośrodek Szkolenia w Emowie
im. gen. Stefana Roweckiego „Grota”
05-462 Wiązowna, ul. Nadwiślańczyków

Redakcja

tel. (+ 48) 22 58 57 736
fax. (+ 48) 22 58 57 014
e-mail: redakcja.pbw@abw.gov.pl
www.abw.gov.pl

Skład i druk: Biuro Logistyki
Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
00-993 Warszawa, ul. Rakowiecka 2A
tel. (+48) 22 58 57 657

Spis treści

I. ANALIZY	9
Jacek Gawryszewski <i>Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec</i>	11
Dagmara Sowińska <i>Geneza wprowadzenia przepisów regulujących formy ochrony cudzoziemców na terytorium RP</i>	24
Waldemar Hołodniuk <i>Cztery lata Polski w Schengen – wzrost czy spadek poziomu bezpieczeństwa?</i>	44
II. PRAWO	55
Małgorzata Niebrzydowska, Radosław Kotowicz <i>Wstęp do informatyki śledczej</i>	57
III. TERRORYZM	69
Piotr Pomianowski, Ewa Maćkowiak <i>Zwalczanie finansowania terroryzmu w świetle prawa obowiązującego w Polsce i we Francji</i>	71
Krzysztof Izak <i>Wpływ sytuacji w zachodniej strefie Sahary i Sahelu na wzrost zagrożenia terroryzmem</i>	95
IV. TECHNIKA, TECHNOLOGIA I BEZPIECZEŃSTWO INFORMATYCZNE ...	109
Dariusz Błachut, Bogdan Szukalski <i>Dopalacze – właściwości chemiczne, skala zagrożeń i przeciwdziałanie rozpowszechnianiu</i>	111
V. OCHRONA EKONOMICZNYCH INTERESÓW PAŃSTWA	137
Remigiusz Rosicki, Grzegorz Rosicki <i>Znaczenie gazociągu Nord Stream dla Polski</i>	139
Tomasz Szewczyk <i>Europejski program ochrony infrastruktury krytycznej</i>	157
VI. HISTORIA	169
Beata Mąciór-Majka <i>Policja Polityczna w województwie krakowskim w latach 1919–1926</i>	171
Arkadiusz Bródka <i>Placówka wywiadowcza Oddziału II Sztabu Głównego (Generalnego) w Szczecinie</i>	188
VII. RECENZJE	201
Piotr Chlebowicz <i>Tim Weiner, „Dziedzictwo popiołów. Historia CIA”</i>	203

Anna Pieszko-Sroka	
<i>JackNasher, „Jakrozpoznaćklamcę”</i>	206
VIII. PRZEGLĄD PRAC KONKURSOWYCH	209
<i>Przeгляд prac laureatów pierwszej edycji konkursu Szefa ABW na najlepszą pracę licencjacką/magisterską z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego.</i>	211
Klaudiusz Wiśniewski	
<i>Między bezpieczeństwem a wolnością – zarys przemian prawnych i psychologiczno-społecznych po II IX 2001 roku</i>	213
Iwona Jankowska-Czyż	
<i>Przygotowanie Wielkiej Brytanii do przeciwdziałania terroryzmowi</i>	234
IX. WYDARZENIA	245
Kazimierz Mordaszewski, Andrzej Ryłski	
<i>Uproszczenie wymiany informacji wywiadowczych w ramach Unii Europejskiej</i> ...	247
Wojciech Basiński, Piotr Potejko	
<i>Konferencja „General dywizji Stefan Rowecki «Grot» – patron Centralnego Ośrodka Szkolenia ABW w Emowie – Polak, żołnierz, patriota”</i>	251
Katarzyna Gołąb	
<i>Konferencja „Classified Information Training Initiative (CITI)”</i>	253
Jarosław Korbacz, Krzysztof Jaworowicz	
<i>Konferencja „Zwalczanie oszustw szkodzących interesom finansowym UE– ujęcie praktyczne w zakresie azjatyckich zorganizowanych grup przestępczych</i>	254
Edyta Jaworska	
<i>Konferencja „The various aspects of protecting classified information”</i>	257
Anna Kańczyk	
<i>Przewodnictwo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej podczas polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r.</i>	259
O autorach	267
Podstawowe zasady recenzowania publikacji w „Przeглядzie Bezpieczeństwa Wewnętrznego”	268
Informacja dla autorów „Przeглядu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”	269

Contents

I. ANALYSES	9
Jacek Gawryszewski <i>Special services of the Federal Republic of Germany</i>	11
Dagmara Sowińska <i>Genesis of the introduction of rulet regulating the form of protection of foreigners in the Republic of Poland</i>	24
Waldemar Hołodniuk <i>Four years of Poland in Schengen – increase or decrease in the level of security?</i> ...	44
II. LAW	55
Małgorzata Niebrzydowska, Radosław Kotowicz <i>Introduction to investigative informatics</i>	57
III. TERRORISM	69
Piotr Pomianowski, Ewa Maćkowiak <i>Combating terrorist financing in the light of the law in force in Poland and France</i>	71
Krzysztof Izak <i>Impact of the situation in the zone of western Sahara and Sahel on the increase of terrorist threats</i>	95
IV. TECHNOLOGY AND INFOSEC	109
Dariusz Błachut, Bogdan Szukalski <i>Designer drugs – chemical properties, scale of risks and counteracting dissemination</i>	111
V. PROTECTION OF ECONOMIC INTERESTS OF THE STATE	137
Remigiusz Rosicki, Grzegorz Rosicki <i>Importance of Nord Stream gas pipeline for Poland</i>	139
Tomasz Szewczyk <i>European Programme for Critical Infrastructure Protection</i>	157
VI. HISTORY	169
Beata Maćior-Majka <i>Political Police in the Cracow Province in 1919–1926</i>	171
Arkadiusz Bródka <i>Intelligence post of the Second Branch of the General Staff in Szczecin</i>	188
VII. REVIEWS	201
Piotr Chlebowicz <i>Tim Weiner, „Legacy of Ashes. The History of the CIA”</i>	203
Anna Pieszko-Sroka <i>Jack Nasher, „How to spot a liar”,</i>	206

VIII. REVIEW OF THE WORK	209
<i>Review of the work of winners of the first edition of the Head of ABW competition for the best BA/MA thesis in the field of internal security</i>	211
Klaudiusz Wiśniewski	
<i>Between security and freedom – outline of legal, psychological and social changes after 11 September 2001</i>	213
Iwona Jankowska-Czyż	
<i>The UK counter-terrorism preparations</i>	234
IX. EVENTS	245
Kazimierz Mordaszewski , Andrzej Ryłski	
<i>Simplification of intelligence information exchange within the European Union</i> ...	247
Wojciech Basiński, Piotr Potejko	
<i>Conference „Major-General Stefan Rowecki ‘Grot’ – patron of the ABW’s Central Training Facility in Emow – Pole, soldier, patriot”</i>	251
Katarzyna Gołąb	
<i>Conference „Classified Information Training Initiative (CITI)”</i>	253
Jarosław Korbacz, Krzysztof Jaworowicz	
<i>Conference „Fight against fraud affecting the financial interests of the EU – practical aspects relative to Asian organized criminal groups”</i>	254
Edyta Jaworska	
<i>Conference „The various aspects of protecting classified information”</i>	257
Anna Kańczyk	
<i>The ABW’s Presidency in the EU Council’s preparatory bodies during the Polish Presidency in the second half of 2011</i>	259
About the Authors	267
Basic principles of reviewing of publication in „Internal Security Review”	268
Information for authors of „Internal Security Review”	269

I ANALIZY

Jacek Gawryszewski

Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec

Służby specjalne w Republice Federalnej Niemiec (w niemieckiej nomenklaturze stosuje się określenie służby tajne, służby wywiadowcze lub służby rozpoznania) uformowały się w pierwszej połowie lat 50. XX w. Istotne znaczenie dla przyjętych wówczas rozwiązań miały decyzje alianckich władz okupacyjnych, które jeszcze przez kilka lat formalnie kontrolowały ich działania. Uznały one, że eskalacja konfliktu pomiędzy Wschodem a Zachodem – między innymi na tle powstania we wrześniu 1949 r. Republiki Federalnej Niemiec – wymusza potrzebę stworzenia służb specjalnych, które byłyby zarówno jednym z atrybutów suwerennego państwa, jak i elementem jego zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa. Stany Zjednoczone, Wielka Brytania i Francja zakładały, iż sprawny aparat wywiadu i kontrwywiadu w Niemczech może mieć decydujące znaczenie dla przebiegu i wyniku konfrontacji pomiędzy oboma blokami politycznymi w Europie.

Obecnie strukturę służb specjalnych tworzą: Federalna Służba Wywiadu (BND), Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (BfV), Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji (LfV) oraz Służba Ochrony Sił Zbrojnych (MAD). Ich usytuowanie w systemach administracji federalnej i administracji krajów związkowych, a także formalna podległość oraz sposób i zakres kontroli zewnętrznej są wypadkową ich kompetencji i zdefiniowanego w zadaniach obszaru rozpoznania. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi oraz praktyką, ze służb specjalnych wyłączone są te, które oprócz uprawnień do realizacji działań operacyjnych posiadają też kompetencje do prowadzenia czynności procesowych: Federalny Urząd Kryminalny (BKA), Krajowe Urzędy Kryminalne (LKA), Kryminalny Urząd Celny (ZKA), Policja Federalna (BPOL). Federalna Służba Wywiadu, Federalny Urząd Ochrony Konstytucji oraz Krajowe Urzędy Konstytucji są służbami cywilnymi, co oznacza, iż podlegają bezpośrednio organom administracji federalnej lub krajowej, a zatrudnieni w nich pracownicy posiadają status cywilnych urzędników administracji. Inaczej jest w przypadku Służby Ochrony Sił Zbrojnych, która jest strukturą o charakterze zmilitaryzowanym. Około dwie trzecie z 1180 osób tam zatrudnionych to żołnierze i oficerowie, pozostali zaś to urzędnicy cywilni.

System służb specjalnych w okresie istnienia tzw. republiki bońskiej, a także po zjednoczeniu Niemiec w październiku 1990 r., podlegał licznym zmianom, głównie w sferze wewnętrznej organizacji oraz podziału i zakresu kompetencji. Przełomowe znaczenie dla obecnego kształtu systemu miały decyzje władz niemieckich po historycznych wydarzeniach związanych z obaleniem muru berlińskiego. Ich konsekwencją była między innymi likwidacja aparatu bezpieczeństwa Niemieckiej Republiki Demokratycznej i decyzja, że funkcjonariusze byłego Ministerstwa Bezpieczeństwa Państwowego (MfS, znanego także jako Stasi) nie będą mogli kontynuować pracy w służbach specjalnych Zjednoczonych Niemiec. Jednocześnie zdecydowano, iż model funkcjonowania służb specjalnych RFN zostanie przeniesiony na teren sześciu nowych landów. Przyjęte w okresie ostatnich sześćdziesięciu lat zmiany nie miały jednak wpływu

na zasady konstytuujące ich funkcjonowanie oraz miejsce i rolę w systemie demokratycznego państwa prawa. Wśród nich należy wymienić: brak uprawnień policyjnych, brak możliwości realizacji czynności procesowych, separacja struktur od systemu organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, wielostopniowa (administracyjna, parlamentarna i pozaparlamentarna) kontrola nad służbami oraz dyrektywa oportunistyczna przy relacji czynności i procedur. Jedną z charakterystycznych cech niemieckiego systemu, która w istotny sposób odróżnia go od innych rozwiązań przyjętych i stosowanych aktualnie w państwach europejskich, jest częściowe odzwierciedlenie federalnej struktury państwa, co jest konsekwencją znacznego stopnia niezależności krajów związkowych w sferze bezpieczeństwa wewnętrznego (dot. Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji). W praktyce oznacza to, że w każdym z 16 niemieckich landów funkcjonują, niezależne od Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, finansowane z budżetów krajów związkowych, Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji (LfV). Stanowią one integralną część (wydziały) krajowych Ministerstw Spraw Wewnętrznych lub (w przypadku krajów związkowych mających status miasta, tj. Berlina, Hamburga i Bremy) funkcjonują w ramach struktur władz wykonawczych, kierowanych przez tzw. senatorów). Ich działania, kompetencje i strukturę regulują ustawy uchwalane przez parlamenty krajowe. Zasady współpracy między Federalnym Urzędem Ochrony Konstytucji a Krajowymi Urzędami Ochrony Konstytucji określa ustawa federalna, która stanowi między innymi o odrębności i niezależności obu instytucji.

W przeciwieństwie do systemu Urzędów Ochrony Konstytucji, Federalna Służba Wywiadu oraz Służba Ochrony Sił Zbrojnych posiadają w pełni scentralizowane struktury funkcjonujące wyłącznie na poziomie federalnym. Federalna Służba Wywiadu nie posiada żadnych struktur na szczeblu krajowym i dysponuje obecnie jedynie zamiejscową siedzibą w Berlinie, która jest integralną komórką organizacyjną centrali w Pullach. Służba Ochrony Sił Zbrojnych ma aktualnie 12 placówek zamiejscowych, w pełni zintegrowanych ze strukturą federalną. Ten sposób organizacji BND i MAD wynika pośrednio z zapisów konstytucji, zgodnie z którą kwestie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa oraz bezpieczeństwa Sił Zbrojnych leżą w wyłącznych kompetencjach władz federalnych.

Jedną z cech systemu służb specjalnych Republiki Federalnej Niemiec jest międzyinstytucjonalny charakter części rozwiązań organizacyjnych, które wprowadzono w celu poprawy ich operatywności i efektywności. Przykładem tego typu rozwiązania jest finansowany z budżetu federalnego Ośrodek Szkoleniowy w Swisttal-Heimerzheim, przeznaczony dla pracowników Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji i Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji, a od 2000 r. także dla oficerów, żołnierzy i pracowników cywilnej Służby Ochrony Sił Zbrojnych. Podobne rozwiązania stosuje się także, wykonując zadania merytoryczne. Służba Ochrony Sił Zbrojnych realizuje działania operacyjne wyłącznie w sferze szeroko rozumianego bezpieczeństwa wewnętrznego struktur podległych resortowi obrony. Zadania o charakterze wywiadowczym w obszarze wojskowym wykonuje jedna z komórek organizacyjnych Federalnej Służby Wywiadu, a jeden z zastępców Szefa BND formalnie odpowiada za ten właśnie aspekt działań służby. Innym przykładem tego typu rozwiązań jest rola, jaką odgrywa powstały w styczniu 1991 r. Federalny Urząd Bezpieczeństwa Teleinformatycznego (BSI). Funkcjonuje on w ramach struktur Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i odpowiada między innymi za bezpieczeństwo systemów łączności administracji rządowej, bezpieczeństwo w sieci Internet oraz za zagadnienia z obszaru kryptografii. Ponadto BSI ściśle współpracuje ze służbami specjalnymi. BND, BfV, LfV i MAD

administrują wspólną platformą bazodanową NADIS, w której są gromadzone i przetwarzane dane uzyskane przez służby podczas prowadzonych działań. Na początku 2011 r. baza NADIS zawierała 1 482 504 rekordy (w 2010 r. – 1 388 992), z czego ponad 70 proc. to dane związane z prowadzonymi przez Federalny Urząd Ochrony Konstytucji procedurami clearingowymi. BND i BfV współpracują także z organizacjami o charakterze pozarządowym. Przykładem jest powstała w 1993 r. Grupa Robocza ds. Bezpieczeństwa Gospodarki (ASW), służąca współpracy i wymianie informacji między agendami rządu federalnego oraz rządów krajowych a podmiotami zrzeszającymi przedsiębiorców, ośrodki naukowo-badawcze i izby handlowo-gospodarcze. Grupa zajmuje się przede wszystkim szeroko rozumianą prewencją w sferze kontrwywiadowczej ochrony gospodarki i osiągnięć naukowych.

Jednym z niepodważalnych standardów, na podstawie których funkcjonują niemieckie służby specjalne, jest zasada ich separacji od instytucji posiadających uprawnienia policyjne („trennungsgebot”). Zasada ta (określona w § 2 pkt. 2 ustawy o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji i jego współpracy z Krajowymi Urzędami Ochrony Konstytucji¹), obejmująca aspekt organizacyjny, funkcjonalny, kompetencyjny i personalny, została narzucona przez alianckie władze okupacyjne i była warunkiem sine qua non utworzenia służb specjalnych Republiki Federalnej Niemiec. Alianci określili ją w specjalnym rozporządzeniu wydanym 14 kwietnia 1949 r., dotyczącym także organizacji służb policyjnych. Jej przyjęcie było konsekwencją tragicznych doświadczeń z okresu nazistowskich Niemiec, kiedy to aparat służb bezpieczeństwa dysponował uprawnieniami śledczymi, co miało ułatwić ściganie przeciwników politycznych hitlerowskiego reżimu. Pewnym odstępstwem od dyrektywy separacji służb specjalnych od instytucji organów ścigania było utworzenie w 2004 r. Centrum Zwalczania Zagrożeń Terrorystycznych (GTAZ). Powstałe na mocy specjalnego ustawodawstwa antyterrorystycznego (przepisy weszły w życie 1 stycznia 2002 r. i miały obowiązywać przez pięć lat; 17 sierpnia 2011 r. niemiecki rząd podjął decyzję o ich przedłużeniu do końca 2015 r.) GTAZ jest platformą wymiany informacji i ośrodkiem analitycznym, w którym reprezentowanych jest 40 instytucji szczebla federalnego i krajowego. Uzupełnieniem GTAZ jest powstałe z inicjatywy Federalnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Centrum Internetowe (GIZ). Jego zadaniem jest monitorowanie istotnych z punktu widzenia zagrożeń terrorystycznych przejawów aktywności w sieci. Oprócz służb specjalnych w GIZ reprezentowane są Federalny Urząd Kryminalny oraz Federalna Prokuratura Generalna. Opierając się na podobnym modelu, funkcjonuje utworzone w czerwcu 2011 r. Narodowe Centrum Zwalczania Przystępności w Cyberprzestrzeni (NCAZ), w którym oprócz służb policyjnych, celnych i instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo teleinformatyczne oraz zwalczanie klęsk żywiołowych, reprezentowane są służby specjalne.

Konsekwencją separacji służb specjalnych od służb policyjnych jest stosowany w niemieckiej praktyce model rozwiązań funkcjonalno-organizacyjnych w systemie instytucji ścigania i wymiaru sprawiedliwości. Obowiązuje on przy zwalczaniu przestępstw motywowanych politycznie, zagrażających bezpieczeństwu wewnętrznemu państwa i porządkowi konstytucyjnemu, przestępstw godzących w suwerenność i międzynarodową pozycję kraju oraz zagrażających jego niepodległości i nienaruszalności terytorium. Model ten dotyczy więc spraw pozostających w operacyjnym zainteresowaniu służb specjalnych, w tym między innymi zwalczania

¹ Ustawa z 20 grudnia 1990 r. o współpracy federacji i krajów federalnych w sprawach ochrony konstytucji i o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji, http://biurose.sejm.gov.pl/t/eksty_pdf_03/bp-25.pdf.

międzynarodowego terroryzmu, szpiegostwa na rzecz obcych wywiadów oraz prawicowego i lewicowego ekstremizmu politycznego. Zgodnie z regulacjami ustawy o ustroju sądów powszechnych w przypadku, gdy wymienione rodzaje przestępstw mają zasięg federalny, kompetencje do ich ścigania posiada jedynie Federalna Prokuratura Generalna przy Federalnym Trybunale Sprawiedliwości w Karlsruhe. Jeżeli tego typu przestępstwa mają charakter lokalny (wynikające z nich zagrożenia występują na obszarze jednego kraju związkowego), to obowiązek ich ścigania spoczywa na wyspecjalizowanych wydziałach lokalnych organów prokuratury. Zważywszy na fakt, iż służby specjalne nie posiadają uprawnień do realizacji czynności procesowych, Federalna Prokuratura Generalna lub prokuratury krajów związkowych powierzają prowadzenie czynności w sprawach procesowych Federalnemu Urzędowi Kryminalnemu lub Krajowym Urzędowi Kryminalnym. W ramach swoich struktur organizacyjnych dysponują one, na szczeblu departamentu lub wydziału, jednostkami specjalizującymi się wyłącznie w prowadzeniu śledztw w tego typu sprawach.

W odróżnieniu od służb posiadających uprawnienia do prowadzenia działań operacyjnych oraz czynności procesowych, niemieckie służby specjalne w realizowanych procedurach nie kierują się zasadą legalizmu (bezwartunkowa konieczność informowania organów prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa), stosując dyrektywę oportunistyczną (możliwość odstępstwa od zgłoszeń o podejrzeniu popełnienia przestępstwa) w sytuacji, kiedy na przykład zagrożony jest ważny interes operacyjny służby. Dyrektywa oportunistyczna nie stosuje się w przypadku podejrzenia ciężkich przestępstw, takich jak zabójstwa, porwania czy zamachy terrorystyczne.

Koordinacja działań służb

Ośrodkiem koordynacji działań niemieckich służb specjalnych jest Urząd Kanclerski. W latach 1949–1964 funkcję tę pełniła Federalna Rada ds. Obrony, której kompetencje przejęła później Federalna Rada ds. Bezpieczeństwa. Obecny kształt systemu koordynacji służb funkcjonuje od 1991 r. Szef Urzędu Kanclerskiego jest równocześnie Pełnomocnikiem Rządu Federalnego ds. Służb Specjalnych. Przewodniczy także Komisji ds. Służb Specjalnych i Bezpieczeństwa funkcjonującej w ramach Urzędu Kanclerskiego. W skład Komisji wchodzi szefowie służb specjalnych, Prezydent Federalnego Urzędu Kryminalnego, przedstawiciele resortów Spraw Wewnętrznych, obrony, spraw zagranicznych oraz sprawiedliwości (w randze sekretarzy stanu). Przedmiotem obrad Komisji jest ocena bieżącej sytuacji pod kątem wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa kraju, w tym także rozpoznanie i neutralizacja potencjalnych zagrożeń.

Merytorycznym i organizacyjnym zapleczem Pełnomocnika Rządu Federalnego ds. Służb Specjalnych jest Departament VI Urzędu Kanclerskiego, którego dyrektor (w randze sekretarza stanu) jest nieformalnie określany koordynatorem służb specjalnych. Jego funkcja polega na bieżącej synchronizacji działań służb, określaniu zakresu i rodzaju współpracy z innymi agendami rządu federalnego i rządów krajów związkowych oraz przygotowywaniu posiedzeń Komisji ds. Służb Specjalnych Bundestagu. Ponadto ma prawo zapoznawać się z wszelkimi istotnymi aspektami działań służb (budżet, planowanie działań, obsada stanowisk), w tym z opiniami i ocenami na temat stanu ewentualnych zagrożeń oraz planowanymi działaniami mającymi na celu ich neutralizację. Ze względu na formalną podległość Federalnej Służby Wywiadu Urzędowi Kanclerskiemu koordynator odpowiada za całokształt działań służby.

Kontrola nad służbami specjalnymi

Kontrola nad służbami specjalnymi RFN ma charakter wielostopniowy i prowadzona jest przez odpowiednie gremia władz ustawodawczych i wykonawczych. W przypadku Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji i Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji nadzór jest prowadzony zarówno na szczeblu federalnym, jak i na poziomie krajów związkowych. Czynności kontrolne wykonywane są także przez Pełnomocnika Rządu ds. Ochrony Danych Osobowych oraz Federalną Izbę Obrachunkową (kontrola finansowa). Inny rodzaj weryfikacji służby stosują media, których przedstawiciele mają prawo uzyskiwać bezpośrednio z biur prasowych służb informacje dotyczące przeprowadzanych przez nie czynności, struktury organizacyjnej, wysokości budżetu itp. (z wyjątkiem informacji o charakterze niejawnym) Odmienny typ kontroli prowadzony jest przez instytucje wymiaru sprawiedliwości, które mają obowiązek rozpatrywania skarg obywateli na działania służb.

Funkcje kontrolne, zarówno o charakterze merytorycznym, jak i administracyjnym wykonują też organy władz federalnych i krajowych, którym podlegają poszczególne służby. Są to odpowiednio: Urząd Kanclerski – w przypadku Federalnej Służby Wywiadu, Federalne Ministerstwo Spraw Wewnętrznych – w przypadku Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, krajowe Ministerstwa Spraw Wewnętrznych – w przypadku Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji oraz Federalne Ministerstwo Obrony – w odniesieniu do Służby Ochrony Sił Zbrojnych.

Legislatura federalna (Bundestag) oraz parlamenty krajów związkowych (Landtagi) pełnią funkcje kontrolne nad służbami specjalnymi, zarówno w trybie zwyczajnym, tj. przewidzianym dla wszystkich innych organów władz wykonawczych, jak i w trybie specjalnym – przewidzianym wyłącznie dla tego obszaru zagadnień. Tryb zwyczajny przewiduje możliwość formułowania przez deputowanych pytań oraz zgłaszania interpelacji skierowanych do ministrów odpowiedzialnych za poszczególne służby. Ponadto deputowani mają prawo zapoznawać się ze sprawozdaniami wszystkich stałych komisji Bundestagu w ramach prac, podczas których dyskutowana jest problematyka związana z funkcjonowaniem służb specjalnych (są to między innymi Komisja Spraw Wewnętrznych, Komisja Budżetu i Komisja Obrony Narodowej). Tryb specjalny natomiast przewiduje pracę dwóch stałych komisji Bundestagu, w których kompetencjach pozostają wyłącznie kwestie dotyczące działalności cywilnych i wojskowych służb specjalnych. Pierwszą z nich jest Komisja ds. Kontroli Służb Specjalnych, o której funkcjonowaniu od 2009 r. mówi art. 45d Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec. Sposób wyboru jej członków, zakres i tryb prac oraz kompetencje określone są w nowej ustawie o Parlamentarnej Komisji ds. Kontroli Służb Specjalnych z 29 lipca 2009 r. Komisja ta obraduje w jedenastoosobowym składzie, a jej członkowie powoływani są zwykłą większością głosów spośród wszystkich deputowanych Bundestagu na początku jego kadencji. Obecnie w skład komisji wchodzi: czterech przedstawicieli CDU/CSU, trzech przedstawicieli SPD, dwóch przedstawicieli FDP oraz po jednym przedstawicielu Lewicy i Zielonych. Komisja na pierwszym swoim posiedzeniu wybiera przewodniczącego. Stanowisko to na rok obejmują przedstawiciele partii tworzących większość rządową, na zmianę z przedstawicielami opozycji. Komisja zbiera się co najmniej raz na kwartał i ma obowiązek przedstawiania w okresie czteroletniej kadencji Bundestagu dwa sprawozdania ze swojej pracy. Ponadto ma prawo zapoznawać się z wszelkimi informacjami na temat działań służb specjalnych, w tym ze szczegółowymi badaniami dotyczącymi zakresu ich zadań i sposobu ich realizacji. W tym celu

Komisja może wnioskować o dostarczenie przez służby wszelkich niezbędnych materiałów, a także o osobiste stawiennictwo wskazanego przez te służby przedstawiciela. Reprezentanci administracji rządowej mają obowiązek bezzwłocznego udzielenia Komisji wszelkiej pomocy, w tym przedłożenia wnioskowanej dokumentacji. Prace Komisji mają charakter niejawnny; mogą w nich uczestniczyć także eksperci powoływani przez jej członków. Mają oni również prawo do udziału w pracach specjalnego gremium Bundestagu, ustalającego budżet służb specjalnych.

Drugim stałym gremium Bundestagu, zajmującym się jednym z aspektów funkcjonowania służb specjalnych, jest tzw. Komisja G10. Jej nazwa pochodzi od art. 10 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec, w którym przewidziano prawną możliwość ograniczenia tajemnicy telekomunikacji oraz korespondencji poprzez stosowanie podsłuchów i inwigilacji przesyłek listowych. Zasady stosowania tego typu środków techniki operacyjnej reguluje *Ustawa z dnia 26 czerwca 2001 r. o ograniczeniu prawa do tajemnicy korespondencji i telekomunikacji*. Możliwość korzystania z podsłuchów telefonicznych i kontroli korespondencji listowej przewidują przepisy, na których podstawie funkcjonują poszczególne służby specjalne (§§ 2a i 3 ustawy o Federalnej Służbie Wywiadu, §§ 4a i 5 ustawy o Służbie Kontrwywiadu Wojskowego oraz §§ 8a i 9 ustawy o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji).

Komisja G10 opiniuje wnioski służb specjalnych o zastosowanie posłuchu telefonicznego oraz kontroli korespondencji i *de iure* wydaje na nie zgodę. Do kompetencji Komisji należy także weryfikacja sposobu wykorzystywania przez służby danych zdobytych w trakcie eksploatacji środków techniki, a także analiza faktycznych wyników ich zastosowania. Komisja G10 podejmuje decyzje o ewentualnym poinformowaniu osoby o zastosowaniu wobec niej technicznych środków inwigilacji (warunkowy obowiązek wszczęcia takiej procedury przewidują przepisy ustawy o ograniczeniu prawa do tajemnicy korespondencji i telekomunikacji). Ponadto Komisja G10 rozstrzyga o zasadności skarg obywateli na pozaprawne działania służb związane ze stosowaniem specjalnych środków technicznych. Po wejściu w życie 1 stycznia 2002 r. specjalnych przepisów antyterrorystycznych, poszerzających uprawnienia służb specjalnych w zakresie dostępu do zasobów bazodanowych (dane instytucji finansowych i banków, operatorów telekomunikacyjnych czy przewoźników lotniczych), Komisja analizuje sposób i zakres wykorzystywania tych dodatkowych uprawnień przez służby. Jej członkowie mają prawo do wglądu do wszelkiego typu akt będących w dyspozycji służb oraz przeprowadzania wizyt kontrolnych na terenie ich obiektów. Komisja G10 składa się z dziewięciu członków, którzy nie muszą zasiadać w niemieckim parlamencie. Typowani są przez deputowanych Bundestagu na okres trwania kadencji. Z grona członków Komisji wybierany jest przewodniczący (warunkiem sprawowania tej funkcji jest posiadanie wykształcenia prawnicze i praktyka prawna), który kieruje jej pracami. Komisja, zbierająca się na posiedzeniach co najmniej raz w miesiącu, przedstawia Bundestagowi roczne sprawozdanie ze swoich prac.

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji – Bundesamt für Verfassungsschutz (BfV)

Funkcjonowanie służby specjalnej odpowiedzialnej za wewnętrzne bezpieczeństwo i integralność państwa (w ramach systemu instytucji federalnych) przewiduje art. 73 ust. 1 pkt 10 Konstytucji Republiki Federalnej Niemiec. Ten sam przepis stanowi o współpracy Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji z Krajowymi Urzędami

Ochrony Konstytucji, których kompetencje w zakresie bezpieczeństwa obejmują terytorium poszczególnych krajów związkowych.

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji powstał 27 września 1950 r. za aprobatą zachodnich aliantów i do końca 1955 r. funkcjonował pod ich nadzorem. Z pierwszym okresem funkcjonowania służby wiąże się liczne kontrowersje dotyczące jej związków z funkcjonariuszami aparatu bezpieczeństwa III Rzeszy. W 2009 r. została powołana specjalna wewnętrzna komisja złożona z ekspertów i historyków, która ma na celu wyjaśnienie tych faktów. Licząca na początku lat 50. około 75 etatów służba miała za zadanie pozyskiwać i analizować informacje dotyczące ewentualnych akcji sabotażowych lub wywrotowych, skierowanych przeciwko RFN. Według danych za 2010 r. w BfV zatrudnionych jest 2641 osób (odpowiednio w 2009 r. – 2579), a budżet służby wynosi 174 306 125 euro (w 2009 r. – 158 101 808 euro).

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji jest służbą rozpoznawczo-informacyjną. Około 80 proc. danych, którymi dysponuje, pochodzi ze źródeł otwartych, w tym z prasy codziennej i wydawnictw periodycznych, mediów elektronicznych, internetu, dostępnych platform bazodanowych, statutów, materiałów naukowych i edukacyjnych, opracowań eksperckich, publikacji organizacji pozarządowych, partii politycznych i związków wyznaniowych, opracowań analitycznych, wystaw, sympozjów i konferencji. Pozostałe 20 proc. informacji uzyskuje się, stosując środki techniki operacyjnej oraz od osobowych źródeł informacji czy ze współpracy z partnerskimi służbami specjalnymi.

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, którego siedziba znajduje się w Kolonii (jedynie Departament ds. Zwalczania Terroryzmu Islamskiego mieści w Berlinie), podlega Federalnemu Ministerstwu Spraw Wewnętrznych i jest finansowany ze środków budżetowych (Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji natomiast finansowane są przez administrację rządową poszczególnych landów). Prezydentem BfV od lipca 2000 r. jest Heinz Fromm, a jego zastępcą Alexander Eisvogel, mianowany na to stanowisko w maju 2010 r.

Zadania, zasady funkcjonowania oraz relacje i zakres współpracy BfV z Krajowymi Urzędami Ochrony Konstytucji określa ustawa o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji. Uprawnienia BfV w zakresie stosowania środków techniki operacyjnej oraz dostępu do różnego typu zasobów bazodanowych poszerzyła *Ustawa z 1 stycznia 2002 r. o zwalczaniu międzynarodowego terroryzmu*, której uchwalenie było konsekwencją zamachów Al-Kaidy z 11 września 2001 r. Ponadto Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, na mocy *Ustawy z dnia 21 kwietnia 1994 r. o procedurach poświadczenia bezpieczeństwa*, realizuje i koordynuje działania w tym zakresie.

Zgodnie z § 3 ustawy o Federalnym Urzędzie Ochrony Konstytucji BfV i LfV są uprawnione do pozyskiwania, gromadzenia i analizowania informacji, w tym danych osobowych mających istotne znaczenie z punktu widzenia:

- zwalczania zagrożeń dla porządku i integralności demokratycznego państwa prawa i jego instytucji,
- zwalczania zagrożeń dla bezpieczeństwa i integralności państwa wynikających z działalności obcych służb wywiadowczych,
- zapobiegania działalności osób lub grup osób, które stosując przemoc, usiłują zagrozić wewnętrznym lub zewnętrznym interesom państwa,
- zwalczania działań zagrażających gwarantowanym w ustawie zasadniczej wolnościom obywatelskim.

Zgodnie z § 8 tej ustawy Federalny Urząd Ochrony Konstytucji i Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji są uprawnione do pozyskiwania za pomocą środków

techniki operacyjnej i obserwacji, a także przy pomocy osobowych, niejawnych źródeł informacji oraz pracowników „pod przykryciem”, danych i informacji niezbędnych do realizacji zadań. Na wniosek osób, które pozostawały w operacyjnym zainteresowaniu służb, na mocy § 15 ustawy, BfV i LfV mają obowiązek przekazywania informacji o tych osobach, zebranych w trakcie prowadzonych działań. Szef służb lub wyznaczony przez niego pełnomocnik może odmówić przekazania danych w sytuacji, gdy może to spowodować zagrożenie dla bezpieczeństwa prowadzonych działań lub dla osobowych źródeł informacji. Służby mają także możliwość wykorzystywania dokumentów legalizacyjnych oraz zapisywania i utrwalania danych uzyskanych za pomocą techniki operacyjnej. Na mocy § 8a ustawy BfV i LfV mogą zwracać się do podmiotów gospodarczych zajmujących się transportem lotniczym, firm świadczących usługi telekomunikacyjne i pocztowe oraz instytucji finansowych i bankowych o dane niezbędne do realizacji ich zadań. Pozyskane w ten sposób informacje mogą być przetwarzane i analizowane bez zgody i wiedzy osób zainteresowanych. Zgodnie z § 2 ustawy, o której mowa BfV i LfV nie mają uprawnień do realizacji czynności procesowych.

Na podstawie § 5 ustawy BfV ma możliwość prowadzenia działań operacyjnych na obszarze jednego lub kilku krajów związkowych wyłącznie w sytuacji, kiedy rozpoznawane przestępstwa mają charakter federalny lub gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że mogą godzić w zewnętrzne interesy państwa. Organizacyjna i merytoryczna niezależność Krajowych Urzędów Ochrony Konstytucji ograniczona jest jedynie w przypadku współpracy międzynarodowej, która koordynowana jest przez BfV. Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji, podobnie jak Federalny Urząd Ochrony Konstytucji, mają obowiązek przygotowywania i publikowania rocznych sprawozdań ze swojej działalności. Zgodnie z § 18 ustawy orany ścigania oraz organy administracji państwowej szczebla federalnego i krajowego zobowiązane są do przekazywania BfV i LfV wszelkich posiadanych przez nie danych i informacji dotyczących wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Na mocy § 20 ustawy BfV i LfV przekazują organom ścigania uzyskane w trakcie działań operacyjnych informacje, z których może wynikać podejrzenie popełnienia przestępstwa w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Przedmiotami rozpoznania BfV oraz LfV są aktualnie:

- aktywność środowisk ekstremistycznych związanych z partiami pravicowymi i lewicowymi,
- aktywność tzw. Kościoła sejentologicznego,
- osoby i ugrupowania związane z międzynarodowym terroryzmem islamskim, w tym z finansowaniem i propagowaniem terroryzmu jako metody walki politycznej,
- działalność na terenie Republiki Federalnej Niemiec osób i ugrupowań związanych z międzynarodowym terroryzmem politycznym (poza terroryzmem islamskim),
- aktywność obcych służb specjalnych na terenie Niemiec, w tym kontrwywiadowcza ochrona gospodarki, osiągnięć naukowych i infrastruktury krytycznej,
- proliferacja broni masowego rażenia (BMR),
- ochrona tajemnicy państwowej oraz procedury poświadczenia bezpieczeństwa.

W ramach struktury organizacyjnej BfV funkcjonują obecnie:

- Departament Z – logistyka, finanse, kadry oraz zarządzanie zasobami,
- Departament IT – informatyka i technika specjalna,
- Departament 1 – zagadnienia prawne,
- Departament 2 – pravicowy i lewicowy ekstremizm polityczny,
- Departament 3 – wsparcie techniczne,

- Departament 4 – kontrwywiad, ochrona informacji niejawnych, proliferacja BMR, procedury clearingowe,
- Departament 5 – międzynarodowy terroryzm polityczny (z wyłączeniem terroryzmu islamskiego),
- Departament 6 – międzynarodowy terroryzm islamski.

Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji mają podobny model organizacji wewnętrznej. Wyjątkiem w tym zakresie jest Bawarski Krajowy Urząd Ochrony Konstytucji – BLfV, do którego kompetencji należy także zwalczanie przestępczości zorganizowanej oraz korupcji.

Federalny Urząd Ochrony Konstytucji i Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji prowadzą od wielu lat działalność informacyjno-publicystyczną związaną z problematyką bezpieczeństwa, co jest jednym z istotnych elementów kampanii o charakterze prewencyjnym. Przejawem tej aktywności są między innymi periodyczne publikacje, wystawy oraz sympozja i konferencje.

Federalna Służba Wywiadu – Bundesnachrichtendienst (BND)

Służba ta powstała formalnie 1 kwietnia 1956 r. Jest to jedyna służba specjalna w Republice Federalnej Niemiec odpowiedzialna za pozyskiwanie i analizę informacji istotnych z punktu widzenia zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz jego interesów międzynarodowych. Przed powołaniem BND funkcję cywilnego i wojskowego wywiadu RFN pełniła tzw. Organizacja Gehlena, utworzona przez amerykańskie władze okupacyjne. Reinhard Gehlen, były wysokiej rangi oficer Sztabu Generalnego Wehrmachtu, stworzył służbę rozpoznania i wywiadu opartą na modelu funkcjonującym w okresie hitlerowskich Niemiec i bazującą w znacznym stopniu na byłych członkach SS oraz funkcjonariuszach SD i Gestapo, a także oficerach Abwehry. Szacuje się, że około 30 proc. pracowników i współpracowników Organizacji Gehlena, który w latach 1956–1968 był Prezydentem BND, wywodziło się z NSDAP. W lutym 2011 r. kierownictwo służby powołało do życia specjalną grupę ekspertów i historyków, której celem jest zbadanie związków służby z funkcjonariuszami aparatu bezpieczeństwa III Rzeszy.

Przepisem regulującym funkcjonowanie BND oraz określającym jej kompetencje i zadania jest ustawa z 20 grudnia 1990 r. Zgodnie z § 1 tej ustawy BND uprawniona jest do prowadzenia działań wyłącznie poza granicami kraju (jedynym wyjątkiem są procedury związane z wewnętrznym bezpieczeństwem służby). Federalna Służba Wywiadu nie ma uprawnień do realizowania czynności procesowych oraz prawnych możliwości współpracy ze służbami policyjnymi w trakcie wykonywanych zadań. Federalna Służba Wywiadu podlega bezpośrednio Urzędowi Kanclerskiemu, który odpowiada jednocześnie za koordynację działań pozostałych służb specjalnych. Służba składa Urzędowi Kanclerskiemu roczne sprawozdanie ze swojej działalności. Na mocy § 2a ustawy jest ona uprawniona do stosowania środków techniki operacyjnej oraz korzystania z osobowych, niejawnych źródeł informacji, jeśli jest to niezbędne do realizacji jej zadań. Podobnie jak w przypadku Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji, ustawa nakłada w § 7 warunkowy obowiązek informowania (na wniosek zainteresowanego) o działaniach podejmowanych przez służbę w stosunku do określonej osoby.

Federalna Służba Wywiadu, pomimo iż jest służbą o stricte cywilnym profilu, realizuje także zadania związane z wywiadem wojskowym. Odpowiedzialnym za koordynację działań w tym zakresie jest jeden z zastępców Prezydenta BND.

Centrala Federalnej Służby Wywiadu znajduje się w Pullach. W kwietniu 2003 r. podjęto decyzję o budowie nowej siedziby w Berlinie, która kosztowała około 1,5 mld euro. Od tego czasu przeniesiono tam kilka jednostek organizacyjnych. Obecnie w BND zatrudnionych jest około 6000 osób. Budżet służby wynosi blisko 478 mln euro (dane z 2010 r.) i jest w 100 proc. finansowany ze środków federalnych. Zatwierdza go i kontroluje 10-osobowe gremium składające się z grupy deputowanych Komisji ds. Budżetu Bundestagu. Gremium jest powoływane na mocy § 10a *Ustawy z 14 marca 2001 r. o budżecie państwa*. Jego obrady mają charakter niejawni. Głos doradczy w sprawie budżetu BND posiada Komisja ds. Służb Specjalnych Bundestagu.

Prezydentem Federalnej Służby Wywiadu jest, mianowany na to stanowisko w 2011 r., Gerhard Schindler. Funkcje zastępców pełnią: dr Géza Andreas von Geyr, gen. Norbert Stier, odpowiedzialny za problematykę wywiadu wojskowego, oraz Werner Ober, w którego zakresie obowiązków znajdują się zagadnienia związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi i zapleczem techniczno-materiałowym oraz modernizacją służby.

W ramach struktury organizacyjnej w BND funkcjonują:

- Departament GL – centrum analityczno-koordynacyjne, punkt koordynacji w przypadku sytuacji kryzysowych, funkcje łącznikowe z Siłami Zbrojnymi,
- Departament UF – wsparcie techniczno-informacyjne (np. mapy topograficzne, analiza zdjęć satelitarnych),
- Departament EA – koordynacja współpracy i kontaktów międzynarodowych,
- Departament TA – rozpoznanie za pomocą środków technicznych (SIGINT),
- Departament LA i LB – opracowywanie materiałów analitycznych dla administracji federalnej,
- Departament TE – rozpoznawanie terroryzmu międzynarodowego i przestępczości zorganizowanej,
- Departament TW – proliferacja BMR, międzynarodowy obrót bronią i uzbrojeniem,
- Departament SI – bezpieczeństwo wewnętrzne,
- Departament TU – wsparcie techniczne, bezpieczeństwo teleinformatyczne i telekomunikacyjne,
- Departament TK – rozwój techniczny i technologiczny,
- Departament ZY – administracja, finanse, zarządzanie zasobami ludzkimi logistyką oraz ośrodek szkolenia kadr.

Służba Ochrony Sił Zbrojnych

– Amt für den Militärischen Abschirmdienst (MAD)

Za datę powstania wojskowych służb specjalnych Republiki Federalnej Niemiec przyjmuje się 30 stycznia 1956 r., kiedy to w ramach Federalnego Ministerstwa Obrony utworzono Wydział Wewnętrznego Bezpieczeństwa Sił Zbrojnych. W październiku 1957 r. struktura ta, przy zachowaniu dotychczasowych kompetencji, przemianowana została na Urząd ds. Bezpieczeństwa Sił Zbrojnych. Od 1961 r. siedziba MAD znajduje się w Kolonii. W 1984 r., w wyniku częściowej restrukturyzacji resortu obrony, służba została podporządkowana jednemu z sekretarzy stanu ministerstwa, który formalnie odpowiadał za jej działania. W tym czasie utworzono także w ramach Sił Zbrojnych trzy stanowiska pełnomocników ds. bezpieczeństwa wewnętrznego. Ich zadaniem było wdrażanie rekomendowanych przez służbę rozwiązań w zakresie wewnętrznych procedur bezpieczeństwa. Od 1984 r. służba nosi tę samą nazwę, co obecnie.

W dniu 20 grudnia 1990 r. uchwalono ustawę o Służbie Ochrony Sił Zbrojnych, która określa kompetencje służby oraz środki i metody jej pracy. Przepisy te sytuują MAD jako służbę specjalną o niemalże takich samych uprawnieniach, jakie posiadają służby cywilne (był to jeden z celów standaryzacji przepisów dotyczących funkcjonowania służb specjalnych w RFN). Zgodnie z nowelizacją ustawy, która weszła w życie 12 marca 2004 r., kompetencje MAD poszerzono o działania zabezpieczające niemieckie kontyngenty wojskowe za granicą i misje humanitarne z udziałem Sił Zbrojnych. Ostatnim etapem restrukturyzacji MAD była redukcja placówek zamiejscowych (z 28 do 12) oraz uproszczenie systemu dowodzenia i organizacji jednostek.

Zgodnie z § 1 cytowanej ustawy Służba Ochrony Sił Zbrojnych zajmuje się rozpoznawaniem i zwalczaniem zagrożeń dla wewnętrznego bezpieczeństwa struktur podległych resortowi obrony, wynikających z działalności obcych służb specjalnych, ugrupowań terrorystycznych oraz osób lub grup osób stosujących przemoc dla osiągnięcia celów politycznych. Służba Ochrony Sił Zbrojnych realizuje procedury clearingowe w stosunku do żołnierzy, oficerów i pracowników cywilnych zatrudnionych w resorcie obrony. Ponadto odpowiada za bezpieczeństwo infrastruktury Sił Zbrojnych, w tym telekomunikacji, łączności, transportu specjalnego oraz kryptografii. Podobnie jak BfV i BND, Służba Ochrony Sił Zbrojnych nie ma uprawnień do prowadzenia czynności procesowych. Może ona, w zakresie realizacji zadań, stosować środki techniki operacyjnej oraz korzystać z osobowych, niejawnych źródeł informacji.

Od lutego 2010 r. szefem służby jest Karl-Heinz Brüsselbach, a jej siedziba znajduje się w Kolonii. Służba Ochrony Sił Zbrojnych posiada 12 placówek zamiejscowych; ich dyslokacja odpowiada rozmieszczeniu najistotniejszych z punktu widzenia efektywności działań obronnych jednostek wojskowych wszystkich rodzajów Sił Zbrojnych.

Strukturę MAD tworzy aktualnie pięć departamentów:

- Departament I – zabezpieczenie techniczne, kwestie prawne, współpraca międzynarodowa,
- Departament II – rozpoznawanie i zwalczanie ekstremizmu politycznego i terroryzmu,
- Departament III – kontrwywiad oraz kontrwywiadowcze zabezpieczenie kontyngentów zagranicznych i misji humanitarnych z udziałem Sił Zbrojnych,
- Departament IV – ochrona informacji niejawnych i realizacja procedur poświadczenia bezpieczeństwa,
- Departament V – zabezpieczenie logistyczne.

W Służbie Kontrwywiadu Wojskowego zatrudnionych jest obecnie 1180 osób (dane za 2010 r.), z czego około dwie trzecie to personel wojskowy. Budżet służby, finansowany w całości ze środków federalnych, wyniósł w 2010 r. prawie 73 mln euro (w 2009 r. było to około 70,5 mln euro).

Podsumowanie

Służby specjalne Republiki Federalnej Niemiec, pomimo formalnej i organizacyjnej separacji od służb policyjnych, stanowią integralną część systemu instytucji odpowiedzialnych za wewnętrzne i zewnętrzne bezpieczeństwo państwa. Ich usytuowanie w systemie oraz przyjęty model współpracy z innymi instytucjami administracji powoduje, iż odgrywają one istotną rolę we wczesnym rozpoznawaniu potencjalnych i realnych zagrożeń dla integralności państwa oraz jego zdolności obronnych. Ważnym aspektem działalności tych służb jest opracowywanie informacji analitycznych i eks-

pertyz przeznaczonych dla instytucji państwa, podejmujących decyzje istotne z punktu widzenia bezpieczeństwa.

Konsekwencją obserwowanej w ostatniej dekadzie eskalacji zagrożeń terrorystycznych oraz innych zjawisk mających charakter konfliktów asymetrycznych jest systematyczne poszerzanie kompetencji w zakresie dostępu do danych i informacji oraz ich analizy. Jednym z przykładów tej tendencji jest uchwalony w 2001 r. pakiet ustaw antyterrorystycznych. Pomimo przejściowego okresu obowiązywania, ustawy wzbudzają liczne kontrowersje i obawy o gwarancje dla podstawowych praw wolnościowych, stanowiących fundament demokratycznego państwa prawa. Niektóre z przyjętych przez państwo regulacji, w założeniu mających wzmocnić efektywność działania służb, zostały zakwestionowane przez organy władzy sądowniczej. Tak się stało między innymi z przepisami zwiększającymi służbom specjalnym i organom ścigania dostęp do danych telekomunikacyjnych (w marcu 2010 r. Trybunał Konstytucyjny uznał te przepisy za niezgodne z ustawą zasadniczą RFN). Decyzja ta wywołała krytyczne opinie przedstawicieli służb, którzy podkreślają, iż wielostopniowa kontrola nad służbami realizowana przez organy władzy ustawodawczej i wykonawczej w pełni gwarantuje legalny charakter ich działań.

Poprawa efektywności i operatywności działania służb, szczególnie w zakresie zwalczania terroryzmu oraz cyberprzestępczości, była celem wdrożonych w ostatnim czasie zmian systemowych, polegających na wymianie informacji ze służbami realizującymi czynności policyjne (GTAZ, GIZ, NCAZ). Toczy się także debata na temat modernizacji systemu, zakładającej między innymi likwidację Służby Ochrony Sił Zbrojnych, co ma być konsekwencją procesu uzawodowienia Bundeswehry i znacznej redukcji Sił Zbrojnych. Należy przypuszczać, że projektowana stopniowa fuzja ze służbami policyjnymi spowoduje konieczność ponownego zdefiniowania niektórych kompetencji i zadań służb specjalnych.

Streszczenie

W artykule opisano zadania, kompetencje, usytuowanie w systemie administracji, podległość i zakres kontroli zewnętrznej służb specjalnych w Republice Federalnej Niemiec. Struktura niemieckich służb specjalnych uformowała się w pierwszej połowie lat 50. Obecnie w ich skład wchodzi: Federalna Służba Wywiadu (BND), Federalny Urząd Ochrony Konstytucji (BfV), Krajowe Urzędy Ochrony Konstytucji (LfV) oraz Służba Ochrony Sił Zbrojnych (MAD).

Jedną z fundamentalnych zasad funkcjonowania niemieckich służb jest ich separacja od organów ścigania. W przypadku konieczności podjęcia czynności procesowych w sprawach pozostających w ich kompetencji, prowadzą je specjalne jednostki, funkcjonujące w ramach Federalnego Urzędu Kryminalnego (BKA) oraz Krajowych Urzędów Kryminalnych (LKA), a nadzór nad nimi sprawuje Federalna Prokuratura Generalna.

Około 80 proc. informacji będących przedmiotem analizy ze strony służb specjalnych pochodzi ze źródeł otwartych. Kompetencje służb w zakresie dostępu do różnego typu baz danych zostały poszerzone w 2001 r., kiedy weszły w życie specjalne ustawy antyterrorystyczne, których przepisy będą obowiązywać do 2015 r.

Wśród priorytetów działań cywilnych i wojskowych służb specjalnych należy wymienić zwalczanie międzynarodowego terroryzmu, rozpoznawanie aktywności obcych służb specjalnych, zwalczanie ekstremizmów politycznych, przeciwdziałanie

proliferaacji broni masowego rażenia oraz kontrwywiadowcza ochrona gospodarki i ochrona systemu obiegu informacji niejawnych.

Abstract

The article presents tasks, competences, position in the public administration system, subordination and scope of the external supervision of special services of the Federal Republic of Germany. The structure of the German special services was formed in the first half of the 50s. At present, the services are composed of the Federal Intelligence Service (BND), the Federal Office for the Protection of the Constitution (BfV), State Offices for the Protection of the Constitution (LfV), Military Security Service (MAD).

One of the fundamental principles of functioning of the services is their separation from the law enforcement agencies. If the need arises, special units within the Federal Criminal Police Office (BKA), State Criminal Police Offices (LKA) under supervision of the Federal General Prosecutor's Office conduct procedural acts in matters within the competence of the services.

Approximately 80% of information analyzed by the special services comes from open sources. The services' powers relative to the access to various databases were enlarged in 2001 when special antiterrorist Acts in force until 2015 came into force.

Among the priorities of civil and military operations of special services, are, inter alia, the following issues: counteracting international terrorism, investigating activities of foreign special services, combating political extremisms, counteracting proliferation of weapons of mass destruction as well as counter-intelligence protection of economy and system of flow of classified information.

Dagmara Sowińska

Geneza wprowadzenia przepisów regulujących formy ochrony cudzoziemców na terytorium RP

Od początku lat 90. XX w. obserwowano znaczny napływ cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Przybywali oni do Polski albo w poszukiwaniu stałej ochrony, starając się o status uchodźcy lub azyl, albo traktowali Polskę jako kraj tranzytowy do państw Europy Zachodniej gwarantujących lepsze warunki bytowe. W związku z tym potrzebne było stworzenie skuteczniejszych mechanizmów zwalczania nielegalnej migracji, a jednocześnie zapewnienie właściwej ochrony osobom, które znalazły się w szczególnie trudnym położeniu ze względu na sytuację panującą w kraju ich pochodzenia. W ostatnich latach liczba obcokrajowców ubiegających się o udzielenie ochrony na terytorium RP systematycznie wzrasta. Według danych statystycznych Urzędu do Spraw Cudzoziemców (UdSC) liczba wniosków o zalegalizowanie pobytu na terenie Polski w 2007 r. oscylowała w granicy 16 tys., w latach 2008–2009 wzrosła do ponad 23 tys. rocznie, a w 2010 r. osiągnęła poziom ponad 30 tys. Migracja wystąpiła na tak dużą skalę, że konieczne stało się uregulowanie spraw związanych z udzielaniem ochrony cudzoziemcom na terytorium RP w odrębnych aktach prawnych. Miało to zapewnić większą czytelność i przejrzystość przyjętych rozwiązań, a także ułatwić podejmowanie działań przez organy stosujące prawo. W niniejszej publikacji podjęto próbę przedstawienia i omówienia form ochrony, jakiej RP udziela cudzoziemcom szukającym schronienia na jej terytorium. Wykorzystano do tego literaturę specjalistyczną oraz orzecznictwo polskich sądów. I o ile w dostępnych źródłach można znaleźć wiele opracowań i publikacji traktujących o statusie uchodźcy, o tyle w odniesieniu do pozostałych form ochrony tematyka ta nie była dotychczas przedmiotem szerszych omówień.

Ilekcroć w publikacji będzie mowa o ustawie, należy przez to rozumieć *Ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2009 r., Nr 189, poz. 1472 z późn. zm.)

1. Formy ochrony cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej

Aktem prawnym regulującym przedmiotowe zagadnienie jest wspomniana wyżej ustawa. Określono w niej zasady, warunki i tryb udzielania ochrony cudzoziemcom, a także wskazano organy posiadające właściwość w tych sprawach. Ustawa ta jest jednym z najważniejszych elementów polskiego prawodawstwa regulującego sprawę obcokrajowców, ponieważ zawiera kompletną regulację dotyczącą udzielania im ochrony na terytorium RP. Oznacza to, iż w polskim prawie nie ma innych przepisów odnoszących się do tego zagadnienia. Występują one natomiast w obowiązujących Polskę aktach prawa międzynarodowego¹.

¹ Głównymi aktami prawa międzynarodowego w tym zakresie są: *Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28.07.1951 r.* (tzw. Konwencja Genewska) oraz *Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31.01.1967 r.*, ratyfikowane przez Polskę i podane do powszechnej wiadomości przez Prezydenta RP w Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517.

Zgodnie z art. 3 ustawy cudzoziemcovi na terytorium RP udziela się ochrony poprzez:

- 1) nadanie statusu uchodźcy,
- 2) udzielenie ochrony uzupełniającej,
- 3) udzielenie azylu,
- 4) udzielenie zgody na pobyt tolerowany,
- 5) udzielenie ochrony czasowej.

Warto dodać, iż przepisy stanowią, że w razie jakichkolwiek wątpliwości co do formy ochrony, o jaką wnioskuje cudzoziemiec (np. brak wskazania we wniosku), organ ma obowiązek przyjąć domniemanie, iż wniosek dotyczy statusu uchodźcy. Cudzoziemiec nie ma wyraźnego obowiązku precyzowania swojego żądania, wystarczy samo stwierdzenie, że chce uzyskać ochronę. Tym zapisem do polskiego porządku prawnego został wdrożony art. 2 lit. B dyrektywy 2005/85/WE², w którym określono definicję wniosku. Dodatkowo zapis ten ma pełnić rolę gwarancyjną³.

Wymieniony art. 3 ustawy ma jedynie charakter porządkująco-informacyjny i w swej istocie nie wymaga szerszego komentarza. Wart podkreślenia jest jedynie fakt, iż w odniesieniu do formy ochrony, jaką jest udzielenie zgody na pobyt tolerowany, zgoda w tym aspekcie ma charakter dwojaki. Po pierwsze jest traktowana jako instrument ochrony, a po drugie jako instrument legalizacji pobytu na terytorium RP cudzoziemców, których wydalenie okazało się niewykonalne.

1.1. Status uchodźcy

Zgodnie z art. 1 lit. A pkt. 2 Konwencji Genewskiej uchodźcą jest osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony swojego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i, znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw do tego państwa powrócić. Przyjmuje się jednak, że obawy przed prześladowaniami nie uzasadniają okoliczności o charakterze ogólnym, takich jak np. trwające działania wojenne, niedemokratyczny system polityczny czy ogólny brak bezpieczeństwa w kraju pochodzenia. Takie okoliczności są często określane zbiorczo jako „ogólne warunki kraju pochodzenia”. Według ugruntowanego poglądu tego typu okoliczności są tłem, na którym wzrasta obawa cudzoziemca i w tym sensie rozstrzygnięcia spraw uchodźczych mówią często o wymogu indywidualizacji obawy. Tożsamy zapis, określający przesłanki nadania cudzoziemcovi statusu uchodźcy, w polskim prawodawstwie znajduje się w art. 13 ust. 1 ustawy. Problematiczne w tym aspekcie staje się zdefiniowanie pojęcia uzasadnionej obawy, które nie zostało dokładnie sprecyzowane. Przyjmuje się,

² Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz.Urz. UE z 13 grudnia 2005 r., Nr L326/13).

³ Tamże, *Każdy wniosek o ochronę międzynarodową jest uznawany za wniosek o udzielenie azylu, chyba że osoba go składająca wyraźnie wnioskuje o inny rodzaj ochrony, która może być stosowana oddzielnie*. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż określenie a z y l w tym kontekście jest odpowiednikiem statusu uchodźcy.

iż podstawą wykładni tego pojęcia są: punkt 37 podręcznika UNHCR⁴ oraz orzecznictwo Sądu Administracyjnego w Warszawie w wyrokach V SA/Wa 279/09 (*Termin „uzasadniona obawa” łączy zatem element subiektywny i obiektywny i oba muszą być brane pod uwagę w procedurze ustalania statusu*⁵) oraz V SA/Wa 239/08 (*Pojęciu „obawa” towarzyszy określenie „uzasadniona”, a to oznacza, że nie tylko stan uczuć osoby zainteresowanej decyduje o statusie uchodźcy, lecz musi on zostać potwierdzony przez ocenę sytuacji obiektywnej*⁶).

Postępowanie w sprawie nadania statusu uchodźcy wszczynane jest na wniosek cudzoziemca. Zgodnie z zapisem art. 23 ust. 2 ustawy jest on równocześnie rozpatrywany jako wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej, o której mowa będzie dalej. Wniosek może zostać złożony za pośrednictwem Straży Granicznej, która w ciągu 48 godzin ma obowiązek przekazania go do Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Bez względu na miejsce złożenia wniosku (przejście graniczne bądź Oddział Straży Granicznej), cudzoziemiec jest zobowiązany do poddania się czynnościom umożliwiającym jego identyfikację (fotografowanie, pobranie odcisków linii papilarnych, a w szczególnych przypadkach badania lekarskie).

Organem uprawnionym do prowadzenia postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy jest Urząd do Spraw Cudzoziemców. Przed rozpoczęciem procedury ma on obowiązek pouczyć wnioskodawcę w zrozumiałym dla niego języku o przysługujących mu prawach i obowiązkach oraz do czasu zakończenia postępowania zalegalizować jego pobyt na terenie RP. Czyni to poprzez wydanie wizy pobytowej (w przypadku posiadania ważnego dokumentu paszportowego) bądź tymczasowego zaświadczenia tożsamości cudzoziemca wraz z ważną wizą. Wniosek o nadanie statusu uchodźcy obejmuje także małoletnie dzieci towarzyszące cudzoziemcowi. Może także objąć małżonka, ale tylko za jego zgodą wyrażoną na piśmie. Małżonek nie musi mieć osobistych powodów do ubiegania się o status, ponieważ w tej procedurze obowiązuje zasada jedności rodziny⁷.

Przed rozpatrzeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców bada, czy Polska jest państwem odpowiedzialnym za jego rozpatrzenie. Obowiązek ten wynika z rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z dnia 18 lutego 2003 r.⁸ ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego, które jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego (rozporządzenie to jest potwierdzeniem zasad leżących u podstaw konwencji określającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu, wniesionych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich, nazywanej też potocznie Konwencją Dublin II⁹). Jest bowiem zasadą, że tylko jedno państwo Unii Europejskiej jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy. Dla przykładu, jeżeli cudzoziemiec przybędzie do Polski i złoży wniosek

⁴ *Zasady i tryb udzielania statusu uchodźcy*, Genewa 1992: *Obawa musi się opierać na realnym jej odczuwaniu, tzw. element subiektywny, jak również musi znajdować odzwierciedlenie w rzeczywistości, tzw. element obiektywny*.

⁵ Wyrok z 14 października 2009 r., Lex nr 562843.

⁶ Wyrok z 24 kwietnia 2008 r., Lex nr 513890.

⁷ Wyrok z 8 sierpnia 2008 r. II OSK 812/07, Lex nr 523220.

⁸ *Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określenia Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego* (Dz. U. UE L z dnia 25 lutego 2003 r.).

⁹ Sporządzone w dniu 15.06.1990 r. w Dublinie, podane do wiadomości przez prezydenta RP, Dz. U. z 2005 r. Nr 24, poz. 194.

o nadanie mu statusu uchodźcy, a w toku trwającego postępowania wyjedzie na przykład do Niemiec, gdzie również złoży taki wniosek, to na mocy wspomnianego rozporządzenia Dublin II zostanie deportowany do Polski, gdyż tutaj został złożony pierwszy wniosek. W rozporządzeniu zawarto wyjątki uwzględniające możliwość rozpatrzenia wniosku przez inne państwo niż to, w którym został złożony pierwszy wniosek, w przypadku gdy:

- 1) członek rodziny cudzoziemca przebywa w innym kraju Unii Europejskiej i uzyskał tam status uchodźcy lub toczy się jego sprawa o nadanie statusu uchodźcy i nie została jeszcze wydana decyzja. Wówczas za zgodą członków rodziny, wnioskodawca zostanie przekazany do tego kraju. Za członka rodziny uważa się małżonka lub w określonych przypadkach partnera cudzoziemca, z którym pozostaje on w stałym związku, jak również małoletnie dzieci,
- 2) cudzoziemiec jest małoletnim bez opieki, a w innym kraju członkowskim przebywa legalnie członek jego rodziny. Wówczas będzie on przekazany do tego kraju,
- 3) cudzoziemiec posiada ważny dokument pobytu w innym kraju Unii Europejskiej (np. paszport lub wizę),
- 4) cudzoziemiec w ciągu 12 miesięcy przed złożeniem wniosku o status uchodźcy, przekroczył w niedozwolony sposób granicę innego państwa Unii Europejskiej (sytuacja ta nie dotyczy nielegalnego przekroczenia granicy państwa, w którym składany jest wniosek).

Inne państwo UE może zgodzić się na rozpatrzenie sprawy o nadanie statusu uchodźcy, nawet jeśli nie zostaną spełnione wymienione przesłanki, jeżeli cudzoziemiec ma tam członka rodziny i przemawiają za tym względy humanitarne, takie jak zły stan zdrowia wnioskodawcy lub członka jego rodziny przebywającego w innym państwie, który uzasadnia potrzebę sprawowania nad nim opieki¹⁰. Jeżeli cudzoziemiec uzna, że to właśnie inne państwo Unii Europejskiej powinno rozpatrzyć jego wniosek o nadanie statusu uchodźcy, powinien przy składaniu wniosku poinformować o tym Straż Graniczną lub już po jego złożeniu Urząd do Spraw Cudzoziemców. Jeżeli istnieją przesłanki uzasadniające przekazanie cudzoziemca do innego państwa, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców występuje z wnioskiem do tego kraju o przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Cudzoziemiec może złożyć taką prośbę w terminie trzech miesięcy od dnia złożenia wniosku. W jego interesie leży zatem jak najszybsze poinformowanie o okolicznościach uzasadniających jego prośbę. Decyzję o przyjęciu wniosku podejmuje państwo, do którego jest on skierowany. W razie odmowy cudzoziemcowi nie przysługuje odwołanie. Urząd do Spraw Cudzoziemców może natomiast zwrócić się do władz tego państwa o ponowne rozpatrzenie sprawy¹¹.

W toku prowadzonego postępowania o nadanie statusu uchodźcy na cudzoziemca zostały nałożone następujące obowiązki: stawianie się na wywiady statusowe, udostępnianie wszystkich dowodów potwierdzających okoliczności, które wskazał we wniosku i zawiadamianie o każdej zmianie miejsca pobytu w Polsce do czasu wydania decyzji ostatecznej. Jeżeli cudzoziemiec nie poinformuje o zmianie miejsca swojego pobytu, to kierowane do niego pisma będą wysyłane na stary adres i będą traktowane jako doręczone. Może to spowodować na przykład utratę terminu wniesienia odwołania bądź złożenia skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Niedopełnienie wyżej

¹⁰ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Informator*, Warszawa 2003.

¹¹ Tamże.

wymienionych obowiązków może spowodować, że wniosek o status uchodźcy zostanie uznany za bezzasadny¹².

Podczas trwającego postępowania o nadanie statusu uchodźcy obcokrajowiec może korzystać z pomocy, która jest udzielana w ośrodkach dla cudzoziemców¹³. W celu jej uzyskania powinien złożyć wniosek, w którym oświadczy, że nie posiada środków na pokrycie kosztów pobytu w Polsce. Warunkiem umieszczenia cudzoziemca w ośrodku jest jego zgoda na poddanie się badaniom lekarskim i zabiegom sanitarnym. Cudzoziemiec umieszczony w ośrodku ma prawo do: mieszkania, wyżywienia, pomocy medycznej, biletów na przejazd w sprawach związanych z postępowaniem o status uchodźcy, pokrycia kosztów przejazdu do lekarza, pokrycia kosztów nauki oraz zakupu przyborów naukowych. Otrzymuje także stałą pomoc pieniężną, tzw. kieszonkowe, które jest wypłacane co miesiąc¹⁴.

Cudzoziemiec może przebywać w ośrodku w czasie toczącego się postępowania o nadanie statusu uchodźcy oraz przez okres 14 dni od dnia jego zakończenia (decyzja musi stać się prawomocna). Złożenie skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie daje prawa do dalszego pobytu w tego typu placówce. Jeżeli jednak cudzoziemiec znajduje się w trudnej sytuacji materialnej, to nawet po uzyskaniu decyzji nadającej mu status uchodźcy może złożyć wniosek o wyrażenie zgody na dalsze przebywanie w ośrodku. Urząd do Spraw Cudzoziemców może wyrazić na to zgodę, ograniczając jednak dodatkowy pobyt do kolejnych trzech miesięcy.

Jeżeli przebywanie cudzoziemca w ośrodku jest niewskazane ze względu na zły stan jego zdrowia (stwierdzony orzeczeniem lekarskim) lub z uwagi na konieczność zapewnienia mu bezpieczeństwa, może on uzyskać świadczenie pieniężne¹⁵.

Wszelką pomoc materialną wstrzymuje się w całości lub części, jeżeli cudzoziemiec posiada własne środki pieniężne wystarczające na pokrycie jego potrzeb, nielegalnie przekroczył lub usiłował przekroczyć granicę, bądź rażąco naruszył zasady współżycia społecznego w ośrodku. W drugim i trzecim przypadku na wniosek cudzoziemca pomoc może zostać jednorazowo przywrócona.

W trakcie postępowania cudzoziemiec może być reprezentowany przez pełnomocnika. Może nim być każda osoba dorosła, która nie została ubezwłasnowolniona. Pełnomocnik ma prawo brać udział w wywiadzie statusowym, składać pisma i przeglądać akta sprawy. Po ustanowieniu pełnomocnika decyzje i inne pisma są doręczane tylko jemu. Powinien być on zatem osobą wiarygodną, do której cudzoziemiec ma zaufanie¹⁶.

Przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji obcokrajowiec jest przesłuchiwany. Ma to na celu ustalenie, czy wnioskodawca spełnia wymogi do nadania mu statusu uchodźcy. Przesłuchanie odbywa się w języku zrozumiałym dla cudzoziemca, najczęściej z udziałem tłumacza. Pytania dotyczą głównie spraw związanych z obawą przed prześladowaniem. Mogą jednak pojawić się i takie, które będą miały na celu ustalenie jego wiarygodności (na przykład dotyczące wyglądu głównej ulicy w rodzinnej miejscowości, lokalnych zwyczajów i inne). Ważne jest precyzyjne odpowiadanie na

¹² Obowiązki te enumeratywnie zostały wymienione w art. 37 ustawy.

¹³ Według informacji podanej przez UdSC w chwili obecnej na terenie Polski funkcjonuje 14 ośrodków dla cudzoziemców, www.udsc.gov.pl.

¹⁴ Obecnie miesięczne kieszonkowe cudzoziemców wynosi około 300 PLN na osobę.

¹⁵ W kwocie około 600 PLN co miesiąc na osobę, przy czym musi on już na własny koszt zapewnić sobie zakwaterowanie i wyżywienie.

¹⁶ Możliwość ta została usankcjonowana Konwencją Genewską z dnia 28.07.1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515).

pytania, ponieważ odpowiedzi są porównywane, a ewentualne rozbieżności w praktyce interpretowane na niekorzyść cudzoziemca. Po zakończeniu przesłuchania powinien zostać odczytany protokół. Odbywa się to w języku, w którym było prowadzone przesłuchanie. Obowiązek odczytania spoczywa na urzędniku prowadzącym przesłuchanie i nie można z niego zrezygnować nawet za zgodą cudzoziemca. Jeżeli treść protokołu różni się od tego, co cudzoziemiec zeznał, może on zażądać sprostowania i naniesienia poprawek. Jeśli zaś nie zgadza się on z treścią protokołu, może odmówić jego podpisania. Po zakończeniu przesłuchania i podpisaniu protokołu, urzędnik ma obowiązek wydać kopię protokołu, jeśli cudzoziemiec wyraźnie tego zażąda.

Podczas postępowania o nadanie statusu uchodźcy pojawia się problem ciężaru dowodowego, gdyż na gruncie polskiej procedury administracyjnej nie przesądono jednoznacznie, że spoczywa on na organie prowadzącym postępowanie, a nie na wnioskodawcy. Powyższa kwestia była rozstrzygana przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który stwierdził że, *Obawa przed prześladowaniem lub zagrożeniem prześladowania jest odczuciem subiektywnym, bezpośrednio nierozpoznawalnym. Dlatego, gdy cudzoziemiec twierdzi, że taką obawę odczuwa, to oczywiście na nim spoczywa ciężar wykazania istnienia tej obawy. Wykazanie istnienia obawy możliwe jest przede wszystkim przez przeprowadzenie dowodów wskazywanych przez niego na tę okoliczność. Organ odwoławczy jest uprawniony (...) do poprowadzenia uzupełniającego postępowania dowodowego. Zważywszy, że art. 7 i 77 k.p.a. zobowiązuje do wszechstronnego wyjaśnienia sprawy, zważywszy na specyfikę postępowania w sprawach uchodźców, przeprowadzenie wskazanego dowodu jawi się jako konieczność.*¹⁷

Oprócz ciężaru dowodowego nie mniej istotną kwestią pozostaje ocena wiarygodności deklarowanych słów, która jest dokonywana na zasadzie swobodnej oceny dowodów. Na powyższe zezwala w art. 80 Kodeks postępowania administracyjnego (kpa)¹⁸. Niemniej jednak organy prowadzące postępowanie, odmawiając wiarygodności przedstawionym dowodom, powinny w sposób zgodny i logiczny uzasadnić swoje stanowisko. W toku prowadzonego postępowania dowodowego konieczne jest uwzględnienie warunków osobistych i rodzinnych cudzoziemca, jego przynależności do określonej grupy społecznej, oceny jego sytuacji i doświadczenia¹⁹. Odnosząc się do polskiej praktyki orzeczniczej, można stwierdzić, że najczęstszą przyczyną negatywnych rozstrzygnięć w sprawach o nadanie statusu uchodźcy jest uznanie złożonych przez cudzoziemca zeznań za niewiarygodne. Dlatego też w trakcie postępowania ma on prawo dołączenia do akt sprawy dowodów potwierdzających, że jest uchodźcą. Takimi dowodami mogą być zdjęcia wykonane w kraju pochodzenia, listy, legitymacje polityczne, zaświadczenia lekarskie, filmy itp. Mają one bardzo duże znaczenie dla wyniku sprawy, potwierdzają bowiem wiarygodność obcokrajowca i często mogą rozstrzygać o nadaniu mu statusu uchodźcy. Jeżeli stanowiące dowód w sprawie dokumenty są napisane w języku obcym, organ prowadzący postępowanie ma obowiązek zapewnić ich tłumaczenie na język polski²⁰. W praktyce niejednokrotnie staje się to problemem, tłumaczenia bowiem powinien dokonać tłumacz

¹⁷ Wyrok z 13 XII 2005 r., V SA/Wa 1719/05, Lex nr 190867.

¹⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm.).

¹⁹ Powyższe wynika z zaleceń podreçznika UNHCR – *Zasady i tryb udzielania statusu uchodźcy*, Genewa 1992 r.

²⁰ P. Dąbrowski, *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP, Komentarz z orzecznictwem*, Warszawa 2009, Centre of Migration Research No. 41/99, Uniwersytet Warszawski.

przysięgły. W Polsce natomiast brakuje specjalistów, zwłaszcza tłumaczy niektórych języków obcych, w tym dialektów (choćby języka afgańskiego – urdu czy dari).

Przed wydaniem decyzji o nadaniu statusu uchodźcy Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców ma obowiązek wystąpić do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, a w razie zaistnienia takiej konieczności również do innych organów, o udzielenie informacji, czy wobec wnioskodawcy istnieją podstawy, żeby sądzić, iż:

- popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi,
- dokonał zbrodni wojennej albo zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu prawa międzynarodowego,
- jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, określonymi w preambule *Karty Narodów Zjednoczonych* i jej artykułach 1 i 2²¹,
- popełnił zbrodnię o charakterze innym niż polityczny poza terytorium RP oraz czy przed złożeniem wniosku o nadanie statusu uchodźcy:
 - podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu zbrodni lub czynów, o których mowa wyżej,
 - popełnił na terytorium RP zbrodnię,
 - popełnił poza terytorium RP czyn, który jest zbrodnią według prawa polskiego,
 - stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa,
 - popełnił czyn inny niż wyżej określony, który według prawa polskiego jest przestępstwem zagrożonym karą pozbawienia wolności,
 - jego dalszy pobyt na terytorium RP stanowi zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego powinien udzielić informacji w terminie 30 dni. W szczególnie uzasadnionych przypadkach (jeśli pozyskanie informacji na temat cudzoziemca uzależnione jest od podjęcia dodatkowych czynności (na przykład skierowania zapytania do służb partnerskich innych krajów) termin ten może zostać przedłużony do 3 miesięcy. Szef ABW ma wtedy obowiązek poinformować Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o przedłużeniu tego terminu²². W sytuacji nieudzielenia odpowiedzi przez Szefa ABW uznaje się, że wymóg przekazania informacji został spełniony. Wypowiadając się na temat cudzoziemca, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego nie musi zajmować stanowiska w sprawie, tzn. nie dokonuje oceny, czy istnieją powody, dla których cudzoziemcowi nie należy nadawać statusu uchodźcy²³. W sytuacji bowiem, gdy informacje na temat cudzoziemca zostały uzyskane w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych (na przykład od osobowego źródła informacji), z uwagi na ich niejawnosc nie będą mogły być wykorzystane w postępowaniu dowodowym. Dlatego też ostateczna decyzja, w przypadku przek-

²¹ „My ludy Narodów Zjednoczonych, zdecydowane uchronić przyszłe pokolenia od klęski wojny, która dwukrotnie za naszego życia wyrządziła ludzkości niewypowiedziane cierpienia, przywrócić wiare w podstawowe prawa człowieka, godność i wartość jednostki, równość praw mężczyzn i kobiet oraz narodów wielkich i małych, stworzyć warunki, umożliwiające utrzymanie sprawiedliwości i poszanowania zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych i innych źródeł prawa międzynarodowego, popierać postęp społeczny i poprawę warunków życia w większej wolności. I w tym celu postępować tolerancyjnie i żyć ze sobą w pokoju jak dobrzy sąsiedzi, zjednoczyć swe siły dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa, zapewnić przez przyjęcie zasad i ustalenie metod, aby siła zbrojna używana była wyłącznie we wspólnym interesie, korzystać z organizacji międzynarodowych w celu popierania gospodarczego i społecznego postępu wszystkich narodów (...)”. *Karta Narodów Zjednoczonych* została opublikowana w Polsce w Dz.U. z 1947 r. Nr 23, poz. 90.

²² Powyższe wynika z art. 45 ust. 4 ustawy.

²³ P. Dąbrowski, *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu...*

zania przez ABW negatywnych informacji na temat cudzoziemca, będzie należała do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Obcokrajowiec, któremu nadano status uchodźcy, otrzymuje genewski dokument podróży umożliwiający mu poruszanie się bez wiz po wszystkich krajach Unii Europejskiej. Jest on ważny przez rok, z możliwością przedłużenia na dalszy okres. Ponadto otrzymuje kartę pobytu ważną 3 lata, fundusze na zagospodarowanie, a także inną pomoc, która ma na celu wspieranie procesu jego integracji. Pomoc realizowana jest przez Powiatowe Centra Pomocy Rodzinie (PCPR), nie dłużej jednak niż przez 12 miesięcy od dnia uzyskania statusu, i obejmuje: opłacanie składek na ubezpieczenie zdrowotne cudzoziemca, specjalistyczne poradnictwo socjalne, pokrycie wydatków związanych z nauką języka polskiego oraz świadczenia pieniężne na utrzymanie²⁴.

Przesłanki odmowy nadania statusu uchodźcy zostały enumeratywnie wymienione w art. 19 ustawy. W decyzji odmownej organ orzeka o udzieleniu ochrony uzupełniającej bądź udzieleniu zgody na pobyt tolerowany (jeśli nie istnieją przesłanki do udzielenia ochrony uzupełniającej). W sytuacji, gdy nie zaistnieją przesłanki do udzielenia żadnej z wymienionych form ochrony, wydawana jest decyzja o wydaleniu cudzoziemca z terytorium RP, z zastrzeżeniem postanowień wynikających z art. 48 ust. 2 pkt 1–4 ustawy²⁵.

Cudzoziemiec, który otrzymał decyzję odmawiającą mu nadania statusu uchodźcy, może w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia odwołać się do Rady do Spraw Uchodźców²⁶. Odwołanie może być wniesione również przez pełnomocnika. W odwołaniu konieczne jest oświadczenie cudzoziemca, że nie zgadza się z decyzją i może w nim wskazać wszelkie argumenty świadczące o tym, że decyzja jest nieprawidłowa i powinna zostać zmieniona. W postępowaniu przed Radą obcokrajowiec ma prawo składać nowe dowody i oświadczenia, może też wnosić o przeprowadzenie dodatkowego przesłuchania. Na negatywną decyzję Rady przysługuje mu skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Może ona być wniesiona osobiście, za pośrednictwem adwokata lub radcy prawnego, pełniących rolę pełnomocników. Skargę składa się za pośrednictwem Rady do Spraw Uchodźców, która ma obowiązek przekazania jej do sądu wraz z aktami sprawy. W skardze należy wskazać, jakie przepisy zostały naruszone w dotychczas zakończonych postępowaniach. Wojewódzki Sąd Administracyjny może wydać następujące rozstrzygnięcia: utrzymać w mocy decyzję Rady lub ją uchylić, nakazując ponowne rozpatrzenie sprawy. Od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przysługuje skarga kasacyjna do Naczelnego Sądu Administracyjnego, którą może wnieść wyłącznie adwokat lub radca prawny będący pełnomocnikiem cudzoziemca. W praktyce niewielka liczba cudzoziemców, którzy otrzymali decyzję odmowną dotyczącą nadania im statusu uchodźcy, decyduje się złożyć skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Złożenie takiej skargi

²⁴ Obecnie świadczenie pieniężne na utrzymanie wynosi od 420 do 1149 PLN miesięcznie na osobę. Wysokość świadczenia jest uzależniona od indywidualnej sytuacji uchodźcy i liczby osób w rodzinie.

²⁵ Cudzoziemiec posiada zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego WE, jest tymczasowo aresztowany; odbywa karę pozbawienia wolności lub stosuje się wobec niego środek zapobiegawczy w postaci zakazu opuszczania kraju; jest małżonkiem obywatela polskiego lub cudzoziemca posiadającego zezwolenie na osiedlenie się lub pobyt rezydenta długoterminowego WE.

²⁶ Rada do Spraw Uchodźców, zgodnie z postanowieniami art. 89p ustawy, jest organem administracji publicznej rozpatrującym odwołania od decyzji i zazalenia na postanowienia wydane przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Jest także organem właściwym w sprawach wznowienia postępowania, uchylenia, zmiany lub stwierdzenia nieważności decyzji lub postanowień.

bowiem pociąga za sobą poniesienie dodatkowych nakładów finansowych (związanych z opłaceniem adwokata lub radcy prawnego), na co zazwyczaj cudzoziemców nie stać, a procedura odwoławcza jest długotrwała – zdarza się, że trwa latami. Dlatego też obcokrajowcy z reguły wybierają inną formę ponownego starania się o status uchodźcy. Po uprawomocnieniu się pierwszej decyzji o odmowie nadania takiego statusu, składają ponowny wniosek o jego nadanie, próbując tym samym obejść przepisy prawa. Taka sytuacja była przedmiotem rozstrzygnięcia przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, który zauważył, iż: *Decyzja ostateczna, która nie została zaskarżona, jest objęta szczególną ochroną prawną. Kolejny wniosek o nadanie statusu uchodźcy, oparty na tożsamej podstawie prawnej i faktycznej, należy potraktować jako mający na celu obejście regulacji prawnej przewidzianej przepisem art. 16 § 1 k.p.a., co prowadzi do nadużycia prawa. Takie działanie strony nie może podlegać ochronie prawnej, gdyż wzruszenie decyzji ostatecznej może nastąpić tylko w trybach nadzwyczajnych w przypadkach przewidzianych przez Kodeks postępowania administracyjnego. Kolejna decyzja odmawiająca bądź nadająca status uchodźcy wnioskodawcy, byłaby obciążona wadą prawną, powodującą wycofanie jej z obrotu prawnego. W przedmiotowej sprawie zachodzi przypadek bezprzedmiotowości postępowania administracyjnego, które zgodnie z art. 105 § 1 k.p.a. powinno ulec umorzeniu*²⁷.

Dlatego z chwilą złożenia ponownego wniosku o nadanie statusu uchodźcy cudzoziemiec jest umieszczany w areszcie deportacyjnym do czasu wydania rozstrzygnięcia przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Jeśli w kolejnym wniosku nie pojawią się nowe okoliczności uzasadniające nadanie statusu, wydawana jest decyzja odmowna, a cudzoziemiec podlega wydaleniu z terytorium RP.

W przepisach uregulowano także przesłanki odebrania cudzoziemcowi statusu uchodźcy. Powyższa kwestia została przedstawiona w art. 21 ustawy²⁸.

1.2. Ochrona uzupełniająca

Zgodnie z art. 15 ustawy cudzoziemcowi, który nie spełnia wymogów formalnych do nadania statusu uchodźcy, udziela się ochrony uzupełniającej w przypadku, gdy powrót do kraju pochodzenia może narazić go na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy przez:

- 1) orzeczenie kary śmierci lub wykonanie egzekucji,
 - 2) tortury, nieludzkie lub poniżające traktowanie albo karanie,
 - 3) poważne i zindywidualizowane zagrożenie dla życia lub zdrowia, wynikające z powszechnego stosowania przemocy wobec ludności cywilnej w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego
- i ze względu na to ryzyko cudzoziemiec nie może lub nie chce korzystać z ochrony tego kraju.

Ochrona uzupełniająca jest nową instytucją polskiego prawa wprowadzoną do ustawy w 2008 r. Jej wprowadzenie wynikało w głównej mierze z konieczności wdro-

²⁷ Wyrok z 6 VII 2007 r., V SA/Wa 2069/06, Lex nr 394203.

²⁸ Na przykład dobrowolne, ponowne przyjęcie ochrony państwa, którego jest obywatelem; ponowne przyjęcie obywatelstwa kraju pochodzenia; przyjęcie i korzystanie z ochrony innego państwa; ponowne osiedlenie się w państwie, które opuścił; informacje i dokumenty, które przedstawił w toku ubiegania się o status uchodźcy, były sfałszowane.

żenia art. 15 dyrektywy 2004/83/WE²⁹. Przed nowelizacją ustawy instytucją ochrony uzupełniającej była zgoda na pobyt tolerowany na terytorium RP. Warto nadmienić, iż przyznanie cudzoziemcowi tej formy ochrony jest możliwe tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy nie spełnia on wymagań formalnych do nadania mu statusu uchodźcy. Nie wszystkie przypadki naruszenia praw cudzoziemca są podstawą do przyznania mu takiego statusu. O ile bowiem dla uzyskania statusu konieczne jest wykazanie m.in. przesłanki celu (związanej z religią, rasą, przynależnością do określonej grupy społecznej itp.), o tyle przy ochronie uzupełniającej takiego wymogu się nie formuluje. Powyższe można zobrazować przykładem wyroku skazującego cudzoziemca na karę śmierci w kraju jego pochodzenia. Czyn ten oczywiście może zostać zakwalifikowany jako prześladowanie³⁰, ale aby skazanemu nadać status uchodźcy, niezbędne jest też wykazanie, że motyw wydania tego wyroku miały związek z wymienionymi elementami (jak rasa czy religia). Jeśli motywacja była inna, na przykład kara śmierci została orzeczona w wyniku dokonania przez cudzoziemca przestępstwa pospolitego, nie powinien być on traktowany jako uchodźca, jest natomiast uprawniony do uzyskania ochrony uzupełniającej. Przykładem może być objęcie ochroną uzupełniającą cudzoziemca, który w Polsce został skazany za posiadanie narkotyków, w świetle ojczystego prawa natomiast, po jego powrocie do kraju, groziłaby mu za to kara śmierci. Ochrona uzupełniająca ma związek z wydarzeniami, które zaistniały w przeszłości bądź mogą wydarzyć się w przyszłości w kraju pochodzenia cudzoziemca. Powyższe nie dotyczy krajów, z których ewentualnie został on uprzednio wydalony.

Tak jak w przypadku postępowania o nadanie statusu uchodźcy, na pierwszy plan wysuwa się obiektywizacja deklarowanych obaw, a zwłaszcza ocena ich wiarygodności. Zeznania niewiarygodne nie dają przecież podstaw do przyjęcia, że ryzyko jest rzeczywiste. W tym celu należy przeanalizować ewentualne konsekwencje powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia, biorąc pod uwagę sytuację w tym państwie i relacje interpersonalne cudzoziemca. Ochrona uzupełniająca zatem nie należy się osobom, które powołują się wyłącznie na ogólną sytuację w kraju pochodzenia (na przykład na przestępczość czy niskie standardy demokracji). Zagrożenie nie może być abstrakcyjne, musi wiązać się z indywidualną sytuacją cudzoziemca. Wyjątkiem od tej reguły jest sytuacja ludności cywilnej kraju objętego konfliktem zbrojnym. Pojęcie doznania poważnej krzywdy zawiera w sobie zamknięty katalog krzywd, musi to więc być jedna z przesłanek wcześniej wymienionych.

Z uwagi na fakt, iż forma ochrony jaką jest ochrona uzupełniająca rozpatrywana jest w procesie ubiegania się o status uchodźcy, postępowanie prowadzone przez Urząd do Spraw Cudzoziemców jest analogiczne. A zatem i w tym przypadku przed wydaniem decyzji Szef Urzędu ma obowiązek wysłania prośby o udzielenie informacji na temat cudzoziemca do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Procedura jest taka sama, w związku z tym także i tu istnieje problem oceny wiarygodności posiadanych przez ABW informacji pod kątem ich wykorzystania w postępowaniu dowodowym. Niemniej jednak ostateczna decyzja należy do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

²⁹ Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.Urz. UE, L 04.304.12), polskie wydanie specjalne, rozdz. 9, tom 2. Artykuł 15 określa kwalifikacje ochrony uzupełniającej.

³⁰ Zgodnie z zapisem art. 13 ust. 4 ustawy.

Cudzoziemcowi, który uzyskał zgodę na ochronę uzupełniającą, wydawana jest karta pobytu ważna przez 2 lata. Analogicznie jak w przypadku uchodźców, należą mu się środki związane z integracją. Nie musi także występować o zgodę na wykonywanie pracy na terytorium RP oraz bez ograniczeń może prowadzić działalność gospodarczą³¹.

Cudzoziemiec może otrzymać decyzję negatywną, jeżeli w toku postępowania organ je prowadzący stwierdzi zaistnienie którejkolwiek z przesłanek wymienionych poniżej³²:

- 1) nie istnieje rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy,
- 2) istnieją poważne podstawy sądzić, że cudzoziemiec popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną, zbrodnię przeciwko ludzkości lub jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, popełnił na terytorium RP zbrodnię lub czyn uważany za zbrodnię,
- 3) stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa albo społeczeństwa,
- 4) podlegał albo w inny sposób brał udział w popełnieniu czynów, o których mowa powyżej,
- 5) opuścił kraj pochodzenia w celu uniknięcia kary.

Cudzoziemca, któremu udzielono ochrony uzupełniającej, można jej pozbawić w sytuacji zaistnienia którejkolwiek z następujących przesłanek³³:

- 1) okoliczności, z których powodu udzielono ochrony uzupełniającej, przestały istnieć lub zmieniły się w taki sposób, że ochrona nie jest już wymagana,
- 2) po jej udzieleniu cudzoziemiec popełnił zbrodnię przeciwko pokojowi, zbrodnię wojenną, zbrodnię przeciwko ludzkości lub jest winny działań sprzecznych z celami i zasadami Narodów Zjednoczonych, popełnił na terytorium RP zbrodnię lub czyn uważany za zbrodnię lub stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub społeczeństwa,
- 3) wyjdzie na jaw, że zataił informacje lub dokumenty albo przedstawił fałszywe informacje lub dokumenty o istotnym znaczeniu dla udzielenia ochrony uzupełniającej.

1.3. Azyl

Azyl jest instytucją prawa międzynarodowego. Jego istota polega na zezwoleniu przez władze danego państwa na pobyt cudzoziemca prześladowanego w kraju, w którym już nie przebywa lub w którym nie chciałby się znaleźć ze względów politycznych, naukowych i religijnych. Względy ekonomiczne w aktualnym stanie prawnym nie uzasadniają żądania udzielenia azylu. Uzasadniają go za to z pewnością względy etniczne i pochodzenie narodowe. Prawo do uzyskania azylu pozostaje w ścisłym związku z prawem do życia czy wolności od tortur i nieludzkiego traktowania. Możliwość ubiegania się o azyl gwarantują akty międzynarodowe. W *Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka* z 1948 r., w art. 14 zapisano, iż: *każdy człowiek ma prawo ubiegać się o azyl i korzystać z niego w innym kraju w razie prześladowania*³⁴. Podobnie do tej formy ochrony odnosi się

³¹ Powyższe uprawnienia wynikają z art. 13 ust. 2 *Ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej* (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 z późn. zm.).

³² Zgodnie z postanowieniami wynikającymi z art. 20 ustawy.

³³ Tamże, art. 22 ust. 1, pkt 1–3.

³⁴ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ 217A (III), przyjęta i proklamowana 10 XII 1948 r. Dokument ten jest jedynie wyrazem woli politycznej, a nie prawnie wiążącym dokumentem o randze traktatu czy konwencji. Uzyskał jednak powszechną akceptację wśród państw należących do Organizacji Narodów Zjednoczonych. Na jego podstawie wydano wiele konwencji i deklaracji, m.in. wymienioną już wcześniej Konwencję Genewską. Tekst Deklaracji dostępny jest w źródłach otwartych.

uchwalona przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w 1967 r. *Deklaracja w sprawie azylu terytorialnego*³⁵, uznając ewentualne jego przyznanie za akt humanitarny, solidarny i pożądaný w demokratycznym państwie³⁶. Udzielenie azylu jest dobrowolną decyzją państwa. To w granicach jego autonomii leży udzielenie bądź nieudzielenie azylu cudzoziemcowi, co podkreślił również Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie³⁷.

Postępowanie w sprawie udzielenia azylu wszczynane jest na wniosek cudzoziemca. W jego toku wnioskodawca ma obowiązek przedstawić niezbędne informacje konieczne do ustalenia stanu faktycznego sprawy. Jest on również zobowiązany do udostępnienia dowodów potwierdzających okoliczności wskazane we wniosku o azyl, stawiać się na każde wezwanie organu prowadzącego postępowanie, którym jest Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców, oraz informować o każdej zmianie miejsca swojego pobytu. Po przeprowadzeniu postępowania Szef Urzędu wydaje decyzję o przyznaniu azylu bądź odmowie jego przyznania. Jeżeli jednak to przyznanie nastąpi, to państwo przyjmujące cudzoziemca będzie zobowiązane do niestosowania względem niego ekstradycji, tj. wydania go państwu, którego jest obywatelem. Obcokrajowiec, któremu udzielono azylu, nie może otrzymać zobowiązania do opuszczenia terytorium RP bez uprzedniego pobawienia go tej formy ochrony³⁸.

Azylu terytorialnego nie można udzielić zarówno zbrodniarzom wojennym, jak i osobom winnym popełnienia zbrodni przeciwko pokojowi oraz przeciwko ludzkości.

Przepisy ustawy odnoszące się do zasad przyznawania azylu nie nakładają na Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców obowiązku wysyłania prośby do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o udzielenie informacji na temat cudzoziemca ubiegającego się o azyl. Również w praktyce, pomimo składanych wniosków o azyl, w ABW nie odnotowano tego rodzaju zapytań. Można zatem stwierdzić, że skoro przepisy literalnie nie nakładają na Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców obowiązku zadawania takiego pytania, to nie jest ono wysyłane, a co się z tym wiąże, Szef ABW nie jest organem opiniującym w sprawie tej formy ochrony.

Cudzoziemiec, który otrzymał azyl, uzyskuje zezwolenie na osiedlenie się, co oznacza, że będzie mógł starać się o obywatelstwo polskie o 5 lat wcześniej, niż osoba posiadająca status uchodźcy czy ochronę uzupełniającą.

Pomimo kilkunastu lat obowiązywania w polskim prawie instytucji azylu i składania wniosków o udzielenie tej formy ochrony, nie zdarzył się do tej pory przypadek jego udzielenia. Przesłanki przyznania tej formy ochrony są bowiem określone w bardzo wąski sposób, a przy tym (co różni azyl od statusu uchodźcy) musi wystąpić ważny interes Rzeczypospolitej Polskiej. Zachowanie azylu wśród form ochrony jest podyktowane rangą konstytucyjną tej instytucji (art. 56 ust. 1 Konstytucji RP).

1.4. Zgoda na pobyt tolerowany

Jest to szczególna forma udzielania ochrony cudzoziemcom. Jej istota polega na nadaniu legalnego prawa do przebywania na terytorium RP.

Stosownie do przepisów ustawy cudzoziemcowi udziela się zgody na pobyt tolerowany, jeżeli jego wydalenie:

³⁵ Uchwalona 14 XII 1967 r.; tekst Deklaracji dostępny w źródłach otwartych.

³⁶ Monika Cieszyńska, *Azyl terytorialny*, Warszawa 2009.

³⁷ Wyrok z 29 I 2008 r. V SA/Wa 2289/07, Lex nr 483202.

³⁸ Zgodnie z zapisem w art. 95–96 ustawy.

- mogłoby nastąpić jedynie do kraju, w którym zagrożone byłoby jego prawo do życia, wolności i bezpieczeństwa osobistego, w którym mógłby zostać poddany torturom albo nieludzkiemu, poniżającemu traktowaniu lub karaniu; mógłby być zmuszony do pracy lub pozbawiony rzetelnego procesu sądowego; mógłby być ukarany bez podstawy prawnej w rozumieniu *Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*³⁹,
- naruszałoby prawo do życia rodzinnego w rozumieniu wspomnianej Konwencji lub naruszałoby prawa dziecka, określone w *Konwencji o prawach dziecka*, w stopniu istotnie zagrażającym jego rozwojowi psychofizycznemu⁴⁰,
- jest niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu wykonującego decyzję o wydaleniu i od cudzoziemca⁴¹.

Cudzoziemcowi można udzielić zgody na pobyt tolerowany na terytorium RP, jeżeli jego wydalenie mogłoby nastąpić jedynie do kraju, do którego deportacja jest niedopuszczalna na podstawie orzeczenia sądu albo na podstawie rozstrzygnięcia ministra sprawiedliwości o odmowie wydania cudzoziemca. Uwzględnia się przy tym przyczynę wydania zgody na pobyt tolerowany oraz interes Rzeczypospolitej Polskiej. Ustalenie istnienia przesłanek do udzielenia zgody na pobyt tolerowany nie wymaga potwierdzenia faktu, że cudzoziemiec w razie powrotu do kraju pochodzenia podlegałby prześladowaniu, co najmniej tolerowanemu przez władze państwowe. Wystarcza ustalenie, że nie mógłby on liczyć na ich skuteczną ochronę⁴².

Organami właściwymi do orzekania w sprawie udzielenia zgody na pobyt tolerowany są: wojewoda – w przypadku wydania decyzji o odmowie wydalenia, Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców – w przypadku wydania decyzji o odmowie nadania statusu uchodźcy lub odmowy wydania decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej oraz Rada do Spraw Uchodźców – w postępowaniu odwoławczym.

Z uwagi na fakt, iż wydanie zgody na pobyt tolerowany rozstrzygane jest w postępowaniu o nadanie statusu uchodźcy (rozstrzygnięcie o jej udzieleniu następuje w sytuacji wydania decyzji odmawiającej nadania statusu uchodźcy oraz udzielenia ochrony uzupełniającej), postępowanie administracyjne jest analogiczne. Również w tym przypadku organem opiniującym jest Szef ABW. Ponadto, już po udzieleniu zgody na pobyt tolerowany, Szef ABW jest organem uprawnionym do występowania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o jej cofnięcie. Może się to zdarzyć w przypadku otrzymania przez ABW informacji świadczących o tym, iż dalsze obowiązywanie zgody na pobyt tolerowany mogłoby spowodować poważne zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Osobie, której udzielono zgody na pobyt tolerowany, przysługują uprawnienia cudzoziemca, któremu udzielono zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony, z tym że:

³⁹ Sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., podanej do powszechnej wiadomości przez Prezydenta RP (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284).

⁴⁰ Konwencja ta została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r., a podana do powszechnej wiadomości przez Prezydenta RP (Dz.U. z 1991 r. Nr 120, poz. 526).

⁴¹ *Do przyczyn niezależnych od organu, będących negatywną przesłanką wydalenia cudzoziemca i podstawą udzielenia zgody na pobyt tolerowany, można zaliczyć te obiektywne, logistyczno-prawne trudności związane z wypełnieniem wymogów wjazdowych kraju mającego przyjąć swojego obywatela lub bezpaństwowca na swoje terytorium.* Wyrok Sądu Administracyjnego w Warszawie z 20 września 2006 r. V SA/Wa 953/06, Lex nr 265473.

⁴² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z 5 maja 2005 r. V SA/Wa 1530/04, Lex nr 168092.

- w odróżnieniu od cudzoziemca posiadającego zezwolenie na zamieszkanie, cudzoziemiec posiadający zgodę na pobyt tolerowany nie musi występować o udzielenie zezwolenia na wykonywanie pracy na terytorium RP,
- ma prawo do ubezpieczenia zdrowotnego, świadczeń pomocy społecznej oraz do otrzymywania zasiłków: rodzinnego, pielęgnacyjnego i wychowawczego. Cudzoziemcy, którzy otrzymali zezwolenie na zamieszkanie, takich uprawnień nie posiadają⁴³.

Cudzoziemiec, uzyskawszy zgodę na pobyt tolerowany, otrzymuje ważną przez rok kartę pobytu. W przypadku otrzymania decyzji odmownej przysługuje mu odwołanie oraz skarga do sądu administracyjnego.

Zgodę na pobyt tolerowany cofa się w przypadku zaistnienia minimum jednej z następujących przesłanek: ustanie przyczyna, dla której pobyt tolerowany został udzielony; cudzoziemiec dobrowolnie zwróci się o ochronę do władz kraju pochodzenia; opuści terytorium Polski; jego dalszy pobyt na terytorium RP mógłby stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa albo bezpieczeństwa i porządku publicznego. Chodzi tu o sytuację, w której służby (ABW, Policja, Straż Graniczna) wejdą w posiadanie informacji, iż cudzoziemiec korzystający z tej formy ochrony może, z uwagi na prowadzoną działalność (na przykład poprzez zapewnianie wsparcia logistycznego ugrupowaniom o charakterze ekstremistycznym), stwarzać zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Niejednokrotnie zdarza się bowiem, że prawdziwy cel pobytu cudzoziemca na terytorium RP zostaje ujawniony dopiero po zalegalizowaniu jego przebywania w naszym kraju. W przypadku, gdy służby uzyskają takie informacje, mogą wystąpić z wnioskiem o cofnięcie zgody na pobyt tolerowany.

Ostatnią przesłanką cofnięcia zgody na pobyt tolerowany jest sytuacja, w której cudzoziemiec, pomimo nałożenia na niego obowiązku zgłaszania się w określonych odstępach czasu do wskazanego organu lub zawiadomienia organu o każdej zmianie miejsca pobytu, tego nie czyni. Dotyczy to tylko przypadku, gdy zgoda na pobyt tolerowany została udzielona, ponieważ wydalenie cudzoziemca było niewykonalne z przyczyn niezależnych od organu i cudzoziemca.

Decyzję w sprawie cofnięcia zgody na pobyt tolerowany wydaje organ, który tę zgodę wydał. Wyjątkiem jest sytuacja, w której decyzję wydaną przez Radę do Spraw Uchodźców cofa Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców.

Zgoda na pobyt tolerowany wygasa z mocy prawa w następujących sytuacjach: z dniem nadania cudzoziemcowi statusu uchodźcy lub udzielenia ochrony uzupełniającej; nabycia przez niego obywatelstwa polskiego; zawiadomienia złożonego na piśmie o zrzeczeniu się prawa do korzystania z tej formy ochrony; uzyskania zezwolenia na osiedlenie się lub zamieszkanie na czas oznaczony.

1.5. Ochrona czasowa

Ochrony czasowej udziela się cudzoziemcom masowo przybywającym do Polski, którzy opuścili swój kraj pochodzenia lub określony obszar geograficzny z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka. Tylko powyższe powody uzasadniają udzielenie tej formy ochrony. Nie ma przy tym znaczenia, czy przybycie cudzoziemca miało charakter spontaniczny, czy też było wynikiem pomocy udzielonej mu przez Polskę lub społeczność międzynarodową.

⁴³ L. Obrzał, *Pobyt tolerowany*, Warszawa 2009, [www.e-porady/pobyt tolerowany](http://www.e-porady/pobyt%20tolerowany).

Ochrony czasowej, jak sama nazwa wskazuje, udziela się do czasu, gdy przyczyny, które były podstawą jej udzielenia, ustaną, a tym samym możliwy stanie się powrót cudzoziemca do poprzedniego miejsca zamieszkania. Ochrona czasowa nie powinna trwać dłużej niż rok. Ustawodawca przewidział możliwość jej przedłużenia o dalsze sześć miesięcy, jednak nie więcej razy niż dwukrotnie⁴⁴. Przesłanką zastosowania tej formy ochrony jest wydanie decyzji przez Radę UE lub rozporządzenia przez Radę Ministrów. Zarówno w decyzji Rady UE, jak i w rozporządzeniu Rady Ministrów określa się m.in. szczegółowe zasady finansowania ochrony czasowej, liczbę cudzoziemców, którym można udzielić ochrony czasowej, okres jej trwania lub warunki jej zakończenia, sposób realizacji zadań podejmowanych w jej ramach, możliwości finansowania tej ochrony oraz zobowiązania wynikające z umów międzynarodowych wiążących Polskę.

Cudzoziemcowi korzystającemu z ochrony czasowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców wydaje zezwolenie na zamieszkanie w danym kraju przez rok, z możliwością dalszego przedłużenia. Oprócz prawa do osiedlenia się cudzoziemcom przyznaje się określone uprawnienia do korzystania z pomocy socjalnej i zdrowotnej. Mają też zapewniony swobodny dostęp do rynku pracy (bez konieczności występowania o udzielenie zezwolenia na wykonywanie pracy na terytorium RP) oraz do bezpłatnej nauki, na zasadach obowiązujących obywateli RP.

Cudzoziemca aplikującego o udzielenie ochrony czasowej należy pouczyć w zrozumiałym dla niego języku o trybie i zasadach postępowania związanego z jej udzieleniem oraz o przysługujących mu prawach i ciężących na nim obowiązkach. Za powyższe odpowiada organ prowadzący postępowanie, tj. Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Cudzoziemca, któremu udzielono ochrony czasowej, można przenieść do innego państwa Unii Europejskiej wyłącznie za jego zgodą. Wówczas wydaje mu się specjalną przepustkę.

Przed wydaniem decyzji o udzieleniu ochrony czasowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców powinien zwrócić się do Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o przekazanie informacji, czy pobyt cudzoziemca na terytorium RP nie zagraża bezpieczeństwu państwa⁴⁵. Na podstawie negatywnej opinii Szefa ABW może on odmówić wnioskodawcy udzielenia ochrony czasowej. Pozostałymi, negatywnymi przesłankami do udzielenia takiej ochrony są: uzasadnione podejrzenia dotyczące popełnienia przez cudzoziemca zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości lub przeciwko pokojowi, lub też czynów sprzecznych z prawami człowieka.

Po zakończeniu się okresu przysługiwania ochrony czasowej Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców powinien podjąć czynności mające na celu umożliwienie powrotu cudzoziemca do kraju pochodzenia lub na obszar, z którego przybył⁴⁶.

2. Rola Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w procesie stosowania form ochrony wobec cudzoziemców na terytorium RP

Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego jest organem, do którego Szef Urzędu do Spraw Cudzoziemców kieruje pytanie, czy jest w posiadaniu informacji,

⁴⁴ Wynika to z art. 106 ust. 2 i 3 ustawy.

⁴⁵ Choć przepisy dotyczące ochrony czasowej nie nakładają literalnie na Szefa UdSC takiego obowiązku, to jednak dokonując interpretacji art. 109 ust. 2 ustawy (odmowa udzielenia ochrony czasowej w sytuacji stwarzania zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa), sugeruje on, iż Szef ABW jest organem opiniującym cudzoziemców starających się o tę formę ochrony.

⁴⁶ Art. 118 ust. 1 ustawy.

które w istotny sposób mogą wpłynąć na wydanie negatywnej decyzji dotyczącej ewentualnego objęcia cudzoziemca ochroną. W tym miejscu należy ponownie podkreślić, iż informacje przekazane przez ABW mają dla organu prowadzącego postępowanie charakter uznaniowy i tylko od tego organu zależy, w jaki sposób dokona ich interpretacji. Informacje te są bowiem jedynie elementem materiału dowodowego, a nie wiążącym stanowiskiem dla Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców. Mając na uwadze fakt, iż w większości przypadków informacje, które posiada ABW, pochodzą z prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych, należy zadać pytanie, jaki jest ciężar dowodowy tych informacji w sytuacji złożenia skargi do sądu. Sąd podkreślił bowiem, iż informacje muszą być przedstawione i skompletowane w taki sposób, aby nie uniemożliwiały sądowej kontroli rozstrzygnięcia⁴⁷.

Z punktu widzenia Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, z uwagi na charakter wykonywanych czynności służbowych prowadzących do uzyskania informacji, zasadne wydaje się, aby w dobie światowego zagrożenia terroryzmem przepisy regulujące problematykę cudzoziemców były bardziej skorelowane z przepisami, które są podstawą pracy ABW. Nie w każdym bowiem przypadku zebrany materiał operacyjny można przekształcić w dowodowy. I o ile zgromadzone materiały podlegają ocenie sądu, o tyle z uwagi na ich niejawność, nie mogą być udostępnione stronie postępowania, którą jest cudzoziemiec. A to kłóci się z ogólnymi zasadami postępowania administracyjnego, zgodnie z którymi strona na każdym etapie postępowania ma możliwość wglądu do akt w swojej sprawie. W obecnym unormowaniu prawnym brakuje rozwiązań uwzględniających taką sytuację.

Kolejnym uprawnieniem Szefa ABW jest możliwość wnioskowania do Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o wydanie decyzji dotyczącej wydalenia cudzoziemca z terytorium RP. Ponadto, zgodnie z art. 104 ust. 4 ustawy, może on wnioskować o cofnięcie zgody na pobyt tolerowany. Przedmiotowe wnioski powinny implikować do wszczęcia przez Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców postępowania w tej sprawie. I w tym aspekcie ponownie rodzi się problem opisywany powyżej, tj. co należy zrobić gdy zachodzi sytuacja niecierpiąca zwłoki, a posiadane przez ABW informacje są niejawne, gdyż zostały uzyskane w wyniku prowadzonych czynności operacyjno-rozpoznawczych. Wydaje się, że ewentualne zmiany w prawodawstwie powinny uwzględnić także powyższą kwestię.

Oprócz wymienionych już uprawnień Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego powinien otrzymywać od Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców informacje dotyczące wydania cudzoziemcom tymczasowych zaświadczeń tożsamości⁴⁸. Pozwoliłoby to na gromadzenie danych o obcokrajowcach starających się o uzyskanie którejś z możliwych form ochrony. Umożliwiłoby także prowadzenie dalszych czynności mających na celu zbieranie i weryfikowanie informacji podawanych przez wnioskodawcę w procesie trwającego postępowania.

Podsumowanie

Formy ochrony cudzoziemców na terytorium RP są zróżnicowane ze względu na kryteria ich przyznawania oraz zakres praw z nich wynikających. Omówione w niniejszym artykule zagadnienie w uproszczeniu obrazuje prezentowana poniżej tabela.

⁴⁷ Wyrok z 21 stycznia 2008 r. V SA/Wa 2013/07, Lex nr 505367.

⁴⁸ Obowiązek ten został nałożony na Szefa UdSC w art. 55 ust. 7 ustawy.

Tab. 1. Formy ochrony cudzoziemców na terytorium RP.

KRYTERIA PRYZNAWANIA	ZAKRES PRAW	ROLA SZEFA AGENCJI BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO
Status uchodźcy		
Nadawany, jeżeli cudzoziemiec na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem nie może lub nie chce korzystać z ochrony swojego kraju	Wszystkie prawa przysługujące obywatelom polskim, z wyjątkiem praw wyborczych oraz praw wynikających ze swobody przepływu pracowników na terenie UE; prawo do podróżowania bez wiz po terenie UE do 3 miesięcy; prawo do rocznego, indywidualnego programu integracyjnego	Jest organem opiniującym w sprawach udzielenia statusu uchodźcy
Ochrona uzupełniająca		
Przyznawana, gdy cudzoziemiec nie spełnia wymogów do nadania mu statusu uchodźcy, a powrót do kraju pochodzenia mógłby narazić go na doznanie poważnej krzywdy	Taki sam, jak w przypadku statusu uchodźcy	Taka sama jak w przypadku statusu uchodźcy
Azyl		
Udzielany, gdy jest to niezbędne do zapewnienia cudzoziemcowi ochrony oraz gdy przemawia za tym ważny interes Polski	Taki sam, jak w przypadku statusu uchodźcy, z wyjątkiem prawa do indywidualnego programu integracyjnego	Nie jest organem opiniującym w przedmiotowych sprawach
Zgoda na pobyt tolerowany		
Wydawana, gdy występuje niewykonalność lub niedopuszczalność wykonania decyzji o wydaleniu, choć cudzoziemiec nie spełnia przesłanek do nadania mu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej	Ograniczony katalog praw, dostęp do rynku pracy, prowadzenia działalności gospodarczej, zasiłku dla bezrobotnych, służby zdrowia; Prawo do podróżowania bez wiz po terenie UE do 3 miesięcy	Jest organem opiniującym w sprawie udzielenia zgody na pobyt tolerowany; jest organem uprawnionym do wnioskowania o cofnięcie zgody na pobyt tolerowany
Ochrona czasowa		
Przyznawana cudzoziemcom masowo przyjeżdżającym do Polski, którzy opuścili swój kraj pochodzenia z powodu obcej inwazji, wojny, wojny domowej, konfliktów etnicznych lub rażących naruszeń praw człowieka	Taki sam, jak w przypadku cudzoziemców posiadających zgodę na pobyt tolerowany	Jest organem opiniującym w sprawie udzielenia ochrony czasowej

Źródło: opracowanie własne.

Pomimo konieczności dostosowywania polskich regulacji prawnych do przepisów obowiązujących w Unii Europejskiej, procedury związane z udzielaniem ochrony cudzoziemcom na terytorium RP są jednymi z bardziej restrykcyjnych w Europie⁴⁹. Wynika to z faktu, iż pomimo tego, że Polska jest zobligowana do przestrzegania przepisów oraz wytycznych UE, to w przedmiocie procedury samego postępowania może stosować ustawodawstwo krajowe. W ostatnim czasie wzrosła liczba decyzji negatywnych oraz liczba decyzji nakazujących cudzoziemcom opuszczenie terytorium RP. Powyższe powoduje, iż niejednokrotnie cudzoziemcy uciekają się do innych metod umożliwiających zalegalizowanie pobytu. Taką metodą jest są niewątpliwie zawieranie z obywatelami RP

⁴⁹ Dla porównania – w Niemczech, jeżeli cudzoziemiec otrzyma decyzję odmawiającą udzielenia mu ochrony, a nie jest zdolny do podróży bądź nie posiada paszportu, otrzymuje od państwa tzw. *Duldung*, czyli zgodę na pobyt do czasu, w jakim jego odesłanie będzie możliwe. W praktyce stan taki trwa latami, z reguły do czasu, aż cudzoziemiec nabędzie prawo do pobytu stałego na terytorium Niemiec. Zob. M. Klimkiewicz, „Gazeta Uchodźców”, www.reguee.pl.

małżeństw, których fikcyjność niezwykle trudno udowodnić. Istnieje ponadto zjawisko handlu danymi osobowymi. Są to sytuacje, w których cudzoziemcy ubiegający się o status uchodźcy posługują się fałszywymi danymi, na przykład swoich krewnych.

Obecnie trwają prace nad rządowym projektem zmian w ustawie o cudzoziemcach. Projekt przewiduje znaczne uproszczenie czynności proceduralnych oraz zwiększenie korzyści wynikających z legalizacji pobytu. Według założeń okres, na jaki cudzoziemiec będzie mógł dostać zezwolenie na pobyt czasowy, ma zostać przedłużony do dwóch lat (obecnie wynosi rok). Wniosek o przedłużenie pobytu będzie mógł być składany w dogodnym momencie (w tej chwili jest to 90 dni przed upływem terminu ważności karty pobytu). Zezwolenie na pobyt dla studiujących w Polsce obcokrajowców planuje się wydłużyć z roku do dwóch lat. Wydanie zezwolenia na pobyt na być równoznaczne z udzieleniem zezwolenia na wykonywanie pracy na terytorium RP. Cudzoziemiec nie będzie musiał już przedstawiać tytułu prawnego do zajmowanego lokalu, wystarczy, że będzie miał w Polsce zapewnione mieszkanie. Planowane jest także przyspieszenie wydawania zezwoleń. W tym celu ma być skrócony termin, w którym właściwe służby (w tym i ABW) udzielają informacji, czy pobyt cudzoziemca na terytorium RP może zagrażać bezpieczeństwu państwa lub porządkowi publicznemu. Dotychczasowy (30-dniowy termin) ma zostać skrócony o połowę⁵⁰. Planowane jest także udzielanie dwóch rodzajów zezwoleń na zamieszkanie na czas nieoznaczony: zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego WE oraz zezwolenia na pobyt stały (ma być udzielane m.in. ofiarom handlu ludźmi). W odniesieniu do małżeństw cudzoziemców z obywatelami RP zakłada się, że zezwolenie na pobyt będzie cofane w sytuacji, gdy w ciągu 3 lat od zawarcia małżeństwa nastąpi rozwód.

Zaproponowano także zmianę dotyczącą konsultacji wizowych. Ograniczono z pięciu do trzech liczbę instytucji, które będą w nich uczestniczyć. Tymi jednoosobowymi instytucjami są: Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Komendant Główny Straży Granicznej i Komendant Główny Policji. Na gruncie obecnych przepisów w konsultacjach bierze udział także Szef AW oraz minister spraw zagranicznych. W przypadku nowelizacji przepisów i wprowadzenia abolicji Urząd do Spraw Cudzoziemców planuje przeprowadzenie szerokiej kampanii informacyjnej, tak aby informacja o możliwości skorzystania z niej dotarła do jak najszerszej grupy obcokrajowców.

Ponadto 26 sierpnia 2011 r. prezydent RP podpisał ustawę o zalegalizowaniu pobytu niektórych cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz o zmianie ustawy o udzielaniu ochrony cudzoziemcom na terytorium RP i ustawy o cudzoziemcach (Dz.U. z 2011 r. Nr 191, poz. 1133), sankcjonując tym samym abolicję dla cudzoziemców. Zgodnie z założeniami ustawy od 1 stycznia 2012 r. cudzoziemcy, którzy przebywają w Polsce nielegalnie, mają możliwość zalegalizowania swojego pobytu. Wniosek o wydanie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony można składać przez sześć miesięcy tj. do 30 czerwca 2012 r. Organem uprawnionym do orzekania w tej materii jest wojewoda (właściwy ze względu na miejsce zamieszkania wnioskodawcy). Podstawowym wymogiem zalegalizowania pobytu w ramach abolicji jest nieprzerwany pobyt cudzoziemca w Polsce od co najmniej 20 grudnia 2007 r. Abolicja jest skierowana także do cudzoziemców starających się o nadanie na terytorium RP statusu uchodźcy. Warunkiem będzie tu wydana przed 1 stycznia 2010 r. ostateczna decyzja o odmowie nadania statusu uchodźcy i wydaleniu z terenu Polski oraz nieprzerwany pobyt w Polsce co najmniej od stycznia

⁵⁰ Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego podczas konsultacji międzyresortowych w tym zakresie optowała za terminem 21 dni.

2010 r. Abolicja pozwala także na legalizację pobytu cudzoziemcom, wobec których na dzień 1 stycznia 2010 r. toczyło się postępowanie dotyczące uzyskania statusu uchodźcy, wszczęte w związku ze złożeniem kolejnego wniosku w tej sprawie. Zezwolenie na zamieszkanie udzielane w trybie abolicji ma być przyznawane na dwa lata. W tym czasie cudzoziemiec może podjąć zatrudnienie bez dodatkowego zezwolenia – na podstawie umowy o pracę.

Zmiany dotyczą również przepisów odnośnie do udzielania pomocy cudzoziemcom ubiegającym się o status uchodźcy. Dodano bowiem zapis o zapewnieniu pomocy w sytuacji przeniesienia obcokrajowca do innego państwa unijnego w celu rozpatrzenia wniosku o status uchodźcy (tzw. pomoc w przeniesieniu). Ponadto cudzoziemcy, którzy otrzymywali świadczenia pieniężne i przebywali poza ośrodkiem, mają prawo do nauki języka polskiego, korzystania z pomocy dydaktycznych dla dzieci korzystających z nauki i opieki w publicznych placówkach oraz pokrycia w miarę możliwości kosztów zajęć pozalekcyjnych i rekreacyjno-sportowych dla dzieci. Obecnie taka pomoc przysługuje jedynie cudzoziemcom przebywającym w ośrodkach. Pomoc socjalna i opieka medyczna są zapewnione obcokrajowcom w czasie trwania postępowania o nadanie statusu uchodźcy począwszy od dnia, w którym zgłosili się do ośrodka dla cudzoziemców. Jedynie w sytuacji zagrożenia zdrowia i życia pomoc będzie udzielana od dnia złożenia wniosku o status uchodźcy.

Ułatwienia proceduralne przewidziane w ustawie z pewnością przyczynią się do wzrostu migracji. Przymuszczalnie z abolicji skorzystają cudzoziemcy, którym odmówiono udzielenia ochrony na terytorium RP. Ze względu na bezpieczeństwo państwa i jego obywateli ewentualne dalsze zmiany w przepisach regulujących kwestię cudzoziemców powinny iść w następującym kierunku:

- każdy cudzoziemiec składający wniosek o status uchodźcy, który na terytorium innego kraju przebywa nielegalnie, powinien bezwzględnie być osadzony w areszcie w celu wydalenia go, bądź w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców,
- wyznaczenia czasu na dostarczenie materiału dowodowego, świadczącego o ewentualnych prześladowaniach,
- dostarczanie fałszywych dowodów powinno być penalizowane zgodnie z zapisami w kodeksie karnym,
- w sytuacji, gdy cudzoziemiec po przyjeździe do Polski, ubiegając się o jedną z wyżej wymienionych form ochrony, powołuje się na związki lub kontakty z organizacjami uznanymi za terrorystyczne⁵¹, postępowanie wyjaśniające powinno zostać wszczęte bezwzględnie, a osobie takiej powinno się nadać klauzulę osoby niebezpiecznej lub mogącej stwarzać zagrożenie,
- ułatwienia proceduralne w uzyskiwaniu form ochrony przez cudzoziemców na terytorium RP powinny iść w parze ze zwiększeniem uprawnień Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego m.in. w zakresie wydawania opinii dla urzędu orzekającego o udzieleniu ochrony,
- wprowadzenie odrębnych uregulowań, ułatwiających służbom działanie w przypadku powzięcia podejrzenia o działalność terrorystyczną lub działalność mającą na celu organizowanie grup terrorystycznych bądź grup wsparcia,
- uproszczenie i przyspieszenie procedur związanych z ewentualnym wydaleniem lub pozbawieniem już przyznanej formy ochrony.

⁵¹ Wpisanymi na listy światowych organizacji terrorystycznych, jak Al.-Kaida czy Lashkar e-Taiba. Cudzoziemiec twierdzi np. iż był współpracownikiem takiej organizacji i musiał uciekać z kraju pochodzenia, a z uwagi na powyższe grożą mu tam sankcje karne.

Streszczenie

W dniu 1 września 2003 r. weszły w życie nowe uregulowania dotyczące osób ubiegających się w Polsce o nadanie statusu uchodźcy. Zamiast jednej ustawy o cudzoziemcach, regulującej zagadnienia wjazdu, wyjazdu, przejazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium RP oraz, w dosyć ograniczony sposób, sprawy uchodźców, azylu i ochrony czasowej, powstały dodatkowo dwa odrębne akty, tj. *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2003 r. Nr 128, poz. 1176) oraz *Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o zasadach i warunkach wjazdu i pobytu obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej* (Dz.U. z 2003 r. Nr 140, poz. 1180). Już podczas prac nad tą ustawą dostrzeżono, że z ustawy o cudzoziemcach powinny być wyodrębnione przepisy dotyczące udzielania ochrony cudzoziemcom wymagającym, zgodnie ze standardami międzynarodowymi, szczególnego traktowania. Opracowano więc odrębny akt prawny, tj. wymienioną powyżej ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w którym uregulowano postępowanie wobec obcokrajowców, którzy ubiegają się o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu, ochrony czasowej lub zgody na pobyt tolerowany.

W niniejszej publikacji dokonano szczegółowego omówienia przepisów przedmiotowej ustawy, wykorzystując w tym celu dostępne materiały źródłowe oraz własne doświadczenia autorki. Podjęto też próbę precyzyjnego przybliżenia tematu związanego z cudzoziemcami oraz wymieniono mankamenty omawianej regulacji w kontekście działań podejmowanych przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego zgodnie z jej właściwością rzeczową.

Abstract

On 1 September 2003 new regulations came into effect relative to individuals applying for the refugee status in Poland. Instead of a single Act on Aliens regulating the issues of entry into, departure from, transit through and residence of aliens on the territory of the Republic of Poland and – in a fairly limited way – the issues of refugees, asylum and temporary protection, two additional, separate acts were created, i.e. *the Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland dated 13 June 2003* (Journal of Laws No. 128, item 1176) and *the Act on the principles and conditions governing entry into and stay of citizens of the EU countries and their family members on the territory of the Republic of Poland dated 20 June 2002* (Journal of Laws No. 140, item 1180). Already during work on the Act, its authors recognized that rules on providing protection to aliens demanding, according to international standards, a special treatment should be excluded. Therefore, a separate Act, i.e. the mentioned *the Act on granting protection to aliens within the territory of the Republic of Poland*, has been elaborated that regulates the proceedings relative to aliens who apply for the refugee status, asylum, the permit for tolerated stay, temporary protection.

The article presents a detailed discussion of the provisions of the Act in question based – to this end – on accessible source materials and the author's own experience. Additionally, the paper attempts to describe precisely the issue of aliens and enumerates the deficiencies of the mentioned Act in the context of the actions taken by the ABW in accordance with its statutory powers.

Waldemar Hołodniuk

Cztery lata Polski w Schengen – wzrost czy spadek poziomu bezpieczeństwa?

W dniu 21 grudnia 2011 r. upłynęła czwarta rocznica przystąpienia Polski do Traktatu z Schengen. Konsekwencją tego wydarzenia było wprowadzenie zmian w architekturze bezpieczeństwa, taktyce i strategii ochrony granicy państwowej. Sytuacja po 21 grudnia 2007 r., tj. od momentu przyjęcia przez Polskę pełni zobowiązań wynikających z uczestnictwa w grupie państw Schengen, charakteryzuje się swoistym dysonansem wynikającym z rewolucyjnych zmian kontroli granicznej i ochrony granicy państwowej, na które nałożyła się ewolucja systemu służącego teź ochronie.

Dość krótki okres stosowania przez Polskę dorobku prawnego Schengen, a co za tym idzie niemożność korzystania z wieloletnich doświadczeń własnych, sprzyja powstawaniu zarówno złożonych i często problematycznych sytuacji formalno-prawnych, jak i społecznemu niezrozumieniu działania mechanizmów swobody przepływu osób i towarów. Skutkuje to problemami związanymi z możliwością nieskrępowanego przemieszczania się wewnątrz strefy, polegającymi na ignorowaniu obowiązującego porządku prawnego. Naruszenia te obejmują całą gamę wykroczeń i przestępstw, począwszy od uciążliwych dla społeczności lokalnych, a skończywszy na takich, które bezpośrednio wpływają na ogólne bezpieczeństwo państwa.

Problematyka zmian zaistniałych po 21 grudnia 2007 r., rozległa i wielowątkowa, mogłaby być obszernym materiałem do rozważań. W artykule skupiono się jednak tylko na pograniczu polsko-niemieckim. Po pierwsze tędy przebiegają najbardziej uczęszczane, dogodnie lądowe szlaki komunikacyjne łączące Azję z Europą, a co za tym idzie – granica polsko-niemiecka jest miejscem, w którym ogniskuje się przestępczość transgraniczna. Po drugie to właśnie tutaj doszło do próby scalenia systemu ochrony granicy państwa będącego już członkiem grupy państw Schengen z systemem państwa wstępującego. Granice: polsko-czeska, polsko-litewska czy polsko-słowacka, mogące również służyć jako przykład współpracy wewnątrz Schengen, z tej perspektywy takiego waloru nie mają. Próbując znaleźć odpowiedź na postawione w tytule artykułu pytanie, należy sięgnąć do niedłgiej, bo zaledwie dwudziestoletniej historii współpracy polsko-niemieckiej, w kontekście ochrony granicy państwowej. Współdziałanie służb granicznych przebiegające z różnym natężeniem od początku lat 90. ubiegłego stulecia charakteryzuje się ewolucją obydwu systemów.

Od momentu zjednoczenia Niemiec w 1990 r. ochroną granicy RFN zajmowała się Federalna Straż Graniczna – Bundesgrenzschutz (BGS). W Polsce w 1990 r., w miejsce rozformowanych Wojsk Ochrony Pogranicza, do ochrony granicy państwowej powołana została Straż Graniczna. Od tego momentu możemy mówić o nawiązaniu i rozwoju współpracy w zwalczaniu przestępczości transgranicznej pomiędzy BGS, w 2005 r. przemianowaną na Policję Federalną – Bundespolizei (BPOL) i Strażą Graniczną. Po obu stronach po raz pierwszy w historii znalazły się, zamiast oddziałów wojskowych, dwie jednolite formacje o charakterze policyjnym, dysponujące podobnymi uprawnieniami i mające podobne zadania w zakresie ochrony granicy państwa. Jest to o tyle istotne, że z uwagi na system federacyjny organizacji państwa po stronie niemiec-

kiej i unitarny po stronie polskiej mamy do czynienia ze swoistą mozaiką kompetencyjną służb zajmujących się egzekwowaniem prawa po obu stronach granicy. Wystarczy przypomnieć, że Polska graniczy z trzema landami, tj. Meklemburgią – Pomorzem Przednim, Brandenburgią i Saksonią. Każdy z tych de facto niezależnych krajów posiada własną, policję landową (Landespolizei). Dodatkowo w rejonie całego pogranicza na terytorium wszystkich trzech landów właściwa do działania jest również Policja Federalna. Swoje zadania, często zbieżne z innymi służbami, realizuje także niemiecki Główny Urząd Celny (Hauptzollamt) oraz Celny Urząd Śledczy – (Zollfahndungsamt). Nakładając na ten obraz kompetencje służb po stronie polskiej, uzyskujemy dość złożony schemat organizacyjny, w którym należy znaleźć obszary współpracy. Względne dopasowanie zadań i kompetencji sprawiło, że naturalnym, strategicznym partnerem dla Straży Granicznej stała się BGS. Nawiązując do początków współpracy, należy dopełnić kontekst historyczny elementami ekonomii. Dysproporcje w rozwoju gospodarczym pomiędzy graniczącymi państwami powodowały w tamtym okresie – przy coraz wyraźniejszym unoszeniu się żelaznej kurtyny – wzrost przestępczości, zwłaszcza przemytu (wyroby akcyzowe) i korupcji.

Początkowo stosunki między służbami granicznymi obarczone były pewną dozą nieufności. Z uwagi na wieloletnie członkostwo RFN w Unii Europejskiej oraz stosowanie dorobku prawnego Schengen, przedstawiciele BGS występowali często w stosunku do polskiej Straży Granicznej w roli instruktorów, dzieląc się doświadczeniami w zwalczaniu przestępczości transgranicznej. Wyrazem tego była na przykład seria tzw. szkoleń bliźniaczych realizowanych w ramach programu PHARE Twinning Programme¹, którego beneficjentem była SG. W latach 1998–1999 dokonano wymiany oficerów łącznikowych BGS i SG rezydujących odpowiednio w Warszawie i Berlinie. Stopniowo dochodziło do wyrównywania poziomu metod stosowanych w zwalczaniu przestępczości transgranicznej w obydwu służbach. Obecnie można określić stan wspólnych działań jako zrównoważony, zharmonizowany i partnerski. Pierwszym dokumentem formalizującym współpracę między BGS i SG była międzyrządowa umowa z 1995 r. Zakres bezpośredniej współpracy Straży Granicznej RP i Policji Federalnej RFN został następnie określony w *Umowie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec z dnia 18 lutego 2002 r. o współpracy policji i straży granicznych na terenach przygranicznych* (Dz.U. z 2005 r. Nr 223, poz. 1915).

Współdziałanie Straży Granicznej z Policją Federalną obejmuje przede wszystkim zapobieganie nielegalnemu przekraczaniu granicy oraz nielegalnemu przemieszczaniu przez nią niebezpiecznych substancji i przedmiotów. Dynamika działań służb powodowała, iż zawierane umowy sankcjonowały istniejący stan rzeczy. I tak, wspomniana umowa z 2002 r. sformalizowała na przykład powstałe na przełomie lat 1998–1999 punkty wymiany informacji i osób w Kołbaskowie–Pomellen, Słubicach–Frankfurcie nad Odrą i Zgorzelcu–Goerlitz. Najbardziej istotne zmiany organizacyjno-strukturalne nastąpiły w 2005 r., kiedy to BGS przeformowano w BPOL, oraz w 2009 r. ze względu na reorganizację, jaką przeszła Straż Graniczna. Na mocy *Rozporządzenia Ministra Spraw*

¹ Phare Twinning Programme – Współpraca bliźniacza (ang. *twinning*) jest to program powstały z inicjatywy Komisji Europejskiej w 1998 r., którego głównym celem było wspieranie instytucji publicznych oraz przyczynianie się do rozwoju nowoczesnej administracji w państwach objętych programami finansowanymi przez Komisję Europejską. Program Phare został ustanowiony Rozporządzeniem Rady UE numer 3906/89 z 18 grudnia 1989 r. o ekonomicznej pomocy dla Republiki Węgier i Polski. Nazwa „Phare” jest akronimem oryginalnej nazwy programu *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*.

Wewnętrznych i Administracji z dnia 10 września 2009 r. w sprawie zniesienia oddziałów Straży Granicznej oraz zmiany rozporządzenia w sprawie utworzenia oddziałów Straży Granicznej (Dz.U. z 2009 r. Nr 160, poz. 1273), zniesiono Pomorski i Łużycki Oddział SG, a zamiast Lubuskiego Oddziału SG powołano Nadodrzański Oddział SG (NoOSG) z siedzibą w Krośnie Odrzańskim, który obejmuje swym zasięgiem niemal całą (z wyjątkiem niewielkiego odcinka w pobliżu Świnoujścia, znajdującego się w rejonie służbowej odpowiedzialności Morskiego Oddziału Straży Granicznej) granicę polsko-niemiecką.

Oprócz zmian organizacyjno-strukturalnych jako jednego z czynników determinujących współpracę służb granicznych należy odnotować procesy postępującej integracji Polski z Unią Europejską i grupą państw Schengen, które przebiegały na przestrzeni ostatnich 20 lat. Ważny jest tu zwłaszcza 2004 r., kiedy Polska uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej. Skutkowało to zwiększeniem swobody przemieszczania się osób i towarów przez granicę państwową. Stan ten oprócz oczywistych korzyści społecznych stworzył dogodniejsze warunki do działania grupom przestępczym. W tym okresie, oprócz wymienionej wcześniej aktywności kryminalnej dotyczącej wyrobów akcyzowych, odnotowano wzrost prób przewożenia przez granicę państwa substancji odurzających, kradzionych pojazdów i odpadów. Należy również wspomnieć, że w momencie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej zwiększyła się jej atrakcyjność dla potencjalnych nielegalnych imigrantów, z zastrzeżeniem, że terytorium RP nadal traktowane jest jako obszar tranzytowy. Powoduje to wzrost prób przekraczania granicy bez uprawniających do tego dokumentów lub na podstawie dokumentów sfalszowanych albo cudzych.

Kolejny przełom stanowi data 21 grudnia 2007 r. na drodze do pełnej integracji europejskiej. Tego dnia Polska oficjalnie rozpoczęła pełną realizację postanowień Traktatu z Schengen i Konwencji Wykonawczej do tego Traktatu (KWS)² oraz uzyskała formalne podstawy do czerpania z dorobku prawnego grupy państw Schengen, nazywanego często przez analogię do dorobku Wspólnot Europejskich *aquis Schengen*. Z dnia na dzień nastąpiły zmiany odwracające dotychczasowy porządek prawny obejmujący zagadnienia przekraczania i ochrony granicy państwa. Konwencja Wykonawcza do Traktatu w art. 2 ust. 1 lapidarnie, lecz precyzyjnie, określa główną zmianę, jaka nastąpiła po 21 grudnia 2007 r. na pograniczu polsko-niemieckim: *Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu, bez poddawania przekraczających je osób jakiegokolwiek kontroli*. Zapis ten oddaje istotę przeobrażeń, jakie zaszły na granicy, która z zewnętrznej stała się wewnętrzną granicą Schengen.

W nocy z 21 na 22 grudnia 2007 r. odbyły się uroczyste obchody zniesienia kontroli w byłych już przejściach granicznych. Poranek 22 grudnia rozpoczął nową erę w ochronie granicy państwowej. W praktyce zaprzestano przeprowadzać kontrole graniczną oraz fizyczną ochronę granicy państwa. Warto w tym miejscu wspomnieć o powstałym przy tej okazji i pokutującym wciąż w niektórych środowiskach błędnym poglądzie, jakoby granica państwa przestała istnieć w związku z przystąpieniem Polski do grupy Państw Schengen. W sposób oczywisty tak się nie stało, granica stanowi jeden z atrybutów suwerenności państwa, określając jego terytorium. Zaprzestano jedynie kontroli na przejściach granicznych i fizycznej ochrony tzw.

² KWS – Konwencja Wykonawcza do Traktatu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach z późn. zm.

granicy zielonej, tj. odcinków położonych między dawnymi przejściami granicznymi. Przed SG i BPOL stało wyzwanie, aby w zmienionej rzeczywistości nie doszło do pogorszenia stanu bezpieczeństwa na pograniczu. Jak już wspomniano, oprócz wzrostu liczby podróżnych korzystających z łatwiejszego przekraczania granicy wewnętrznej Schengen, wynikającej z braku formalności, odnotowano wzrost aktywności grup przestępczych upatrujących w zniesieniu kontroli możliwości zwielokrotnienia zysków z zabronionej działalności. Nasiliła się przestępczość akcyjowa, kradzieże pojazdów i przemieszczanie odpadów bez stosownych zezwoleń. Rozpoczął się również prawdziwy exodus cudzoziemców przebywających w Polsce i przekonanych, że po zniesieniu kontroli granicznej – bez względu na rodzaj posiadanego tytułu pobytowego czy też jego brak – mogą oni swobodnie przemieszczać się do państw Europy Zachodniej. Tym wyzwaniom służby graniczne musiały stawić czoło, choć zostały pozbawione swego dotychczasowego podstawowego instrumentu, jakim była kontrola graniczna. Główny rejon działania został przesunięty do wnętrza kraju. Czynności SG po stronie polskiej skupiono na poprzedzonej analizą ryzyka i pracą operacyjno-rozpoznawczą ochronie szlaków komunikacyjnych o szczególnym znaczeniu międzynarodowym przed przestępczością, której zwalczanie leży we właściwości Straży Granicznej. Straż Graniczna zaczęła korzystać ze środków kompensacyjnych przewidzianych w KWS dla nowych uczestników Schengen, aby zapobiec zmniejszeniu się bezpieczeństwa w związku ze zniesieniem kontroli granicznej. Oprócz dostępu do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS) rozpoczęto korzystanie z instytucji prawnych wprowadzonych przez KWS, w tym z pościgu i obserwacji transgranicznej. Straż Graniczna prowadziła na drogach dojazdowych do granicy czynności kontrolne wspólne z innymi służbami, głównie z Policją, Służbą Celną i BPOL, a po stronie niemieckiej z BPOL, tworząc wspólne patrole.



Zdj. 1. Wspólny patrol polsko-niemiecki.

Źródło: Materiały Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Istotnym środkiem kompensującym zniesienie kontroli granicznej stała się działalność powołanego 20 grudnia 2007 r., dosłownie w przeddzień przystąpienia Polski do realizacji postanowień z Schengen, Polsko-Niemieckiego Centrum Współpracy Służb Granicznych Policyjnych i Celnych (PNCW). Siedziba PNCW znajduje się w obiekcie byłego przejścia w Świecku.



Zdj. 2. Otwarcie PNCW 20 grudnia 2007 r.

Źródło: Materiały Komendy Głównej Straży Pożarnej.

Centrum powstało na bazie wspomnianego wcześniej Punktu Kontaktowego w Słubicach i stanowi, oprócz Regionalnych Punktów Wymiany Informacji i Osób w Kołbaskowie–Pommellen i Zgorzelcu–Goerlitz, kluczowy element bezpieczeństwa na pograniczu Polski i Niemiec. Służba w PNCW pełniona jest w systemie całodobowym przez funkcjonariuszy dziewięciu formacji mundurowych z Polski i Niemiec³. Poniżej – logotyp każdej z tych służb:

Straż Graniczna



Policja



Służba Celna



³ Opcjonalnie dziesiątą służbą może być Bundeskriminalamt (BKA) – Federalny Urząd Kryminalny.

Bundespolicizei – Policja Federalna



Landespolicizei Brandenburg – Policja Landowa Brandenburgii



Landespolicizei Sachsen – Policja Landowa Saksonii



Landespolicizei Meklemburg-Vorpommern – Policja Landowa Meklemburgii-Pomorza Przedniego



Hauptzollamt – Główny Urząd Celny



Zollfahndungsamt – Celny Urząd Śledczy



Bundeskriminalamt – Federalny Urząd Kryminalny



Polsko-Niemieckie Centrum zajmuje się przede wszystkim wymianą informacji między wyżej wymienionymi służbami oraz koordynacją działania za pomocą systemów informatycznych. Dzięki temu służby otrzymują dane dotyczące m.in.: rejestracji pojazdów, przekroczeń granicy, informacje o poszukiwanych osobach, adresach i obiektach będących w ich zainteresowaniu oraz o prowadzonych postępowaniach. Istotnym elementem aktywności jest wymiana meldunków dobowych między zainteresowanymi jednostkami, które pozwalają na uzyskanie czytelnego obrazu stanu bezpieczeństwa. Za pośrednictwem PNCW realizowane są także wnioski o obserwację transgraniczną i pościgi transgraniczne, a w razie potrzeby koordynowane są również czynności w tym zakresie. Opracowywane są też uzgodnienia co do przekazywania osób w ramach readmisji oraz Europejskich Nakazów Aresztowania. Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy jest ponadto miejscem wielu oficjalnych spotkań przedstawicieli poszczególnych służb oraz ćwiczeń z obserwacji czy pościgu transgranicznego. Od początku powstania do PNCW przyjeżdżają również goście z całego świata. Celem wizyt jest wymiana doświadczeń. Oprócz przedstawicieli różnych szczebli administracji państwowej z Polski i Niemiec w Centrum przebywali przedstawiciele m.in.: Armenii, Azerbejdżanu, krajów bałkańskich, Bułgarii, Chin, Gruzji, Litwy, Rumunii, Turcji, Ukrainy, USA, Argentyny, Boliwii, Brazylii, Chile, Ekwadoru, Gujany, Kolumbii, Paragwaju, Urugwaju, Peru, Surinamu i Wenezueli. Jak wynika z tego krótkiego opisu, Polsko-Niemieckie Centrum Współpracy w Świecku jest ważnym miejscem w systemie bezpieczeństwa na poziomach: europejskim, krajowym i lokalnym.

Służby graniczne Polski i Niemiec korzystają z wielu środków, dzięki którym zapewniają właściwy poziom bezpieczeństwa na pograniczu. Należy zaznaczyć, że po otwarciu granic w 2007 r. nasiliła się przestępczość transgraniczna, co ilustrują poniższe tabele:

Tab. 1. Liczba osób zatrzymanych przez funkcjonariuszy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej za przestępstwa i wykroczenia.

Rok	Liczba osób zatrzymanych (ogółem)	Liczba zatrzymanych cudzoziemców
2007	2134	1203
2008	2082	955
2009	2504	1607
2010	2804	1851
2011 (styczeń–wrzesień)	1968	1213

Źródło: Materiały Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Tab. 2. Przestępczość transgraniczna po otwarciu granic i zniesieniu kontroli granicznej ujawniona przez funkcjonariuszy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Rodzaj przemycanych towarów	Wartość ujawnionego przemytu w latach 2007–2011				
	2007	2008	2009	2010	2011 (styczeń–wrzesień)
Papierosy (w zł)	11 822 335	8 406 635	4 892 098	20 502 713	6 809 551
Alkohol (w zł)	7880	22 298	6 22	183 810	475 491
Samochody (w zł)	468 244	630 706	1 447 140	3 336 500	8 340 826
Narkotyki (w zł)	2 312 708	305 998	2 359 519	874 736	5 169 329
Broń (w szt.)	3	6	31	51	22
Amunicja (w szt.)	127	16	7	3463	45

Źródło: Materiały Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Analizując zaprezentowane dane, warto zauważyć pewną tendencję, którą obrazuje liczba zatrzymywanych osób. Wskaźnik ten zdaje się być istotny do określenia skuteczności działania w ujawnianiu sprawców przestępstw i wykroczeń. Relatywnie wysoka liczba osób zatrzymanych w 2007 r. wynikała z prowadzonej praktycznie przez cały rok kontroli granicznej i ugruntowanych metod ujawniania sprawców. Z koniecznością poddania się kontroli wiązało się przymusowe okazanie dokumentów tożsamości, rejestracja podróżnych i środków transportu w bazach danych itp., co skutkowało pewną przewidywalnością działania sprawców. W kolejnym roku zatrzymano mniej osób, zwłaszcza cudzoziemców, co może wskazywać na przejściową dezorientację służb granicznych w nowej rzeczywistości. Lata 2009 i 2010 wskazują, że skutecznie wdrożono nowe formy zwalczania przestępczości transgranicznej, pomimo

że nie stosowano kontroli granicznej i fizycznej ochrony zielonej granicy. Znajduje to odzwierciedlenie w liczbie zatrzymanych osób, która przewyższa tę sprzed czasów zniesienia kontroli granicznej. Mimo konieczności zmiany form i metod działania Straży Granicznej oraz redukcji stanu osobowego funkcjonariuszy, która nastąpiła w wyniku wspomnianej wcześniej restrukturyzacji SG oraz naturalnego odpływu kadry, znacznie wzrosła wykrywalność przestępstw i wykroczeń. Wykrywanie przestępstw transgranicznych zmniejszyło się jednak w 2011 r., co mogło być spowodowane mniejszą liczbą funkcjonariuszy. Wpłynęło to negatywnie i nadal wpływa na poziom bezpieczeństwa w rejonie granicy Polski z Republiką Federalną Niemiec. Dodatkowym czynnikiem utrudniającym ujawnianie przestępstw jest, paradoksalnie, usprawnianie ciągów komunikacyjnych przecinających granicę. Oddanie do użytku w grudniu 2011 r. fragmentu autostrady A2, łączącej odcinek niemiecki z polskim, negatywnie wpłynęło na bezpieczne kontrolowanie pojazdów, co jest związane z przemieszczaniem się pojazdów bez konieczności zmniejszania prędkości. Ze względu na krótki czas, jaki upłynął od tego wydarzenia, zbyt wcześnie wprawdzie mówić o ujęciu statystycznym, jednak utrudnienia w wykrywaniu przestępstw i wykroczeń są już zauważalne.

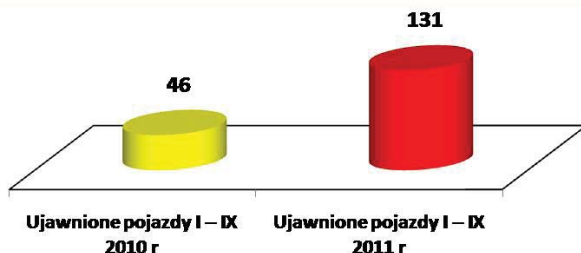
W omawianym czteroletnim okresie nie tylko wzrastała liczba czynów zabronionych, lecz także zwiększyła się różnorodność przestępstw. Grupy przestępcze zmieniały swoje cele, wybierając takie obszary aktywności, które generowały maksymalne zyski. Oprócz przemytu narkotyków i wyrobów akcyzowych bardzo intratnym źródłem dochodu stało się przede wszystkim organizowanie nielegalnego przekraczania granicy oraz przestępczość samochodowa. Każdy z tych rodzajów nielegalnej aktywności mógłby stanowić podstawę do odrębnej obszernej publikacji – przypadek z 15 grudnia 2009 r. Wówczas to grupa około 200 cudzoziemców z rejonu Kaukazu opanowała pociąg, którym usiłowała nielegalnie przekroczyć granicę w Zgorzelcu, próbując dostać się do Niemiec. Skutecznie zapobiegła temu Straż Graniczna przy wsparciu innych służb. Innym przykładem może być likwidacja przez SG nielegalnych fabryk papierosów lub ujawnienie dużych ilości narkotyków. Te wydarzenia nie mają charakteru codziennego, nie są więc zbyt uciążliwe w odbiorze społecznym. Taki charakter ma natomiast tzw. przestępczość samochodowa, której należy poświęcić kilka słów. Z przeprowadzonych w SG analiz wynika, że problem dotyczący kradzieży pojazdów z roku na rok systematycznie się zwiększa. Dotyczy to nie tylko luksusowych pojazdów osobowych, lecz również ciężarówek, maszyn rolniczych i budowlanych. Statystyka sporządzona w Nadodrzańskim Oddziale Straży Granicznej za 2011 r. w porównaniu z 2010 r. wskazuje na duży wzrost kradzieży (około 190 proc. – por. rys. 1).

Wartość odzyskanych przez funkcjonariuszy NoOSG pojazdów w okresie styczeń–wrzesień 2011 r. wyniosła blisko osiem i pół miliona złotych. Sprawcy przestępstw działają w zorganizowanych i wyspecjalizowanych grupach, wykazując się determinacją i często swoistym zanikiem instynktu samozachowawczego, co można tłumaczyć wpływem narkotyków lub alkoholu. Niezatrzymywanie się do kontroli, poruszanie z prędkością przekraczającą 200–250 km/h, ignorowanie przepisów drogowych oraz innych uczestników ruchu drogowego, a także stwarzanie zagrożenia dla osób postronnych stało się normą zachowań sprawców.

Działania grup przestępczych oprócz szkód materialnych wyrządzają również szkody w sferze mentalnej. Naruszają dobrosąsiedzkie stosunki Polaków i Niemców żyjących na pograniczu, przyczyniając się do powstawania i utrwalania niekorzystnych stereotypów. Widać to na wykresie uwzględniającym najczęstsze miejsca kradzieży pojazdów. Dane te są na tyle wymowne, że, zdaje się, nie wymagają komentarza.

**Analiza przypadków zorganizowanej przestępczości samochodowej
w okresie
od stycznia do września 2010 roku
oraz od stycznia do września 2011 roku.**

Ilość ujawnionych pojazdów w rejonie służbowej odpowiedzialności NoOSG.



W stosunku do poprzedniego roku nastąpił wzrost o **184,8%** ujawnionych pojazdów pochodzących z przestępstwa.

Rys. 1. Przestępczość transgraniczna w latach 2010-2011 ujawniona przez funkcjonariuszy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej – przemyt samochodów.

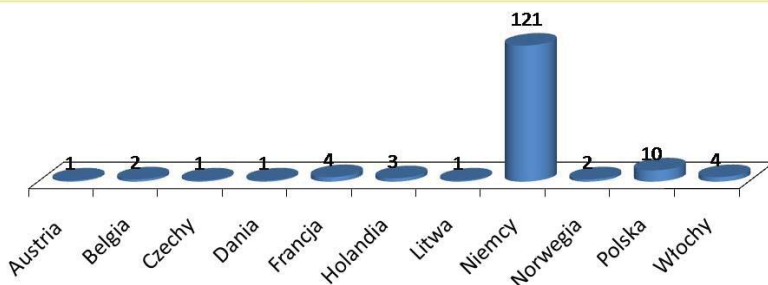
Źródło: Materiały Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.



Zdj. 3–6. Działania funkcjonariuszy Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Źródło: Materiały Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Zidentyfikowany przez funkcjonariuszy NoOSG kraj pochodzenia kradzionego pojazdu w 2011 r.



Rys. 2. Przystępczość transgraniczna w 2011 r. – kraj pochodzenia kradzionych samochodów.

Źródło: Materiały Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej.

Podsumowując, należałoby przyznać, że brakuje podstaw do udzielenia jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, czy w wyniku akcesji Polski do grupy państw Schengen doszło do poprawy, czy też do spadku poziomu bezpieczeństwa na pograniczu polsko-niemieckim. Można się pokusić o stwierdzenie, że o ile skuteczność służb reagujących na popełnione czyny zabronione jest dość wysoka, o tyle subiektywne poczucie bezpieczeństwa wśród społeczeństw lokalnych zmalało w związku ze wzrostem liczby popełnianych przestępstw, szczególnie po stronie niemieckiej. Przystępczość transgraniczna w okresie czterech lat ewoluowała w zakresie rodzaju, liczby i ciężaru gatunkowego popełnianych czynów zabronionych. Grupy przestępcze, korzystając z ułatwień w swobodnym przepływie osób i towarów, wzmożyły swą nielegalną aktywność. Polska Straż Graniczna dostosowała metody i formy zwalczania przestępczości transgranicznej do nowej rzeczywistości, z powodzeniem wkomponowując się w system bezpieczeństwa państw strefy Schengen. Zarówno w odniesieniu do przestępców, jak i służb egzekwujących poszanowanie prawa, możemy dostrzec nową jakość działania. Przykładem takiego dopasowania się do zmiennych realiów może być opracowana wspólnie przez Straż Graniczną i Bundespolizei *Koncepcja rozwoju wspólnych polsko-niemieckich placówek granicznych*. W ramach tej inicjatywy przygotowano m.in. dokument dotyczący wspólnego zadeklarowania intencji w sprawie pilotażowego projektu pn. *Wspólne polsko-niemieckie placówki służbowe*. Wdrożenie tej koncepcji w życie spowodowałoby wzmożenie współpracy i wyniesienie jej do poziomu, na którym dwujęzyczny patrol złożony z funkcjonariuszy Straży Granicznej i Bundespolizei (w stosunku 1:1) w sposób nieskrępowany przemieszczałby się przez granicę państwa i niezależnie od miejsca przebywania dysponowałby pełnią kompetencji władczych. Przygotowane przez Straż Graniczną i Bundespolizei dokumenty planistyczne, czekają obecnie na akceptację ministerialną. Granica państwa, która kiedyś dzieliła, teraz coraz bardziej łączy i ułatwia nielegalną aktywność, ale też jej zapobieganie i przeciwdziałanie.

Streszczenie

W artykule dokonano podsumowania wpływu zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych Unii Europejskiej na bezpieczeństwo publiczne landów i województw polsko-niemieckiego pogranicza. Analiza obejmuje okres czterech lat od momentu wejścia Polski do strefy Schengen.

Duża część rozważań poświęcona jest przedstawieniu realiów przestępczości transgranicznej na wskazanym terytorium oraz metodom walki z tym negatywnym zjawiskiem. Uwaga autora skupia się na przestępczości samochodowej.

Przybliżone zostały również kwestie związane z wprowadzeniem środków kompensacyjnych po zniesieniu kontroli granicznej czy ze swobodą przemieszczania się i pobytu osób. W artykule przedstawiono także zmianę sposobów działania funkcjonariuszy Straży Granicznej z uwzględnieniem szeroko pojętej współpracy międzynarodowej.

Abstract

This article provides a summary of the impact of the abolition of border controls on the internal borders of the European Union on public safety of states and provinces of the Polish-German border area. The analysis covers the period of four years since Poland's entry to the Schengen zone.

A large part of considerations is dedicated to presenting cross-border crime issues and methods of counteracting this negative phenomenon. The author's attention focuses on crimes relative to vehicles. This article brings closer topics related to the introduction of compensation measures after the abolition of border control and issues relative to freedom of movement and residence. The article also presents changes in manners of operations of the Border Guards in the fight against crime including broad international cooperation.

II

PRAWO

Małgorzata Niebrzydowska
Radosław Kotowicz

Wstęp do informatyki śledczej

Prawne aspekty zasięgnięcia opinii

Podstawowym aktem regulującym kwestię zasięgnięcia opinii biegłych jest rozdział 22 Kodeksu postępowania karnego (kpk), zatytułowany *Biegli, tłumacze, specjaliści*. Zgodnie z art. 193 § 1 kpk, *jeżeli stwierdzenie okoliczności mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy wymaga wiadomości specjalnych, zasięga się opinii biegłego lub biegłych*. Artykuł ten jednak nie reguluje w sposób ścisły pojęcia biegły.

Termin *biegły* w języku potocznym oznacza specjalistę, eksperta, rzeczoznawcę, który w określonej dziedzinie posiada wiadomości fachowe przekraczające poziom ogólny. Przyjmuje się, że biegłym jest osoba posiadająca wiadomości specjalne, powołana postanowieniem organu procesowego do badania i wyjaśnienia okoliczności mających znaczenie dla sprawy.

Tadeusz Nowak, specjalista z dziedziny prawa karnego procesowego, proponuje definicję: *biegłym w procesie karnym jest osoba fizyczna, powołana do konkretnej sprawy przez uprawniony organ procesowy, w celu wydania opinii w zakresie wiadomości specjalnych właściwych danemu biegłemu*¹. Jednocześnie podkreśla, iż atrybutem biegłego jest wyspecjalizowana wiedza. Jest on znawcą wyłącznie w określonej dziedzinie, a ponieważ w postępowaniach karnych gromadzone są różnego typu dowody, ich zbieranie wymaga znajomości zagadnień z coraz większej liczby branż².

Pojęcie *wiadomości specjalne* nie zostało zdefiniowane. W praktyce są to wiadomości przekraczające ogólną wiedzę w danym społeczeństwie w zakresie nauki, rzemiosła bądź techniki. Zgodnie z orzecznictwem Sądu Najwyższego takich wiadomości nie ma dorosły, przeciętnie inteligentny człowiek o odpowiednim wykształceniu, doświadczeniu życiowym i zakresie wiedzy ogólnej (wyrok SN z dnia 15.04.1976 r. IIKR 48/76, OSNKW 1976, nr 10–11, poz. 133). Należy jednak zauważyć, że ciągły rozwój nauki oraz postęp naukowo-techniczny wpływają na podwyższenie poziomu inteligencji, a także na zdobywanie wiedzy specjalistycznej. Postęp cywilizacyjny oraz specjalizacja zawodowa powodują konieczność coraz częstszego korzystania z pomocy biegłych i wysoko wykwalifikowanych ekspertów lub specjalistów przez organy ścigania.

Kodeks postępowania karnego nie ogranicza prawa sprawowania funkcji biegłego jedynie do osób figurujących na listach sądowych i zgodnie z art. 25 kpk *do pełnienia czynności biegłego jest obowiązany nie tylko biegły sądowy, lecz także każda osoba, o której wiadomo, że ma odpowiednią wiedzę w danej dziedzinie*. Nie jest zatem określony sposób zdobycia wiedzy uprawniającej do wykonywania czynności biegłego.

¹ T. Nowak, *Dowód z opinii biegłego w polskim procesie karnym*, Poznań 1966, Wydawnictwo UAM, s. 17.

² T. Nowak, *Dowód z opinii ...*, s. 19 i nast.

Tadeusz Widła zauważa, że *wiadomości specjalne to też praktycznie zdobyta umiejętność wykonywania roli biegłego, nawet bez specjalistycznego wykształcenia*³.

Kodeks postępowania karnego stawia wymagania biegłym we wszystkich dziedzinach (ze względów merytorycznych najistotniejsza jest wiedza specjalistyczna). Aby pełnić funkcję biegłego sądowego, należy spełnić wymagania zawarte w rozporządzeniu ministra sprawiedliwości ze stycznia. 2005 r.⁴

Pojęcie biegły w znaczeniu najszerszym odnosi się także do instytucji naukowych lub specjalistycznych oraz do pracowników wydających w ich imieniu opinie. Gdy zatem w ustawie jest mowa o biegłych, uregulowania te również odnoszą się do opinii wydawanych przez instytuty naukowe bądź zakłady specjalistyczne.

Nie można pominąć dwóch kategorii biegłych wymienionych w literaturze kryminalistycznej. Zostały one wyodrębnione z uwagi na pełnione przez nich funkcje w postępowaniu karnym. Pierwsza z nich to biegli, którzy wydają opinię i przekazują ją organowi zlecającemu, druga zaś to ci, którzy uczestniczą w czynnościach procesowych w celu prawidłowego zabezpieczenia dowodów, bez wydawania formalnej opinii, pełniąc tzw. funkcję konsultanta. Na mocy przepisów kpk biegły jest powoływany do sprawy w drodze postanowienia. Równolegle w przepisach przewidziano powołanie specjalisty, który ma świadczyć pomoc organom procesowym w wykonywaniu czynności technicznych. Jego wezwanie nie wymaga wydania postanowienia, nie będzie on składał opinii, a co najwyżej, zgodnie z art. 205–206 kpk, może być przesłuchany w charakterze świadka.

Powołanie biegłego

Powołanie biegłego każdorazowo wymaga występowania kilku elementów. Podstawowym jest zagadnienie, które ma być przedmiotem badania przez biegłego. Obowiązujący Kodeks postępowania karnego pozwala na zasięgnięcie opinii „tylko” wtedy, gdy okoliczności objęte opinią uznano za „istotne” dla rozstrzygnięcia postępowania.

Drugim kryterium jest warunek formalny, tj. wydanie postanowienia dotyczącego powołania biegłego przez upoważniony podmiot. W polskim prawie jest nim organ procesowy. Strony mogą jedynie wnosić o przeprowadzenie takiego dowodu przez konkretną osobę fizyczną bądź instytucję naukową jako sporządzającą ekspertyzę.

Istotnym kryterium doboru biegłych są: kwalifikacje zawodowe, doświadczenie w określonej dziedzinie oraz nieskazitelne walory etyczne. Ponadto biegły nie może mieć wcześniejszego związku ze sprawą, jego opinia zaś ma być w pełni obiektywna i nie może budzić żadnych wątpliwości co do bezstronności. Powyższe wynika z faktu, że biegły jest osobowym źródłem dowodowym, które dostarcza środka dowodowego w postaci opinii.

Możliwość uzyskania statusu biegłego w postępowaniu karnym daje wyłącznie postanowienie o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego. Żaden inny sposób procesowego powołania biegłego nie jest dopuszczalny. W zależności od stadium procesu karnego postanowienie może być wydane na piśmie – na etapie postępowania sądowego – na rozprawie natomiast – w formie ustnej, a jego treść zapisywana jest w formie

³ T. Widła, *Ocena dowodu z opinii biegłego*, Katowice 1992, Uniwersytet Śląski, s. 13.

⁴ *Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 stycznia 2005 r. w sprawie biegłych sądowych* (Dz.U. Nr 15, poz. 133).

pisemnej w protokole. Jedynie w wypadkach niecierpiących zwłoki odstępuje się od wydania pisemnego postanowienia o powołaniu biegłego. Wyjątek ten polega na czasowym odstąpieniu od stosowania pisemnej formy postanowienia i wynika z faktu, że nie wydano jeszcze postanowienia o wszczęciu śledztwa. Nie odnosi się to jednak do postępowania sprawdzającego⁵, z art. 307 § 2 kpk wynika bowiem, że w postępowaniu tym nie wolno przeprowadzać dowodu z opinii biegłego.

Powołując biegłego, organ musi kierować się przesłanką określoną w art. 193 § 1 kpk, tzn. odpowiedzią na pytanie czy okoliczność, która ma być przedmiotem opinii, ma istotne znaczenie, a nie istotny wpływ, dla rozstrzygnięcia sprawy.

Jeżeli organ procesowy stwierdzi, że dla ustalenia takich okoliczności niezbędne są wiadomości specjalne, to nie będzie mógł odstąpić od przeprowadzenia tego typu ekspertyzy. Powołując biegłego, organ musi kierować się ekonomią procesową oraz minimalizacją kosztów procesów, szczególnie w wypadkach, w których biegły tej samej branży jest powoływany ponownie.

Dlatego też bardzo istotnym elementem przy rozważaniu zasadności powołania biegłego jest ustalenie jego predyspozycji, stopnia kwalifikacji, doświadczenia zawodowego oraz technicznych i intelektualnych możliwości wydania przez niego opinii. Typując biegłego, powinno się wybrać osobę o najwyższych kwalifikacjach, która jest w stanie sprostać postępowaniom o skomplikowanych i wielowątkowych sposobach działania.

Nie można pominąć sytuacji, w której strony w procesie mogą występować z wnioskiem o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego. Mimo iż posiadają to prawo, to jednak od oceny organu zależy, czy taki wniosek zostanie uwzględniony. Ocena ta dotyczy celowości i zasadności wzywania biegłego. Przy czym należy zauważyć, iż organ nie jest związany tymi wnioskami. Na postanowienie o dopuszczeniu bądź odmowie dopuszczenia dowodu z opinii biegłego stronom nie przysługuje zażalenie.

Treść postanowienia o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego została określona przepisami art. 194 kpk.

Zlecenie przeprowadzenia badań przez biegłych instytucjonalnych nie wymaga konieczności podawania personaliów każdego eksperta. W postanowieniu należy podać wyłącznie nazwę instytucji, a jej kierownikowi pozostawić kwestię podziału zadań. Personalia osób uczestniczących w wydaniu opinii zostaną umieszczone w tej opinii.

W praktyce najczęstszym problemem jest termin wydania opinii. Określenie tego terminu w treści postanowienia ma na celu zwiększenie dyscypliny pracy biegłych. Jednak przedłużanie czasu na wydanie opinii przez biegłych jest uciążliwe i wpływa na wydłużanie okresu prowadzonych postępowań. Nie można także nie wspomnieć o okolicznościach, w których to organ procesowy wpływa na wydłużenie czasu realizacji postanowienia poprzez niewłaściwie sformułowany przedmiot i zakres opinii czy zgromadzony niewłaściwy materiał badawczy.

Profesor T. Widła zauważa, że osoba wyznaczająca termin musi brać pod uwagę czasochłonność badań wynikająca ze specyfiki przedmiotu, przerwy organizacyjne oraz obłożenie biegłego innymi ekspertyzami⁶.

Praktycznym problemem bywa również formułowanie celu badań. Jak podkreśla Tadeusz Tomaszewski, prokurator lub sędzia – dla uniknięcia niejednoznaczności sfor-

⁵ T. Tomaszewski, *Dowód z opinii biegłego w procesie karnym*, Kraków 2000, Instytut Ekspertyz Sądowych w Krakowie, s. 57.

⁶ T. Widła, *Ocena dowodu ...*, s. 34–35.

mułowań – powinien zwracać się do biegłych jeszcze przed wydaniem postanowienia o ich powołaniu po to, aby doprecyzować pytania w ramach zleconych badań⁷. Na tym samym stanowisku stoi Sąd Najwyższy: *biegły podejmujący się wydania opinii jest osobą posiadającą odpowiedni zasób wiadomości specjalnych i to on określa – kierując się własnym uznaniem i doświadczeniem oraz specyfiką zebranego materiału – metody i zakres badań specjalistycznych. Wybór ten również stanowi składową wiadomości specjalnych*⁸.

Analiza postanowień o dopuszczeniu biegłego pod kątem ich poprawności formalnej i materialnej wskazuje na trzy grupy błędów związanych z pytaniami kierowanymi do rzeczoznawców, tzn. na:

- ogólność i niepełność pytań,
- żądanie odpowiedzi wychodzących poza kompetencje biegłych,
- stawianie pytań, na które nie można udzielić odpowiedzi.

Oceniając powyższe, należy stwierdzić, iż stawianie pytań biegłym nie jest zadaniem łatwym, zwłaszcza w skomplikowanych postępowaniach. W wyniku szybkiego rozwoju technologicznego i naukowego trudno jest sformułować pytania, które należy zadać biegłym, tym bardziej, że zlecający sporządzenie opinii nie zawsze wie, jakie są techniczne możliwości w określonym rodzaju badań. Dlatego w ostatnim okresie odnotowano znaczny wzrost konsultacji przeprowadzanych pomiędzy organem a biegłym przed jego powołaniem. Pozwala to na ustalenie i doprecyzowanie pytań, jakie będą mu stawiane. Na pewno jest to dobre rozwiązanie, ponieważ w przyszłości pozwala uniknąć na przykład kwestii niepełności, niejasności i wewnętrznej sprzeczności opinii oraz uwzględnić zasady ekonomii procesowej.

Wartość dowodowa opinii biegłego w postępowaniu karnym

Opinia biegłego jest jednym z licznych środków dowodowych, a jej przydatność w sprawie jest badana na podstawie całokształtu zebranego materiału dowodowego. O jej wartości decyduje poziom merytoryczny i formalny, jak również wiedza, fachowość i doświadczenie w branży jej autora. Zgodnie z linią orzecznictwa Sądu Najwyższego opinia biegłych podlega ocenie sądu. Sąd jest powołany do kontrolowania logicznego biegu przesłanek opinii oraz konfrontowania wniosków z zebrany w sprawie materiałem dowodowym. Jednak taka ocena jest możliwa wówczas, gdy opinia jest prawidłowo sporządzona, nie zawiera niejasności, sprzeczności i luk oraz w sposób wyraźny określa stanowisko biegłych. Nie zmienia to jednak faktu, iż opinii biegłego nie przypisuje się wyjątkowego znaczenia dowodowego.

Opinia jest informacją o czynnościach i badaniach wykonywanych przez biegłego oraz o jego wnioskach. Jest także samodzielnym źródłem i środkiem dowodowym. Zgodnie z art. 200 § 2 kpk powinna zawierać następujące elementy:

- dane personalne oraz informacje dotyczące specjalności, wykształcenia i stanowiska zawodowego oraz stopni i tytułów naukowych biegłych,
- dane personalne oraz inne niezbędne informacje dotyczące osób uczestniczących w przeprowadzaniu ekspertyzy, ze wskazaniem czynności dokonanych przez każdą z nich,
- w przypadku opinii instytucji – pełną nazwę i siedzibę instytucji,
- określenie czasu prowadzonych badań, datę wydania opinii,

⁷ T. Tomaszewski, *Dowód z opinii ...*, s. 73–74.

⁸ Wyrok SN z 10.05.1982 r., IIKR 82/82, OSNKW 1982, nr 10–11, poz. 78.

- sprawozdanie z przeprowadzonych czynności i spostrzeżeń oraz oparte na nich wnioski,
- podpisy wszystkich biegłych, którzy uczestniczyli w wydaniu opinii.

Rola informatyki śledczej

Informatyka śledcza jest gałęzią nauk sądowych, której celem jest dostarczenie cyfrowych środków dowodowych popełnionych przestępstw lub nadużyć. Jej zadaniem jest poszukiwanie, odzyskiwanie, zbieranie, analizowanie oraz prezentowanie informacji cyfrowych znajdujących się na różnego rodzaju nośnikach.

Informatyka śledcza w zależności od potrzeb może spełniać dwie funkcje:

- informacyjną – na etapie prowadzenia dochodzenia dostarcza wskazówek i śladów, które umożliwiają dalsze zgłębianie interesujących zagadnień,
- dowodową – na etapie procesowym umożliwia niepodważalne udowodnienie popełnienia określonych czynów lub posiadania określonych informacji w postaci dowodu cyfrowego.

Podstawowe możliwości informatyki śledczej

Do podstawowych możliwości informatyki śledczej należy:

- uwierzytelnione zabezpieczanie informacji cyfrowych na potrzeby dowodu cyfrowego,
- odtwarzanie zawartości informacji skasowanych, a jeszcze nie nadpisanych,
- prezentacja historii przeglądania stron internetowych, zarejestrowanej przez przeglądarki internetowe,
- prezentacja wysłanych, otrzymanych lub skasowanych wiadomości poczty elektronicznej,
- prezentacja wysłanych, otrzymanych lub skasowanych wiadomości komunikatorów internetowych rejestrowanych w archiwum (np.: Gadu-Gadu, Skype czy Tlen),
- prezentowanie dokumentów w postaci plików w formatach edytorów tekstu, arkuszy kalkulacyjnych, baz danych, skanów, zdjęć, faksów, nagrań audio i wideo,
- prezentacja informacji z programów wspomagających prowadzenie działalności gospodarczej, np.: programy księgowo-rachunkowe, fakturujące czy magazynowe,
- prezentacja książki telefonicznej, połączeń i SMS-ów wysłanych, odebranych lub skasowanych przez telefony komórkowe.

Główne zasady informatyki śledczej

Dowód cyfrowy ma cechy szczególne, które odróżniają go od tradycyjnych dowodów rzeczowych. Obrazy, dźwięk, tekst i inne dane przechowywane w postaci cyfrowej mogą być łatwo zniszczone i uszkodzone. Informacyjna właściwość nośnika może zostać zmieniona poprzez modyfikację lub usunięcie danych, w tym również poprzez celową manipulację. Ponadto zapis, z jakim mamy do czynienia w systemach komputerowych, umożliwia manipulację w taki sposób, że nie będzie możliwe stwierdzenie, czy i kiedy te zmiany nastąpiły.

Zrozumienie cech dowodu cyfrowego pozwala na wprowadzenie nowych technik, takich jak na przykład zabezpieczenie jedynie zawartości nośników, bez zatrzymywania sprzętu komputerowego. Dowód cyfrowy wymaga również specyficznego obchodzenia

się z nim w całym postępowaniu – od zabezpieczenia, poprzez analizę, aż po prezentację w sądzie. Takie podejście, poprzez „najlepsze praktyki”, wprowadza informatyka śledcza. Praktyki te sprowadzają się przede wszystkim do dbania o jego dwie podstawowe cechy – tj. o jego autentyczność i wierność. Autentyczność odpowiada za bezsporność pochodzenia materiału, a wierność za możliwość stwierdzenia, czy materiał nie został w jakikolwiek sposób zmieniony w trakcie zabezpieczania lub analiz.

Biorąc pod uwagę powyższe cechy dowodu cyfrowego, przy związanych z nim badaniach powinno się stosować następujące zasady informatyki śledczej:

- zabezpieczenie oraz analiza informacji cyfrowych powinny być dokumentowane w celu umożliwienia późniejszej weryfikacji dokonanych czynności,
- informacje cyfrowe zabezpiecza się w kolejności od najbardziej ulotnych do najmniej ulotnych,
- zabezpieczenie informacji cyfrowych realizuje się poprzez wykonanie kopii binarnej (odtworzenie oryginału bit po bicie) z weryfikacją integralności za pomocą sum kontrolnych,
- zabezpieczanie informacji cyfrowych powinno przebiegać z wykorzystaniem rozwiązań technicznych uniemożliwiających modyfikację źródła,
- analizę zabezpieczonych informacji cyfrowych przeprowadza się zawsze na kopii binarnej, zweryfikowanej za pomocą sumy kontrolnej.

Zabezpieczanie informacji cyfrowych

W dowolnym śledztwie może wystąpić konieczność zabezpieczenia informacji cyfrowych. Najczęściej zabezpieczenia danych dokonuje się w trakcie przeszukania i jest ono elementem gromadzenia materiału dowodowego. Ze względu na specyfikę informacji cyfrowych ich zabezpieczanie wymaga specjalnego podejścia i przygotowań.

Rodzaje informacji

Informacje cyfrowe mogą być przechowywane w trwałych magazynach danych, którymi są wszelkiego rodzaju nośniki elektroniczne. Dane mogą też znajdować się w pamięci operacyjnej, ulotnej, nieodpornej na wyłączenie zasilania. Obecnie nośnikiem danych elektronicznych mogą być różnorodne urządzenia techniczne – urządzenia do magazynowania danych typu pendrive, płyty CD, DVD, dyski twarde, napędy zip, rzadziej już wykorzystywane dyskietki, taśmy magnetyczne czy karty dziurkowane. Coraz częściej informacje cyfrowe mogą przechowywać również urządzenia codziennego użytku: telefony, drukarki, cyfrowe rejestratory dźwięku lub obrazu oraz aparaty fotograficzne.

Nośniki informacji

Nośniki informacji można podzielić ze względu na zjawiska fizyczne wykorzystywane do trwałego przechowywania informacji na: magnetyczne i elektroniczne.

Magnetyczne – dyskietki, dyski twarde, taśmy.

- **Dyskietka**, inaczej dysk miękki (ang. *floppy disc*) – przenośny dysk wymienny o niewielkiej pojemności, umożliwiający zarówno odczyt, jak i zapis danych. Obecnie dostępne są na rynku praktycznie tylko dyskietki 3,5-calowe i ich warianty. Od kilku

lat dyskietki gwałtownie tracą na popularności na rzecz pamięci USB i pamięci flash, które cechują jeszcze mniejsze rozmiary i znacznie większą pojemność.

- **Dysk twardy** (ang. *hard disc drive*) – jeden z typów urządzeń pamięci masowej, wykorzystujących do przechowywania danych nośnik magnetyczny. Nazwa „dysk twardy” powstała w celu odróżnienia tego typu urządzeń od tzw. dysków miękkich, czyli dyskietek, w których nośnik magnetyczny naniesiono na elastyczne podłoże, a nie jak w dysku twardym na sztywne. Pojemność pojedynczego dysku wynosi do 3 TB.

Optyczne – CD, DVD, Blu-ray disc.

- **Płyta kompaktowa** (ang. *Compact Disc, CD-ROM – Compact Disc – Read Only Memory*) – poliwęglanowy krążek z zakodowaną cyfrowo informacją do bezkontaktowego odczytu światłem lasera optycznego. Standardowa płyta CD ma średnicę 120 mm i jest w stanie pomieścić 700 MB danych lub 80 minut dźwięku.
- **DVD** (ang. *Digital Video Disc* lub *Digital Versatile Disc*) – zapis danych na optycznym nośniku danych, podobnym do CD-ROM (te same wymiary: 12 lub 8 cm), lecz o większej pojemności uzyskanej dzięki zwiększeniu gęstości zapisu. W zależności od typu może pomieścić od 4,38 GB (jednowarstwowe, jednostronne płyty, powszechnie znane jako DVD5) do ponad 17 GB (płyty dwuwarstwowe, dwustronne).
- **Blu-ray Disc (BD)** – format zapisu optycznego, opracowany jako następca formatu DVD. Wyróżnia się większą pojemnością od płyt DVD i pozwala na zapisanie 25 GB danych na płytach jednowarstwowych. W użytku są również płyty dwuwarstwowe o pojemności 50 GB.

Elektroniczne – pendrive, SSD, karty pamięci

- **Pamięć USB** (znana także pod nazwami: *PenDrive, USB Flash Drive, Flash Disk, FlashDrive, Finger Disk, Massive Storage Device, Flash Memory Stick Pen Drive, USB-Stick*) – urządzenie przenośne zawierające pamięć nieulotną typu Flash EEPROM. Zaprojektowane do współpracy z komputerem poprzez port USB i używane do przenoszenia danych między komputerami oraz urządzeniami obsługującymi pamięci USB. W chwili obecnej osiągają pojemności kilkuset GB.
- **SSD** (ang. *Solid State Drive*, rzadko *Solid State Disk*) – urządzenie pamięci masowej służące do przechowywania danych. Zbudowane na pamięci typu flash. Obecnie dyski SSD coraz częściej zastępują mechaniczne dyski twarde.
- **Karta pamięci** (ang. *memory card*) – półprzewodnikowy nośnik danych występujący w niezliczonych odmianach. Do popularnych standardów kart pamięci należą: *CompactFlash (CF), Secure Digital (SD), MultiMedia Card (MMC), Memory Stick (MS), SmartMedia (SM), xD, T-Flash* (znane jako microSD).

Dane w telefonach komórkowych

Z telefonów komórkowych korzystamy zarówno w życiu zawodowym, jak i prywatnym. Różnorodność informacji zawartych w „komórkach” wynika z wszechstronności samych urządzeń. Praktycznie każdy telefon komórkowy można wyposażać w kartę pamięci umożliwiającą gromadzenie gigabajtów danych. Większość telefonów komórkowych posiada możliwość łączenia się z internetem, wysyłania wiadomości e-mail czy korzystania z różnego rodzaju komunikatorów internetowych. Z telefonu komórkowego i karty SIM można też wydobyć dane o połączeniach wysłanych i odebranych SMS-ach, ostatniej lokalizacji telefonu, ostatnio używanej karcie SIM.

W przypadku odpowiedniego wyodrębnienia i zabezpieczenia tych informacji otrzymujemy ogrom materiału mogącego stanowić dowód cyfrowy.

Faza wstępna – planowanie i przygotowanie

Przed przystąpieniem do czynności zabezpieczania danych cyfrowych należy przygotować odpowiedni plan działania i zapewnić odpowiednią do planu liczbę osób i liczbę urządzeń technicznych. Podstawą planowania jest skala danych, których ma dotyczyć zabezpieczenie, tj. informacje dotyczące tego, czy zabezpieczamy dane w domu prywatnym, czy w międzynarodowym koncernie z setkami komputerów oraz co chcemy zabezpieczyć – komputery, tylko nośniki informacji czy tylko wybrane dane z konkretnej aplikacji.

Na tym etapie, szczególnie w przypadku zabezpieczania danych w firmach, bardzo pomocne jest przeprowadzenie rozpoznania operacyjnego w celu zorientowania się w ilości komputerów, ewentualnego podłączenia do Internetu lub innych sieci, w tym bezprzewodowych Wi-Fi, obecności działu informatycznego itp.

Posiadając powyższe informacje, należy skonsultować się z biegłym lub specjalistą w celu określenia dalszego zabezpieczania danych. Biegły podpowie możliwe scenariusze działań technicznych, wskaże na wymagane środki i zasoby w postaci dysków twardych, urządzeń do kopiowania i oprogramowania specjalistycznego. Poza tym określi orientacyjny czas zabezpieczania informacji (np. wykonanie kopii binarnej niewielkiego dysku twardego o pojemności 80 GB i wygenerowanie dla niego sumy kontrolnej typu MD5 trwa ok. 90 minut, a w tej chwili przeciętne pojemności dysków twardych komputerów PC to 250–1000 GB).

Faza zasadnicza – zabezpieczenie

Informacyjna właściwość nośnika może w łatwy sposób zostać zmieniona poprzez modyfikację lub usunięcie danych, w tym również poprzez celową manipulację. Ponadto zapis binarny, z jakim mamy do czynienia w systemach komputerowych, umożliwia modyfikację w taki sposób, że nie będzie możliwe stwierdzenie, czy zmiany te nastąpiły.

Mając do czynienia z dowodem cyfrowym, należy zatem zwrócić uwagę na następujące jego cechy, wyróżniające go spośród innych dowodów rzeczowych:

- łatwość usunięcia i modyfikacji dającą nieograniczoną możliwość manipulacji zapisami, w tym bez możliwości zidentyfikowania zmian,
- możliwość zwielokrotniania, również w sposób, w którym nie ma technicznej możliwości rozróżnienia zapisu pierwotnego od kopii. Można przyjąć, że dowód cyfrowy cechuje równość oryginału i kopii (wielość oryginałów),
- w większości przypadków przedstawienie dowodu wymaga przetworzenia informacji w celu jej percepcji, co może pociągać za sobą na przykład różnice interpretacyjne analiz dokonywanych w środowisku pierwotnym (tam, gdzie nośnik miał zastosowanie) i badawczym.

A zatem, aby całkowicie zabezpieczyć przechowywane na nośnikach elektronicznych informacje, należy zastosować odpowiednie instrumenty uwierzytelniające (szczególne środki techniczne) do zabezpieczania:

- dowód powinien być zachowany w stanie z chwili zabezpieczenia, z dokładnym odnotowaniem daty i czasu. Sama czynność zabezpieczania powinna odbyć się w obecności świadków (czy też osób przybranych przy przeszukaniu),

- zabezpieczany sprzęt i nośniki powinny być prawidłowo oznakowane, opisane i ewentualnie oplombowane. W zależności od sprawy numery seryjne wszystkich urządzeń wchodzących w skład systemu, powinny zostać odnotowane (ze względu na możliwość ich późniejszej zamiany). W sprawach, w których może być to konieczne, należy fotograficznie udokumentować wszystkie elementy i połączenia wchodzące w skład danego systemu,
- jedyną możliwością autoryzacji materiału, zakładając możliwość stwierdzenia późniejszych zmian, jest wyliczenie w momencie zabezpieczania sumy kontrolnej nośnika. Możliwość ponownego wyliczenia sumy w późniejszych etapach postępowania oraz porównanie jej z sumą wyliczoną w momencie zabezpieczenia pozwala na stwierdzenie, czy materiał nie został zmieniony,
- późniejsze badania materiału powinny być prowadzone wyłącznie na kopii (utworzonej na zasadzie równości z oryginałem), tak aby nie naruszyć wartości dowodowej oryginału i umożliwić innym biegłym przeprowadzenie kolejnego badania na tym samym materiale. Z tego samego powodu badania prowadzone na oryginale powinny być prowadzone z użyciem technik uniemożliwiających zmiany zapisów zawartych na badanym nośniku.

Podczas zabezpieczania dowodów należy zapewnić odizolowanie urządzeń od osób, które mogłyby – celowo lub przypadkowo – zmienić bądź usunąć znajdujące się na nich zapisy informacji. Jeśli komputery są podłączone do sieci, możliwa jest zdalna ingerencja osób trzecich i na przykład wymazanie istotnych danych. Niektóre informacje mogą być przechowywane nie w kluczowych systemach, lecz na pamięciach przenośnych (np. breloczki z pamięciami USB). Informacje mogą być zabezpieczone za pomocą haseł, kluczy szyfrowych, kluczy fizycznych i innych urządzeń z kontrolą dostępu.

O ile to możliwe, dalsze zabezpieczanie powinno przebiegać bez jakiegokolwiek pomocy informatycznej osób podejrzanych. Od osób pracujących w dziale informatycznym (lub innych dostępnych) należy uzyskać wiedzę na temat struktury sieci komputerowych, podłączenia Internetu, funkcji poszczególnych komputerów i osób je obsługujących, zabezpieczeń informatycznych, haseł administracyjnych i odszyfrowujących oraz kodów PIN telefonów komórkowych.

Urządzeń wyłączonych nie należy włączać. W przypadku włączonych urządzeń i komputerów, należy dokonać oględzin w celu oceny przyłączonych zasobów sieciowych, urządzeń i programów szyfrujących. Wszystkie czynności należy odnotować w protokole, a ekrany sfotografować. Gdy mamy do czynienia z szyfrowaniem danych, należy wykonać ich kopię z włączonego komputera.

Wszystkie nośniki i urządzenia wymagają przechowywania w bezpiecznych warunkach, z dala od źródeł ciepła i promieniowania, pól elektromagnetycznych, wilgoci, wibracji, wstrząsów i uderzeń mechanicznych.

W protokole należy zanotować nazwy użytkowników, hasła dostępu, kody PIN itp.

Minisłownik pojęć związanych z informatyką śledczą

Blokery zapisu – urządzenia uniemożliwiające ingerencję w badany nośnik. Pozwalają na odczyt informacji i wykonanie kopii, ale nie pozwalają niczego dodać, zmienić czy poprawić. Ich zastosowanie w procesie sądowym nie pozwoli obronie wysunąć zarzutu manipulacji.

BTS – stacja bazowa, zestaw urządzeń umożliwiających komunikację telefonu komórkowego z siecią operatora. Zawiera nadawczo-odbiorczy zestaw anten zamontowany na odpowiednim maszcie. Dzięki informacjom na karcie SIM możliwe jest ustalenie ostatniej stacji bazowej, z którą nastąpiło połączenie, a więc też przybliżonego położenia geograficznego telefonu.

GSM – jeden z systemów telefonii ruchomej. Połączenie można uzyskać, znajdując się w obszarze zasięgu stacji bazowej.

ICC – numer identyfikacyjny karty SIM, zawiera identyfikator kraju i operatora. Na jego podstawie operator może udostępnić IMEI – unikalny 15-cyfrowy numer seryjny telefonu, zawierający m.in. informacje o kraju oraz kodzie producenta. Numer ten powinien znajdować się pod baterią telefonu, można go też wyświetlić na większości telefonów za pomocą kodu `*#06*`.

IMSI – unikalny numer identyfikujący abonenta sieci telefonicznej zapisany na karcie SIM. Zawiera kod kraju i operatora. Na jego podstawie operator może ustalić przyznany abonentowi numer telefonu.

Kopia binarna nośnika – kopia cyfrowa „bit po bicie” obejmująca całą informację zawartą na nośniku, wykonywana zazwyczaj za pomocą specjalnego czytnika lub oprogramowania. Kopię binarną należy zweryfikować i zautoryzować za pomocą obliczonej sumy kontrolnej, np. MD5.

MD5 (ang. *Message-Digest algorithm 5* – Skrót wiadomości wersja 5) – algorytm z dziedziny kryptografii, tzw. kryptograficzna funkcja skrótu, która z dowolnego ciągu danych generuje 128-bitowy skrót (reprezentowany zazwyczaj w postaci 32-znakowej liczby w zapisie szesnastkowym, np.: 91162629d258a876ee994e9233b2ad87). W przypadku zmiany nawet 1 bitu danych, skrót ulega zmianie.

Metadane – „dane o danych”. Za pomocą metadanych opisywane są dokumenty cyfrowe, w szczególności dokumenty dostępne poprzez sieci komputerowe. Mogą to być informacje na temat danych (plików, katalogów) zapisanych w systemie plików na dysku, takie jak data utworzenia czy ostatniej modyfikacji.

MSISDN – globalny numer telefoniczny abonenta.

PIN – kod 4–8-cyfrowy, ustalany przez użytkownika, uniemożliwiający odczyt danych z karty SIM. Po trzykrotnym błędnym wprowadzeniu kodu PIN następuje blokada karty SIM. Za pomocą kodu PUK można odblokować kartę i ustawić nowy kod PIN.

PUK – 8-cyfrowy kod odblokowujący kod PIN, znany operatorowi. Po dziesięciokrotnym błędnym wprowadzeniu karta SIM zostaje trwale zablokowana.

SIM – karta mikroprocesorowa zainstalowana w telefonie, część składowa systemu GSM. Służy do identyfikacji abonenta. Może przechowywać spis kontaktów, ostatnio wybierane numery czy odebrane i wysłane SMS-y. Dane na karcie mogą zostać zabezpieczone kodem PIN.

Wi-Fi – potoczne określenie komputerowych sieci bezprzewodowych z transmisją radiową.

Streszczenie

Artykuł ma na celu przybliżenie czytelnikom tematyki związanej z informatyką śledczą. Został podzielony na dwie części – prawną i informatyczną. W pierwszej omówiono związane z tematem definicje: biegłego, specjalisty i biegłego instytucjonalnego. Przedstawiono także kryteria, tryby i formy powoływania biegłego oraz prawne aspekty zasięgania jego opinii, które zapisano w Kodeksie postępowania karnego. Następnie omówiono zasady prawidłowego formułowania celu badań oraz najczęstsze błędy przy stawianiu pytań biegłym. Są to elementy wpływające na wartość dowodową jego opinii.

W części informatycznej określono pojęcie dowodu cyfrowego i wyjaśniono naczelne zasady informatyki śledczej wynikające ze specyfiki przedmiotu badań, czyli informacji cyfrowych. Nakreślono także praktyczne możliwości tego typu informatyki oraz szczegółowo omówiono zabezpieczanie informacji cyfrowych, w tym rodzaje nośników informacji oraz planowanie i sposób postępowania z informacjami podczas realizacji procesowych.

Na końcu umieszczono minisłownik pojęć związanych z tematem artykułu.

Abstract

The article divided into two parts – legal and informatics – is aimed at familiarizing the readers with the subject-matter related to investigative informatics. Starting from the presentation of definitions of an expert, specialist, institutional expert, criteria, procedure and form of calling of an expert, authors demonstrates certain legal aspects of consulting an expert contained in the Code of Penal Procedure. Further, the principles of appropriate formulation of the research aim and the most frequent errors in posing questions to experts – in other words, elements influencing the evidence value of an expert opinion, were discussed.

The informatics part contains the definition of digital evidence and an outline of chief principles of investigative informatics deals with. The range of practical applications of investigative informatics was outlined. The security measures for digital information, including types of information carriers, planning, and proceeding with the information during realization of actions within legal proceedings were discussed in detail.

A glossary of notions related to investigative informatics was placed at the end.

III

TERRORYZM

Piotr Pomianowski
Ewa Maćkowiak

Zwalczanie finansowania terroryzmu w świetle prawa obowiązującego w Polsce i we Francji

I. Wzajemne przenikanie się struktur terrorystycznych i przestępczości zorganizowanej

1. Uwagi ogólne

Źródła finansowania terroryzmu można podzielić na dwie kategorie: środki pochodzące z działalności przestępczej oraz uzyskane w sposób legalny. W odniesieniu do pierwszej kategorii warto zwrócić uwagę na ściśle powiązania ugrupowań terrorystycznych z zorganizowanymi grupami przestępczymi, zwłaszcza o charakterze etnicznym, np. tureckimi, albańskimi czy kolumbijskimi, specjalizującymi się w przemyśle hurtowych ilości środków odurzających. Były szef francuskiego kontrwywiadu – Dyrekcji Nadzoru Terytorium (Direction de la Surveillance du Territoire, DST) – Pierre de Bousquet de Florian (2002–2007) w jednym z wystąpień wskazał, że do utrzymywania organizacji terrorystycznych wykorzystywane jest całe spektrum działalności przestępczej, począwszy od napadów rabunkowych, poprzez fałszowanie kart kredytowych, do handlu podrabianymi markowymi towarami¹. Ugrupowania o charakterze mafijnym często wspierają struktury terrorystyczne, otrzymując w zamian na przykład ochronę, ugrupowania terrorystyczne zaś korzystają z broni, dokumentów i nielegalnych kanałów przemytu wypracowanych przez organizacje przestępcze. Przykładowo – wykradzione z kopalni materiały wybuchowe użyte do zamachu na kolejki dojazdowe w Madrycie otrzymano w zamian za haszysz². Druga kategoria – środki finansowe z działalności biznesowej i charytatywnej, zdobywane przez osoby powiązane z ugrupowaniami terrorystycznymi – jest jeszcze trudniejsza do procesowego ujawnienia.

2. Narkotyki jako istotne źródło finansowania terroryzmu

Jednym z najważniejszych filarów finansowania terrorystycznej działalności jest obrót środkami odurzającymi. W odniesieniu do islamskich początków tego procederu można dopatrywać się w działalności pakistańskich służb specjalnych, które w celu finansowania walki mudżahedinów w latach 80. XX w. zainicjowały wielokrotne powiększenie upraw opium. Według francuskiego badacza, Michaela Nesterenko, na roczne dochody Al-Kaidy składały się: 1 mld \$ z handlu heroiną, 1 mld \$ z *zakat*³ oraz ok. 300 mln \$ pochodzących z działalności gospodarczej i handlowej⁴. Przemysł heroiny został zmonopolizowany w znacznym stopniu przez mafie turecką i albańską. Stał się

¹ M. Royo, *L'empire financier d'al-Qaida*, www.lesechos.fr/.../19370-41-ECH.htm.

² L. Napoleoni, *Qui finance le terrorisme international?*, Paryż 2005, Editions Autrement, s. 299.

³ *Zakat* (arab.) – w państwach muzułmańskich obowiązkowy podatek na cele dobroczynne; jeden z filarów islamu.

⁴ M. Nesterenko, „Les Echos” z 14 marca 2005 r.

także jednym z głównych źródeł finansowania Partii Pracujących Kurdystanu (PKK), albańskiej Armii Wyzwolenia Kosowa (UÇK) i tureckiej Rewolucyjnej Lewicy, Dev-Sol⁵. Według oceny Interpolu z 1999 r. mafia albańska kontrolowała blisko 60 proc. europejskiego handlu heroiną. W celu rozszerzenia przestrzeni, na której kwitło jej przestępcze imperium, wsparła ona wydatnie ugrupowania walczące o autonomię Kosowa i Macedonii, a zwłaszcza UÇK. Dzięki ogromnemu napływowi do regionu uzbrojenia jednym ze źródeł dochodów stał się także handel bronią. Narkotyki z Afganistanu trafiały do Turcji i następnie, m.in. tzw. szlakiem bałkańskim, z jego północnym odgałęzieniem przebiegającym przez Polskę, do krajów Europy Zachodniej. W latach 1994–2001 ujawniono (głównie w krajach Europy Zachodniej) kilkadziesiąt przypadków przemytu heroiny, w których rolę kurierów odgrywali obywatele polscy. Jak wynikało ze składowanych przez nich wyjaśnień, narkotyki były odbierane w Polsce, dokąd prawdopodobnie przywożono je tureckimi tirami i autokarami. Zwracało uwagę bardzo wysokie wynagrodzenie kurierów sięgające 1 tys. \$ za każdy przewożony kilogram, co w odniesieniu do transportowanych ilości, dochodzących w poszczególnych przypadkach do ponad 100 kg, dawało ogromne zyski. Kurierzy otrzymywali instrukcje, jak zachowywać się w przypadku kontroli granicznej oraz zatrzymania, rodziny kurierów zaś, w przypadku ich zatrzymania, otrzymywały wsparcie finansowe. Niektórzy obywatele tureccy, zatrzymani w związku z organizowaniem przemytu narkotyków, byli powiązani z ugrupowaniami ekstremistycznymi odpowiedzialnymi m.in. za atak na konsulat USA w Stambule. W drugą stronę wywożono znaczne sumy pieniędzy. W latach 90. XX w. w każdą sobotę na przejście graniczne w Cieszynie wjeżdżało kilka tureckich autokarów przewożących polskich podróżnych do Stambułu. Mimo że dokładne przeszukanie tylko jednego autokaru w celu odnalezienia ukrytego niewielkiego pakunku może zająć nawet kilka dni, służbom celnym udało się udaremnić m.in. wywóz olbrzymich sum pieniędzy, w jednym przypadku nawet rzędu ok. 1 mln \$. Natomiast po napadzie na jeden z autokarów relacji Warszawa–Stambuł podczas śledztwa prowadzonego przez tureckie organy ścigania uzyskano zeznania, że autokarami praktycznie każdego tygodnia transportowano z Polski gotówkę w wysokości od 1 do 2 mln \$, powiazaną w pakiety oznaczone kolorowymi wstążkami dla różnych odbiorców.

W opinii Jerzego Wójcika, autora książki pt. *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu*, w pozyskiwaniu środków finansowych umacnia się obecnie zjawisko współpracy organizacji terrorystycznych z zorganizowanymi grupami przestępczymi⁶. Dotyczy to zwłaszcza nielegalnego obrotu środkami odurzającymi, który przynosi największe dochody. Tylko w 2000 r. zyski z handlu narkotykami kolumbijskiego lewackiego ugrupowania Rewolucyjne Siły Zbrojne Kolumbii (FARC) wynosiły, według oszacowań amerykańskich ekspertów, ok. 7–8 mld \$. Oprócz zysków płynących bezpośrednio z produkcji narkotyków, duże korzyści finansowe FARC otrzymuje także w zamian za ochronę plantacji od kartelu z Cali, który po rozpoczęciu przez rząd kolumbijski walki z narkobiznesem, zaczął wspomagać lewacką partyzantkę. Naturalnie – dowództwo FARC zaprzecza oskarżeniom o powiązania z kartelami narkotykowymi, prawdopodobnie pozostawiając w tym zakresie dużą swobodę miejscowym przywódcom. Dzięki temu FARC jest w stanie utrzymywać około 15 tys. żołnierzy, którzy są często lepiej wyszkoleni i wyposażeni niż siły rządowe. Ugrupowanie to sprawuje faktyczną kontrolę nad znaczną częścią kolumbijskiego terytorium. Współpraca między FARC i organiza-

⁵ D. Southwell, *Historia przestępczości zorganizowanej*, Bremen 2009, MAK Verlag GmbH, s. 134.

⁶ J. W. Wójcik, *Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu*, Warszawa 2007, Wolters Kluwer Polska, s. 85.

cjami przestępczymi dostarczającymi broń w zamian za kokainę, jest korzystne dla obu stron⁷. Jak wielkie dochody można uzyskać z tego procederu, pokazuje także szacunkowa wartość czarnorynkowa transportu 1134 kg kokainy, przejętego w 2009 r. przez funkcjonariuszy ABW. Wynosiła ona około 500 mln zł⁸. Aresztowano wówczas m.in. trzech obywateli Kolumbii⁹. Również w Peru widoczne są przykłady współpracy – terrorystyczne ugrupowanie Świetlisty Szlak skutecznie ochraniało lotniska polowe dla samolotów lądujących po ładunki kokainy, co pozwoliło wydatnie zwiększyć uprawy koki i produkcję narkotyków w tym kraju¹⁰. W regionie Selva Alta Świetlisty Szlak zdołał utworzyć całkowicie kontrolowaną przez siebie strefę, której egzystencja ekonomiczna jest uzależniona od upraw koki i wytwarzanej z niej, we współpracy z kartelami kolumbijskimi, kokainy. Podobny system finansowania wykształcił się w Afganistanie. Według jednego z ekspertów NATO, cytowanego przez „Gazetę Wyborczą”¹¹, talibowie mogliby zablokować drogi prowadzące do granic, wysadzając mosty i przepusty. Nie czynią tego jednak, gdyż jest to szlak, którym wędrują narkotyki do Iranu, następnie do Turcji i dalej – do Europy. Opodatkowanie producentów i szmuglerów narkotyków jest jednym z głównych źródeł dochodu talibów. Ocenia się, że w ciągu ostatnich lat mogli oni zarobić ok. 600 mln \$¹². O skali problemu świadczy informacja podana przez AFP na temat wspólnej operacji rządowych sił afgańskich i wojsk NATO. Jej wynikiem było przejęcie 16 ton opium oraz zniszczenie dwóch laboratoriów, w których wytwarzano heroinę. Podczas przeprowadzania akcji doszło do walk, w których poległo 63 talibów ochraniających narkotyki¹³.

W przypadku baskijskiej organizacji Kraj Basków i Wolność (ETA) dochód z nielegalnego obrotu narkotykami stał się jednym ze źródeł finansowania walki o niezależne państwo. Nawiązanie przez ETA współpracy z kartelami kolumbijskimi ułatwiła rywalizacja między kartelami z Medellin i Cali. Pierwszy z nich, dzięki współpracy z ETA, wprowadzał kokainę na hiszpański obszar celny poprzez porty w Asturii i Kantabrii do Kraju Basków¹⁴.

Kolejnym ugrupowaniem terrorystycznym, którego jednym ze źródeł finansowania stały się dochody z działalności przestępczej, była Irlandzka Armia Republikańska (IRA). W krótkim czasie przejęła ona kontrolę nad handlem narkotykami na swoich terenach. Fundusze zebrane w wyniku prowadzenia działalności przestępczej służyły do zakupu ogromnych ilości broni, a nawet wyrzutni rakiet przemycanych z krajów wspierających terrorizm. Irlandzka Armia Republikańska miała kontakty z mafią kubańską i kartelami kolumbijskimi. Kanały służące do przemytu broni jednocześnie wykorzystywano jako drogę nielegalnego transferu środków odurzających. Z tych źródeł finansowano nie tylko walkę separatystyczną, ale także wystawny styl życia członków ugrupowań uczestniczących w nielegalnej działalności¹⁵.

⁷ M. Marcinko, *Finansowanie terroryzmu – źródła, sposoby, zwalczanie*, <http://www.psz.pl/tekst-744/Marcin-Marcinko-Finansowanie-terroryzmu>.

⁸ Dla porównania – wysokość budżetu ABW w 2009 r. wynosiła 499 mln zł, za: *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 2009 r.*, Warszawa 2010, s. 18.

⁹ Tamże, s. 36.

¹⁰ L. Napoleoni, *Qui finance le terrorisme...*, s. 56.

¹¹ M. Górka, *Talibowie silni w Ghazni*, w: „Gazeta Wyborcza” z 18 czerwca 2010 r.

¹² Tamże.

¹³ www.lesechos.fr/depeches/monde/afp.

¹⁴ D. Southwell, *Historia przestępczości zorganizowanej*, Bremen 2009, MAK Verlag GmbH, s. 138.

¹⁵ Tamże, s. 125.

3. Wykorzystanie diamentów przez ugrupowania terrorystyczne

Ważnym źródłem finansowania terroryzmu jest także handel diamentami. Według Davida Crane'a, prokuratora Trybunału Specjalnego z Freetown (Sierra Leone), badania zbrodni popełnionych podczas wojny domowej w tym kraju ujawniły powiązania pomiędzy członkami Al-Kaidy i przemytnikami diamentów do Liberii i Wybrzeża Kości Słoniowej¹⁶. Uzyskane wówczas przez prokuratorów wymienionego Trybunału zeznania wskazywały, że terroryści z Al-Kaidy uczestniczyli w obrocie diamentami i byli obecni w Afryce Zachodniej od 1998 r. aż do 2002 r. Z tego samego źródła finansowania korzystał także Hezbollah. W 2000 r. belgijski wywiad zidentyfikował kilka firm handlowych działających w Liberii i Sierra Leone, które miały być ściśle powiązane z Hezbollahem i w części finansowały to ugrupowanie. Według amerykańskich ekspertów wartość przemytu diamentów z tych krajów oscyluje między 70 a 100 mln \$ rocznie, z czego znaczną część stanowią zyski Hezbollahu¹⁷. Co istotne, diamenty są bardzo dogodnie w dokonywaniu nielegalnego obrotu, gdyż są łatwo wymienialne na pieniądze. Trudno jest ocenić ich prawdziwe źródło pochodzenia, a ponadto ani psy, ani urządzenia do wykrywania metali, stosowane na lotniskach, nie są w stanie ich odkryć, co czyni je łatwymi do transportu. Systematyczne wprowadzanie do obrotu relatywnie niewielkich ilości diamentów jest także niemożliwe do wychwycenia na rynku tych kamieni.

Ciekawym przykładem finansowania terroryzmu z przemytu szlachetnych kamieni jest tanzanit. Ten niebieski kamień, niewiele ustępujący ceną diamentom, występuje na świecie jedynie w Tanzanii, w rejonie Kilimandżaro. W 2002 r. jedna z wielkich firm jubilerskich Zale Corporation wycofała tanzanit ze swojej oferty. Według analizy opracowanej przez PricewaterhouseCoopers ok. 90 proc. tanzanitu pochodzi z przemytu. Znaczny udział w tym procederze biorą prawdopodobnie spółki powiązane z Al-Kaidą¹⁸.

4. Wymuszenia jako podatek na rzecz walki o niepodległość

Częstą formą finansowania działalności, stosowaną przez ugrupowania o charakterze narodowościowo-etnicznym, są wymuszenia płatności przez nakładanie na osoby prowadzące działalność gospodarczą swego podatku. Jest to jedno z najważniejszych źródeł dochodu Frontu Wyzwolenia Narodowego Korsyki (FLNC) oraz ETA, ściągającej z baskijskich przedsiębiorców tzw. podatek rewolucyjny – haracz, którego wysokość sama ustala. Osoby, które uchylają się od jego płacenia, poddawane są presji, na przykład demolowane są witryny należących do nich sklepów bądź lokali. W przypadku dalszego uchylania się od spełnienia „powinności” na rzecz walki narodowościowej, często praktykowane są porwania, a osoby te uwalniane są dopiero po wpłaceniu przez ich rodziny żądanych sum wraz z odsetkami. Na przykład okup za porwanego w 1988 r. biznesmena Emiliano Revilla wyniósł blisko 15 mln \$. Filozofia ugrupowania zawarta jest w cytacie jednej z odezw ETA: *Stwierdzając, że naród baskijski w całości ma obowiązek moralny i prawny wspierać ruch oporu przeciwko okupantowi* (tj. rządowi Hiszpanii – przyp. aut. art.), *ETA nakłada wymóg spełnienia tego obowiązku na takiej*

¹⁶ M. Mas, *L'argent sale de Taylor menace la paix*, www.rfi.fr/actufr/articles/066/article_37027.asp.

¹⁷ R. Ożarowski, *Hezbollah w Czarnej Afryce*, <http://www.terrorizm.com/hezbollah-w-czarnej-afryce/>.

¹⁸ John Cooley, *L'insaisissable argent 'Al-Quida*, www.monde-diplomatique.fr/220/11/COOLEY/17145.

samej podstawie, jak każde niepodległe państwo, które wymaga płacenia podatków przez swoich obywateli¹⁹.

Bardzo często członkowie terrorystycznych ugrupowań, szczególnie tych o charakterze narodowo-wyzwoleńczym, otrzymują także wsparcie od rodaków mieszkających w innych krajach. Klasycznym przykładem jest diaspora irlandzka w USA, która znaczną część swoich dochodów przekazywała na działania prowadzone przez IRA. Podobnie zamieszkali w Ameryce Północnej Tamilowie wspierają ugrupowanie o nazwie Tygrysy Wyzwolenia Tamilskiego Ilamu (LTTE) walczące z rządem Sri Lanki. Tak samo licznie zamieszkujący kraje Europy Zachodniej emigranci kurdyjscy wspierają Partię Pracujących Kurdystanu²⁰. Przykładem jest również licząca ok. 30 tys. osób diaspora libańskich szyitów z Senegalu udzielająca Hezbollahowi pomocy finansowej, przede wszystkim handlując diamentami. W 1998 r. służby senegalskie wykryły próbę nielegalnego wywozu do Libanu kwoty ok. 1,7 mln \$²¹. Choć część emigrantów dobrowolnie wspiera ugrupowania o charakterze terrorystycznym, to w większości przypadków czynią to pod presją środowiska, w którym przebywają, oraz ze strachu przed ewentualnymi konsekwencjami odmowy.

II. „Brudzenie” pieniędzy, czyli sposoby pozyskiwania legalnych środków na działalność terrorystyczną

1. Wykorzystywanie organizacji charytatywnych do wspierania działań terrorystycznych

Jak już wspomniano, oprócz środków pochodzących z działalności przestępczej islamskie ugrupowania terrorystyczne korzystają również z pieniędzy pochodzących z legalnych źródeł, w tym ze wsparcia finansowego prywatnych darczyńców i organizacji charytatywnych. Organizacje charytatywne mogą być wykorzystywane przez ugrupowania terrorystyczne na trzy sposoby²²:

- 1) organizacja charytatywna prowadzi działalność statutową, ale część pozyskiwanych środków przekazuje terrorystom,
- 2) organizacja charytatywna jest jedynie kamuflażem, całość zaś pozyskiwanych przez nią środków przekazywana jest na działania ugrupowań terrorystycznych,
- 3) organizacja prowadzi działalność charytatywną, jednak pomoc udzielana jest przez punkty kontrolowane przez członków ugrupowania terrorystycznego, dzięki czemu beneficjenci mają wrażenie, że otrzymują ją od ugrupowania terrorystycznego, co przynosi wymierne efekty propagandowe.

Ugrupowania terrorystyczne chętnie wykorzystują instytucje non-profit i organizacje charytatywne, gdyż cieszą się one dużym zaufaniem społecznym, a przekazywane przez nie informacje są pozytywnie odbierane oraz zazwyczaj uznawane za wiarygodne i traktowane bezkrytycznie. Represyjne działania organów ścigania, wymierzone w ich ukrytą przestępczą naturę, spotykają się z oskarżeniami o prześladowanie danej grupy etnicznej i głośnymi protestami różnych organizacji broniących swobód obywatelskich.

¹⁹ L. Napoleoni, *Qui finance le terrorisme...*, s. 69.

²⁰ M. Marcinko, *Finansowanie terroryzmu...*

²¹ R. Ożarowski, *Hezbollah w Czarnej...*

²² Szerzej – Raport *Financial Action Task Force* (FATF) z 2008 r., *Terrorist Financing*, http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_32250379_32236947_1_1_1_1_1,00.html.

Terrorystyci nierzadko przedstawiają się jako obrońcy pokrzywdzonych oraz pomagający tym, którym inni nie chcieli pomóc. Tak zdobywają sympatyków również poza obszarem swojej działalności oraz pozyskują nowych członków. Ponadto organizacje charytatywne często działają, wykorzystując obrót gotówkowy przy niższych wymaganiach w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych i nadzoru²³.

Darczyńcami są najczęściej bogaci muzułmanie pochodzący ze strefy persko-arabskiej, często piastujący wysokie stanowiska państwowe lub w organizacjach finansowych. W ocenie Erica Denese, dyrektora jednego z francuskich centrów badawczych, o finansowanie Al-Kaidy był podejrzewany m.in. prezes Al-Rashid Trust, Sulejman Al Rashid, syn założyciela saudyjskiego National Commercial Bank, Khalid ben Mahfouz, oraz były minister i były prezes firmy naftowej ARAMCO, Ahmad Turki Yamani²⁴. Według tego samego źródła do organizacji charytatywnych przekazujących środki finansowe ugrupowaniom terrorystycznym można zaliczyć m.in. stowarzyszenie Międzynarodowa Pomoc Islamska powiązane z sunnickim ruchem islamskim – Stowarzyszenie Braci Muzułmanów, które jest zależne finansowo od Arabii Saudyjskiej. Siedziba stowarzyszenia znajduje się w Pakistanie, biura zaś w różnych krajach na świecie, np. w Birmingham w Wielkiej Brytanii i w Bordeaux we Francji. Podobnie organizacja Help the Needy, założona w 1995 r. w celu zbierania środków od darczyńców, głównie w Nowym Jorku w USA, służyła jako przykrycie dla transferu pieniędzy do Iraku za pośrednictwem fikcyjnych spółek. Podobne metody stosował również mąż jednej z sióstr Osamy bin Ladena, Mohammed Jamal Khalifa, który w 1988 r. założył na Filipinach spółkę import-export. Za pośrednictwem organizacji pozarządowych wspierał finansowo Instytut Imama Shafiego, faktycznie kontrolowany przez ugrupowanie terrorystyczne Abu Syyaf, założone w 1991 r. przez byłego bojownika afgańskiego. Członkowie tego ugrupowania zostali skazani za liczne ataki terrorystyczne w latach 1993–1994.

Jako inny ciekawy przykład można uznać sprawę Syryjczyka, Enana Arnaout'a, który w 1994 r. uzyskał amerykańskie obywatelstwo²⁵, natomiast od 1993 r. kierował w USA muzułmańską fundacją Benevolence International Foundation, posiadającą m.in. filię w Bośni. W wyniku przeszukania ujawniono dokumenty wskazujące na kontakty z bin Ladenem oraz przygotowania do utworzenia obozu treningowego. Dzięki zabezpieczonym dokumentom możliwe stało się skazanie Arnaout'a na 11 lat pozbawienia wolności za malwersacje finansowe oraz sprzeniewierzenie funduszy uzyskanych na cele charytatywne, a przeznaczonych na finansowanie mudzahedinów. Tego samego regionu dotyczy przypadek ujawniony przez Departament Skarbu USA. Islamska organizacja charytatywna Global Relief Foundation (GRF) organizowała obozy nad jeziorem Jablanica, podczas których uczestnicy pobierali nauki ortodoksyjnego islamu. Działania GRF w Bośni były zorganizowane pod szyldem bośniackiego oddziału Talibah International. Jeden z jej członków, Tunezyjczyk Ayadi Chafq bin Mahhamad, w 2001 r. został oskarżony o przekazanie 500 tys. \$ amerykańskich na konto sarajewskiego banku SAB, a następnie osobom bezpośrednio powiązanych z Al-Kaidą²⁶. Kolejnym takim przykładem może być, według izraelskiego eksperta

²³ Tamże.

²⁴ M. Royo, *L'empire financier d'Al-Qaida*, „Les Echos” z 14 marca 2005 r., <http://archives.lesechos.fr/archives/2005/LesEchos/19370-41-ECH.htm?texte=19370-41>.

²⁵ A. Bauer, X. Raufier, *L'énigme d'Al-Qaeda*, Edition J.C. Lattès, www.drmmc.org/IMG/doc/La_Traque_du_financement_du_terrorisme_.doc.

²⁶ K. Karolczak, *Pranie pieniędzy i finansowanie terroryzmu. Zależności i implikacje dla bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego*, Warszawa 2009, <http://niwserwis.pl/artykuly/>

ds. Turcji, prof. Efraima Inbara, Turecka Fundacja na Rzecz Praw Człowieka, Wolności i Pomocy Humanitarnej (Humanitarian Relief Foundation, IHH). Według niektórych źródeł była ona powiązana z ugrupowaniami terrorystycznymi, jak Al-Kaida czy palestyński Islamski Ruch Oporu (Hamas), z talibami²⁷. W raportach CIA w 1996 r. odnotowano powiązania pomiędzy IHH a ekstremistycznymi ugrupowaniami w Iranie. W 2006 r. tureckie służby bezpieczeństwa przeszukały biura wymienionej fundacji w Stambule, w wyniku czego ujawniono broń, materiały wybuchowe oraz materiały zawierające instrukcje konstruowania urządzeń wybuchowych. Dzięki analizie połączeń telefonicznych wykonanych przez pracowników biura IHH, uzyskano wiedzę, że kontaktowali się oni z numerem telefonu zarejestrowanym pod adresem zajmowanym przez osoby podejrzewane o przynależność do Al-Kaidy.

2. Działalność gospodarcza jako źródło przychodów terrorystów

Kolejnym źródłem pozyskiwania funduszy przez ugrupowania terrorystyczne jest prowadzenie różnego rodzaju legalnej działalności gospodarczej. Z doświadczeń międzynarodowych wynika, że pracujące na rzecz organizacji terrorystycznych firmy zajmują się najczęściej handlem nieruchomościami, złotem, elektroniką, używanymi samochodami, tekstyliami, eksportem i importem żywności oraz gastronomią. Takie podmioty mogą zostać wykorzystane zarówno jako źródło pozyskiwania funduszy, jak i jako przykrycie realizacji transakcji związanych z finansowaniem działalności terrorystycznej. W przypadku niewielkich podmiotów najczęściej prowadzona jest uproszczona księgowość i głównie obrót gotówkowy. Dzięki temu łatwo ukryć rzeczywiste dochody i ich część przekazywać członkom organizacji terrorystycznych. Hermetyczność rzeczywistej działalności uzyskiwana jest również przez fakt, że wymienione podmioty gospodarcze najczęściej prowadzone są przez członków jednej grupy etnicznej.

W latach 90. jedną z najbardziej lukratywnych firm bin Ladena było Gum Arabic Company Ltd. pokrywające ponad 80 proc. światowego zapotrzebowania na pozyskiwaną z soku sudańskich akacji gumę arabską. Do finansowania antyradzieckiego dżihadu w latach 80. wykorzystywany był natomiast utworzony przez pakistańskiego bankiera i filantropa, Agha Hasana Abedi, międzynarodowy bank – Bank of Credit and Commerce International (BCCI) posiadający filie w 73 krajach i obsługujący m.in. handlarzy narkotyków, bronią czy członków ugrupowań ekstremistycznych. W 1991 r. bank został zmuszony do zaprzestania działalności, kiedy to władze bankowe Wielkiej Brytanii cofnęły mu koncesję w związku z zarzutami oszustwa i prania pieniędzy²⁸. Podobnymi imperiami finansowymi były należące także do bin Ladena: w Afryce – holding Wadi al Aqiq i przedsiębiorstwo budowlane Al Hiraj w Sudanie czy hodowla strusi i flota kutrów do połowu krewetek w Kenii. W Azji posiadał on udziały w islamskim banku Al-Shamal oraz rozległe nieruchomości w Tadżykistanie. Najciekawsze wydają się jednak inwestycje kapitałowe podmiotów powiązanych z bin Ladenem w Europie, gdzie wszedł w posiadanie nieruchomości w Paryżu, Londynie i na Łazurowym Wybrzeżu, przejął kontrolę nad zakładami mleczarskimi w Danii, tartakiem i zakładami papierniczymi w Norwegii oraz wytwórnią wyposażenia szpitali

pranie-pieniedzy-i-finansowanie-terroryzmu-zaleznosci-i-implikacje-dla-bezpieczenstwa-wewnetrznego-i-miedzynarodowego.html.

²⁷ P. Zychowicz, *Co się stało na pokładzie?*, „Rzeczpospolita” z 2 czerwca 2010 r.

²⁸ A. Bauer, X. Raufer, *L'énigme...*

w Szwecji²⁹. Z kolei bojownicy IRA prowadzili m.in. dwie korporacje taksówkowe z 350 wozami i 800 kierowcami, a także sklepy spółdzielcze, supermarkety i rzeźnię³⁰.

Raport roczny francuskiej jednostki informacji finansowej TRACFIN z 2009 r. opisuje następujący przykład wykorzystania stowarzyszenia do przekazania środków finansowych dla radykalnych ugrupowań islamskich³¹. Małżeństwo – pan i pani X pełnili funkcję prezesa i skarbnika stowarzyszenia A. Pan X zarządzał również zagraniczną spółką zajmującą się importem i eksportem materiałów informatycznych. Stowarzyszenie A pozornie prowadziło działalność szkoleniową (przygotowanie do egzaminów i konkursów). Choć stowarzyszenie dysponowało rachunkiem bieżącym, jego zarządzanie opierało się na innym oszczędnościowym rachunku bankowym, kredytowanym wpłatami gotówkowymi na sumy do 10 tys. €. Po stronie należności najważniejsze operacje dokonane były za pomocą przelewów oddawanych do dyspozycji Panu X na rachunek w innym państwie europejskim oraz do dyspozycji spółki informatycznej. Całkowita wysokość tych przelewów sięgała 90 tys. €. Ich analiza wykazała połączenie między zagranicznym rachunkiem Pana X i rachunkiem spółki informatycznej zlokalizowanej w tym samym kraju europejskim. Sposób funkcjonowania kont stowarzyszenia budził wątpliwości co do rzeczywistej działalności wymienionego podmiotu. Rachunek stowarzyszenia był wykorzystywany jedynie jako rachunek pośredniczący. Przepływy finansowe powiązane ze stowarzyszeniem odbywały się w środowisku podejrzewanym o finansowanie terroryzmu. Policja dysponowała również informacjami o powiązaniach małżonków X z członkami radykalnych ugrupowań religijnych. Z konta spółki informatycznej fundusze trafiały na rachunki spółek informatycznych ulokowanych w tzw. strefach wrażliwych z punktu zwalczania terroryzmu.

3. Państwo a finansowanie terroryzmu

Innym ważnym źródłem finansowania terroryzmu są środki uzyskiwane przez ugrupowania terrorystyczne od państw wspierających je z przyczyn politycznych. Jeszcze kilkanaście lat temu Libia i Irak bardzo mocno wspierały palestyńskie ugrupowania prowadzące działania wymierzone w Izrael. Z kolei Iran w dużym stopniu finansuje zarówno Hezbollah, jak i proirańską organizację palestyńską – Palestyński Islamski Dżihad. W 2008 r. w wyniku działań kolumbijskich służb specjalnych uzyskano dokumenty wskazujące jednoznacznie, że FARC otrzymuje znaczną pomoc logistyczną od Wenezueli.

Paradoksalnie odnotować można także przypadki, kiedy państwo walczące z określonym ugrupowaniem pozwala na dofinansowanie działalności ugrupowań terrorystycznych, nie zapewniając należytej kontroli nad wydatkowaniem subwencji budżetowych. Przykładowo, część środków z budżetu Hiszpanii, które uzyskiwała w okresie legalnej działalności baskijska partia polityczna Herri Batasuna, potajemnie przekazywano na działalność terrorystyczną ETA. Z kolei bojownicy IRA wykorzystywali subwencje z Unii Europejskiej (UE) do produkcji rolnej. Polegało to na transportowaniu świń z Republiki na północ, gdzie otrzymywano 8 £ subwencji za zwierzę, a następnie

²⁹ L. Napoleoni, *Qui finance le terrorisme...*, s. 225.

³⁰ W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm*, Warszawa 2009 r., Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 311.

³¹ *Rapport d'activite 2009 Tracfin*, s. 26, www.tracfin.bercy.gouv.fr/pdf/rap2009.pdf.

odwożono je z powrotem. W ten sposób IRA zebrała około 2 mln € rocznie na walkę narodowościową. Podobny mechanizm stosowano również ze zbożem³².

III. Zwalczenie finansowania terroryzmu we Francji

1. Zmiany we francuskim systemie prawnym związane z transpozycją III dyrektywy

Jedną z inicjatyw podjętych w ramach Unii Europejskiej w celu całościowego uregulowania problematyki związanej z narastającymi zjawiskami powiązanych z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu była *Dyrektywa 2005/60/WE z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu* (III dyrektywa)³³. Odnosi się ona do ochrony systemu finansowego przed wykorzystaniem go w celu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Uchyliła ona jednocześnie poprzednią dyrektywę z 1991 r. uznaną za niewystarczającą w obliczu zamachów popełnionych w ostatniej dekadzie. Organy wspólnotowe przyjęły schemat Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF), łącząc zwalczenie finansowania terroryzmu z walką z praniem pieniędzy³⁴. Tym samym nałożony został na wszystkie państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia odpowiednich środków prawnych w ustawodawstwie wewnętrznym, a w przeciwnym razie – bezpośrednie stosowanie uregulowań europejskich.

We Francji transpozycja III dyrektywy została zrealizowana w 2009 r. poprzez rozporządzenie nr 2009-104 z 30 stycznia 2009 r. W następnych miesiącach dokonano także nowelizacji aktów prawnych oraz wydano liczne regulacje mające na celu zapewnienie skutecznej walki z praniem pieniędzy oraz finansowaniem terroryzmu. Weszły wówczas w życie następujące akty prawne³⁵:

- rozporządzenie nr 2010-76 z 21 stycznia 2010 r. w sprawie połączenia władz udzielających zezwoleń i kontrolnych sektora bankowego i ubezpieczeniowego,
- dekret nr 2009-874 z 16 lipca 2009 r. w sprawie kryteriów podejrzeń o oszustwo podatkowe,
- dekret nr 2009-1013 z 25 sierpnia 2009 r. w sprawie stosowania art. L561-13 Kodeksu walutowego i finansowego,
- dekret nr 2009-1087 z 2 września 2009 r. w sprawie zachowania obowiązku ostrożności i uchwała z tego samego dnia dotycząca stosowania art. R561-12 Kodeksu walutowego i finansowego oraz precyzująca elementy informacyjne niezbędne do poznania klienta i stosunku gospodarczego w celu oszacowania ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu,
- dekret nr 2009-1108 z 10 września 2009 r. oraz uchwała z tego samego dnia w sprawie działalności osób trudniących się wymianą walut,
- dekret nr 2009-1535 z 10 grudnia 2009 r. definiujący sposób kontroli przestrzegania obowiązków w zakresie prania pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu przez osoby wyszczególnione w ust. 8, 9 i 15 art. L561-2 Kodeksu walutowego i finansowego,

³² W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm...*, s. 311.

³³ Dz.U. UE. L. 309/15 z późn. zm.

³⁴ J.W. Wójcik, *Przeciwdziałanie finansowaniu...*, s. 172.

³⁵ www.legifrance.gouv.fr.

- dekret nr 2009-1698 z 29 grudnia 2009 r. w sprawie kontroli wewnętrznej ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniający Kodeks ubezpieczeń, Kodeks kas zapomogowo-pożyczkowych i Kodeks ubezpieczeń społecznych,
- dekret nr 2010-9 z 6 stycznia 2010 r. w sprawie stosowania rozporządzenia z 30 stycznia 2009 r. odnoszącego się do zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego w celu prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu u komorników sądowych, woźnych wymiaru sprawiedliwości, notariuszy, adwokatów oraz adwokatów przy Radzie Państwa i w Sądzie Kasacyjnym,
- dekret nr 2010-52 z 15 stycznia 2010 r. dotyczący obowiązków biegłych księgowych w zakresie prewencji wykorzystywania systemu finansowego w celu prania pieniędzy i finansowania terroryzmu,
- dekret nr 2010-69 z 18 stycznia 2010 r. ustanawiający Radę Kierunkową w zakresie walki z praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu,
- uchwała z 2 września 2009 r. w sprawie stosowania art. R561-12 Kodeksu walutowego i finansowego oraz definiująca elementy informacyjne związane z poznaniem klienta i stosunku gospodarczego w celu oceny ryzyka prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu,
- uchwała z 10 września 2009 r. w sprawie osób trudniących się wymianą walut;
- uchwała z 14 października 2009 r. odnosząca się do stosowania art. L562-1 oraz następnych Kodeksu walutowego i finansowego,
- uchwała z 29 października 2009 r. dotycząca wewnętrznej kontroli w instytucjach kredytowych i przedsięwzięciach inwestycyjnych zmieniająca zarządzenie nr 97-02 z 21 lutego 1997 r,
- uchwała z 10 listopada 2009 r. określająca sposób wykonania uproszczonych zasad ostrożności w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu oraz zmieniająca Kodeks ubezpieczeń, Kodeks kas zapomogowo-pożyczkowych i Kodeks ubezpieczeń społecznych,
- uchwała z 12 listopada 2009 r. w sprawie zatwierdzenia zmian regulaminu generalnego władz rynków finansowych,
- uchwała z 24 grudnia 2009 r. w sprawie zmiany regulaminu generalnego władz rynków finansowych.

Nowe uregulowania rozszerzyły obowiązek składania deklaracji o podejrzeniu o przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności przekraczającą rok oraz przestępstwa podatkowe. Rozszerzyły także i doprecyzowały warunki zachowania szczególnej ostrożności, za kryterium przyjmując ocenę ryzyka.

W świetle nowych zapisów prawnych wzmocniona została ochrona podmiotu składającego deklarację o podejrzeniu. W art. L561-19 Kodeksu walutowego i skarbowego podkreślono poufność deklaracji o podejrzeniu. Podmioty obowiązane zwolnione są z wszelkiej odpowiedzialności karnej, cywilnej lub zawodowej, jeżeli przedmiotową deklarację złożyły w dobrej wierze. Jedynym właściwym podmiotem do jej złożenia jest Tracfin. Deklaracja nie jest bezpośrednio dostępna dla organów śledczych, chyba że wykazą one, iż jest to niezbędne do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej sporządzającego deklarację, w przypadku gdy w materiałach śledztwa znajdują się dowody wskazujące, że brał on świadomy udział w procederze prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, który ujawnił. Do dostępu uprawnione są także organy kontrolne odpowiedzialne za weryfikację, czy podmioty obowiązane zachowują zasady należytej staranności³⁶.

³⁶ *Rapport d'activite 2009 Tracfin...*, s. 89.

Dekret nr 2009-1087 z 2 września 2009 r. w sprawie obowiązku zachowania należytej staranności, wraz z uchwałą z tego samego dnia, precyzują, jakiego rodzaju informacje są konieczne, aby poznać klienta i jego relacje gospodarcze w stopniu wystarczającym do oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. W dekrete zdefiniowano przede wszystkim pojęcie rzeczywistego beneficjenta i wskazano obowiązki podmiotu obowiązanego niezbędne do identyfikacji klienta, rzeczywistego beneficjenta oraz klienta okazjonalnego. Ustanowiono zasadę ostrożności odpowiednio w stosunku do ryzyka prania pieniędzy na podstawie kryteriów podmiotowych i przedmiotowych. Wyszczególniono środki ostrożności, które należy stosować w zależności od ryzyka prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu wynikającego z profilu klienta, produktu lub charakteru transakcji. Rozróżnia się przy tym zwykłą ostrożność początkową, złagodzone środki ostrożności w przypadku potencjalnie niskiego ryzyka oraz dodatkowe lub wzmocnione środki ostrożności w przypadku klienta zajmującego eksponowane stanowisko polityczne lub w przypadku gdy przeprowadzana operacja charakteryzuje się anonimowością. W myśl art. L.561 – 10 pkt. 2 Kodeksu walutowego i finansowego, wprowadzonego rozporządzeniem nr 2009-104 z 30 stycznia 2009 r., nakazano stosowanie dodatkowych środków ostrożności, gdy³⁷:

- klient nie jest fizycznie obecny w celu dokonania identyfikacji,
- klient jest osobą zamieszkałą w innym kraju UE lub w kraju trzecim i jest narażony na szczególne ryzyko ze względu na wykonywanie funkcji politycznych, jurysdykcyjnych lub administracyjnych osobiście, przez członków rodziny lub inne blisko z nim związane osoby,
- przedmiot lub charakter transakcji zapewnia anonimowość,
- operacja jest dokonywana na rachunek własny lub osób fizycznych i prawnych posiadających siedzibę, miejsce zamieszkania lub zarejestrowanych w państwach lub na terytoriach wyszczególnionych w odrębnych przepisach.

Dekret nr 2009-874 z 16 lipca 2009 r. w sprawie kryteriów podejrzeń o oszustwo podatkowe rozszerzył zakres obowiązku składania deklaracji o podejrzaniach na wszystkie przestępstwa zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej roku³⁸. W art. 1741 Kodeksu podatkowego przewidziano karę 5 lat pozbawienia wolności. W związku z powyższym oszustwo skarbowe zostało objęte przedmiotowym dekretem, natomiast w dekrete nr 2009-874 legislator określił listę obiektywnych przesłanek, z których przynajmniej jedna powinna zostać wskazana w deklaracji o podejrzaniach. Należą do nich szczególnie:

- wykorzystanie spółki przykrycia nieodpowiadającej rzeczywistemu przedmiotowi działalności,
- wykorzystanie podstawionej osoby trzeciej, której działanie jest pozorne,
- niedające się wyjaśnić używanie kont pośredniczących w transferowaniu pieniędzy,
- wykonywanie operacji przez spółki, w których często dochodzi do nieuzasadnionej zmiany statutu.

Dekret nr 2009-1108 z 10 września 2009 r., dotyczący osób trudniących się wymianą walut, określa przedmiot i warunki wykonywania tej działalności, zwłaszcza w zakresie obowiązków związanych ze zwalczaniem prania pieniędzy i finansowaniem terroryzmu.

³⁷ *Ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme*, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020176088&fastPos=2&fastReqId=22920173&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>.

³⁸ Tamże.

2. Definicja finansowania terroryzmu we francuskim Kodeksie karnym

We francuskim systemie prawnym, zgodnie z zaleceniami GAFI/FATF, stypizowano osobno przestępstwo finansowania terroryzmu. W art. 421-2-2 Kodeksu karnego (kk) zdefiniowano finansowanie działalności terrorystycznej jako dostarczanie, gromadzenie lub zarządzanie funduszami, papierami wartościowymi lub jakimkolwiek mieniem albo jako udzielanie rady w celu, z zamiarem lub świadomością wykorzystania tych funduszy, papierów wartościowych lub mienia w taki sposób, że mogłyby zostać użyte w całości lub części do popełnienia czynu uznawanego przez przedmiotowy kodeks za akt terrorystyczny³⁹. Czyn ten jest zagrożony karą pozbawienia wolności do lat 10 oraz grzywny w wysokości 225 tys. €. Usiłowanie popełnienia wymienionego przestępstwa jest zagrożone tą samą karą. Warto także podkreślić, że zgodnie z treścią art. 421-3 kk, jeżeli określone przestępstwo ma związek z działalnością terrorystyczną, sankcja ulega zaostrzeniu. Tak więc w przypadku prania pieniędzy, normalnie zagrożonego karą do 10 lat pozbawienia wolności, sankcja wynosi lat 15 (art. 421-1 pkt.6 w związku z art. 421-3 pkt. 4).

3. Kompetencje Tracfin – francuskiej jednostki informacji finansowej

We Francji jednostką informacji finansowej jest rządowa jednostka organizacyjna *Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins* (Tracfin) utworzona w 1990 r. w związku z aktywizacją przez Grupę G7 na forum międzynarodowym walki z praniem pieniędzy. Najważniejszymi jej zadaniami są: walka z nielegalnym obiegiem finansowym, praniem pieniędzy i finansowaniem terroryzmu. Początkowo podmiot ten znajdował się w strukturze Generalnej Dyrekcji Służby Celnej, ale w 2006 r. został wyodrębniony i umieszczony pod wspólnym nadzorem ministra gospodarki i ministra finansów. To jedyny organ uprawniony do zbierania deklaracji o podejrzeniach od podmiotów obowiązanych na podstawie dyspozycji przepisów o zwalczaniu prania pieniędzy i finansowaniu terroryzmu oraz wymiany danych ze swoimi odpowiednikami w innych krajach⁴⁰. Jego rolą jest zbieranie, analizowanie, przetwarzanie i wykorzystywanie wszelkich informacji w celu ustalenia rzeczywistego źródła lub przeznaczenia operacji finansowych. Na podstawie rozporządzenia z 30 stycznia 2009 r. jest on także upoważniony do przekazywania zawartych w deklaracjach o podejrzeniu informacji różnym organom administracji państwowej, w tym policji kryminalnej, służbom skarbowym i służbom specjalnym, w przypadku zagrożenia podstawowych interesów państwa w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa (art. L561-29 Kodeksu walutowego i finansowego). Do wykonania dyspozycji przytoczonego przepisu przekazał on wymienionym służbom m.in. informacje w zakresie:

- wykupywania nieruchomości na Lazurowym Wybrzeżu i Regionie Centralnym (Francja) oraz przejmowania firm przez zorganizowane grupy przestępcze, w tym mafie o charakterze etnicznym,
- usiłowania nabycia materiałów podwójnego zastosowania,
- handlu bronią,
- finansowania terroryzmu.

³⁹ Tamże.

⁴⁰ *Tracfin. Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins*, www.tracfin.bercy.gouv.fr.

Dzięki notom informacyjnym i analizom przekazanym przez Tracfin, bezpośrednio skierowanym do policji i innych służb, możliwy był znaczny postęp w realizacji działań oraz wszczęcie nowych postępowań.

Jednym z najważniejszych uprawnień Tracfin jest: prawo do uzyskiwania informacji od wszystkich podmiotów obowiązanych i innych organów administracji oraz podmiotów, nawet prywatnych, wypełniających zadania publiczne (art. L561-27 Kodeksu walutowego i finansowego). Może on żądać od podmiotów obowiązanych także wszelkich dokumentów (wyciągów z kont, faktur), wskazując termin ich przekazania lub, w razie konieczności, zabezpieczyć je na miejscu w siedzibie tych podmiotów (art. L561-26 wymienionego kodeksu). Z tej ostatniej prerogatywy, uzyskanej w 2009 r., do końca ubiegłego roku nie korzystano⁴¹. Organ ten jest również uprawniony do złożenia sprzeciwu w stosunku do realizacji każdej operacji finansowej na dwa dni robocze. Przedłużenie może nastąpić za zgodą sądu. Jeżeli operacja, którą zgłosił podmiot obowiązany, nie została jeszcze rozpoczęta, Tracfin może wstrzymać jej przeprowadzanie.

W Tracfin zatrudnionych jest 73 pracowników, z których większość (39 proc. śledczych i 29 proc. analityków) realizuje swoje zadania w ramach departamentu śledczego. W większości personel wywodzi się z różnych jednostek Ministerstwa Finansów, zwłaszcza służb celnych i Generalnej Dyrekcji Finansów Publicznych. W 2009 r. na podstawie materiałów opracowanych przez Tracfin francuskie organy ścigania wszczęły dziewięć śledztw w sprawie finansowania terroryzmu. W wyniku wdrożenia III dyrektywy rozszerzeniu uległa współpraca Tracfin ze strukturami Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, a zwłaszcza Policją i Żandarmerią, w których służbę pełnią oficerowie łącznikowi udoskonalaający wymianę informacji w zakresie zagadnień prania pieniędzy i finansowania terroryzmu⁴².

4. Struktury zwalczające terroryzm i jego finansowanie

W zakresie zwalczania terroryzmu i jego finansowania wiodącą rolę odgrywa cywilna służba specjalna – Centralna Dyrekcja Wywiadu Wewnętrznego (Direction Centrale du Renseignement Intérieur, DCRI), umieszczona w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Służba ta oprócz uprawnień operacyjnych posiada także uprawnienia śledcze i procesowe. Jest ona odpowiedzialna m.in. za kontrwywiad oraz zwalczanie i przeciwdziałanie zagrożeniom zewnętrznym, takim jak terroryzm, nielegalny handel bronią czy międzynarodowa przestępczość zorganizowana⁴³. Służba powstała w 2008 r. z połączenia DST i Generalnej Dyrekcji Informacji Ogólnych (Direction Centrale des Renseignements Généraux, DCRG).

Na jej strukturę składa się osiem poddyrekcji⁴⁴:

- Poddyrekcja Bezpieczeństwa Ekonomicznego (Poddyrekcja K), na której czele stanął Gillel GRAY,
- Poddyrekcja Technologii i Informacji, kierowana przez Michael PAGES,
- Poddyrekcja ds. Terroryzmu, (Poddyrekcja K), kierowana przez Michael GUERIN,

⁴¹ *Rapport d'activite 2009 Tracfin*, s. 35.

⁴² Tamże, s. 70.

⁴³ A. Furgala, D. Szlachter, A. Tulej, P. Chomentowski, *System antyterrorystyczny Republiki Francuskiej*, w: „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2010, nr 3(2), s. 30.

⁴⁴ *Documents et informations Parlamentaires N 2535, Lundi, 7.07.2008 r.*, <http://www.sgpresse.fr/lapub/HD.pdf> [dostęp: 7.07.2008].

- Poddyrekcja ds. Ekstremizmów, kierowana przez Françoise BILANCINI,
- Poddyrekcja Administracji Ogólnej, kierowana przez Thierry MATTA,
- Poddyrekcja Wsparcia, kierowana przez Jean Francois LELIEVRE,
- Poddyrekcja Kontrwywiadu, kierowana przez Jean PETRONILLE,
- Poddyrekcja Spraw Międzynarodowych, kierowana przez Eric TOUCAS,
- Sztab – Gabinet Dyrekcji, kierowany przez Lucile ROLLAND.

DCRI dysponuje około 20-osobową grupą realizacyjną (Groupe d' Appui Operationnel – GAO). Posiada także bazę danych utworzoną z archiwów dawnej DST i DCRG nazywaną Cristina (Centralisation du renseignement interieur pour la securite di territoire et des interets nationaux), która jest wyłączona spod kontroli Narodowej Komisji ds. Informatyki i Wolności⁴⁵. Szczegółowa organizacja wewnętrzna i podział zadań DCRI są jednak tajne⁴⁶.

W strukturze policji kryminalnej za zwalczanie terroryzmu odpowiada Narodowe Biuro Antyterrorystyczne (DNAT), które koordynuje działania prowadzone przez różne jednostki Policji oraz samodzielnie prowadzi najważniejsze procedury. DNAT, podzielone na dwa wydziały, posiada uprawnienia do działania na terytorium całej Francji. Jednostka przeprowadziła wiele operacji, w których wyniku rozbito struktury wsparcia logistycznego różnych ugrupowań terrorystycznych, m.in. bazy zaopatrzenia komórek ETA znajdujące się we Francji. Kolejną policyjną wyspecjalizowaną strukturą jest utworzona w 2003 r. w Centralnym Biurze do Walki z Wielką Przystępczością Finansową grupa operacyjno-sledcza zwalczająca finansowanie terroryzmu⁴⁷.

We Francji także prokuratura i sądy posiadają wyspecjalizowane struktury do prowadzenia postępowań związanych z działalnością ugrupowań terrorystycznych i ich finansowaniem. Wszystkie postępowania przygotowawcze prowadzone są pod nadzorem prokuratury paryskiej, a sprawy rozpoznawane przez Sąd Karny w Paryżu. Dzięki temu zarówno prokuratorzy, jak i sędziowie posiadają bardzo szeroką wiedzę o metodach i formach działania ugrupowań terrorystycznych, co przekłada się na jakość i efektywność realizowanych przez nich czynności.

IV. Zwalczanie finansowania terroryzmu w polskim systemie prawnym

1. Określenie terroryzmu i jego finansowania w polskim prawie karnym

W Polsce najważniejsze regulacje dotyczące zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu zostały zawarte w *Ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu*⁴⁸ oraz Kodeksie karnym. Określone kompetencje oraz obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji wynikają także

⁴⁵ *Direction centrale du Renseignement interieur*, http://fr.wikipedia.org/wiki/Direction_centrale_du_Renseignement_int%C3%A9rieur

⁴⁶ *Police Nationale. Organisation*, 22.02.2011 r., www.interieur.gouv.fr/sections/a_1_interieur/la_police_nationale/organisation [dostęp: 22.02.2011].

⁴⁷ Tamże.

⁴⁸ Dz.U. z 2010 r. Nr 46, poz. 276, z późn. zm.

z innych ustaw, w tym *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*⁴⁹ oraz *Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*⁵⁰.

Od momentu wstąpienia do UE Polska brała udział w procesie podejmowania decyzji dotyczących nowych przepisów i środków, które miały zostać przyjęte przez państwa członkowskie. Przedstawiciele naszego kraju aktywnie uczestniczyli w tworzeniu III dyrektywy w sprawie prania pieniędzy i zwalczania finansowania terroryzmu. W wyniku jej wdrożenia ustawą z 25 czerwca 2009 r.⁵¹, znowelizowano wiele aktów prawnych. Można oceniać, iż jedną z najważniejszych zmian było, zgodne z II Zaleceniem Specjalnym FATF, stypizowanie osobnego przestępstwa finansowania terroryzmu i ustanowienie, że przestępstwo to może być przestępstwem bazowym dla prania pieniędzy. Zostało ono zdefiniowane w art. 165a kk, w myśl którego: *Kto gromadzi, przekazuje lub oferuje środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe, mienie ruchome lub nieruchomości w celu sfinansowania przestępstwa o charakterze terrorystycznym, podlega karze pozbawienia wolności od lat 2 do 12. Natomiast zgodnie z art. 115 § 20 kk⁵² przestępstwem o charakterze terrorystycznym jest 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) *wywolania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej,*
- 4) *a także groźba popełnienia takiego czynu.*

Z praktycznego punktu widzenia należy rozważyć, czy nowa regulacja rzeczywiście pozwoli ścigać osoby, które prowadzą w Polsce legalny interes (np. lokal gastronomiczny) i przekazują uzyskane dochody na rzecz ugrupowań o charakterze terrorystycznym w innym państwie. O ile od strony prawnej nie budzi wątpliwości sytuacja, w której zamachowcy posłużą się bezpośrednio przetransferowanymi pieniędzmi lub uda się udowodnić, że otrzymali je za pośrednictwem swoich szefów, do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, czy znowelizowane przepisy umożliwią skuteczne ściganie osób finansujących określone ugrupowania. Najczęściej nie jest możliwe wykazanie, że środki te posłużyły lub miały posłużyć do przeprowadzenia określonego aktu terrorystycznego, gdyż ulegają wymieszaniu z dochodami z innych źródeł oraz służą do utrzymywania całości przestępczej struktury i organizowanych przez nią akcji propagandowych. Do oceny przedmiotowego problemu niezbędne jest rozważenie możliwości kumulatywnej kwalifikacji art. 165a oraz art. 258 § 2 kk stanowiącego: *Jeżeli grupa albo związek określone w § 1 (zorganizowana grupa albo związek mający na celu popełnienie przestępstwa – przyp. aut. art.) mają charakter zbrojny albo mają na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, sprawca podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8 lub*

⁴⁹ Dz.U. z 2011 r. Nr 287, poz. 1687, z późn. zm.

⁵⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. Nr 29, poz. 154, z późn. zm.

⁵¹ *Ustawa z 25 czerwca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu oraz o zmianie niektórych ustaw* (Dz.U. z 2009 r. Nr 166, poz. 1317).

⁵² *Ustawa z 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny* (tekst ujednolicony za LexPolonica: Dz.U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553).

art. 258 § 3, w myśl którego: *Kto grupę albo związek, określone w § 1, w tym mające charakter zbrojny, zakłada lub taką grupą kieruje, podlega karze pozbawienia wolności od roku do lat 10.* W świetle art. 115 § 20 pkt. 2 i 3 za zasadne należy uznać, że utworzenie grupy mającej zbrojny charakter (a nawet udział w jej strukturze, jeżeli celem działania grupy jest zmuszenie innego państwa na przykład do przyznania autonomii jakiegoś regionu) jest przestępstwem o charakterze terrorystycznym. Udział w takiej grupie jest zagrożony karą przekraczającą pięć lat pozbawienia wolności, jeżeli zaś jej celem jest zmuszenie innego państwa siłą do podjęcia określonego działania, spełnieniu ulegają wszystkie znamiona czynu opisanego w art. 115 kk § 20. Wnioskować zatem można, iż w odniesieniu do osób finansujących wymienione grupy zastosowanie będzie miał art. 165a kk, jednak obecnie nie ma jeszcze żadnego orzecznictwa w tym zakresie. Oprócz rozważań natury prawnej podkreślić należy, że od strony praktyki organów ścigania prowadzenie czynności w takich sprawach jest utrudnione przez konieczność współpracy z państwem, w którym działa dana struktura terrorystyczna. Trudności dowodowe wynikają również z faktu, że pieniądze najczęściej przewożone są w gotówce i w przypadku ich ujawnienia nie można wskazać beneficjenta. Ponadto w przypadku przekazów za pośrednictwem tradycyjnych, kompensacyjnych systemów bezgotówkowych typu *hawala*⁵³ w ogóle nie dochodzi do fizycznego przemieszczenia pieniędzy.

2. Najważniejsze regulacje zawarte w *Ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*

Ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (zwana dalej ustawą) określa zasady i tryb przeciwdziałania praniu pieniędzy, finansowania terroryzmu, stosowania szczególnych środków ograniczających przeciwko osobom, grupom i podmiotom, a także określa obowiązki podmiotów uczestniczących w obrocie finansowym w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji. W wyniku zmian legislacyjnych, które weszły w życie w 2009 r., jej treść została dostosowana do zapisów III dyrektywy UE. W ustawie wskazuje się podmioty obowiązane i definiuje pojęcie osób zajmujących eksponowane stanowiska polityczne. Zbliżona treściowo definicja zawarta jest również w prawie francuskim.

3. Kompetencje GIIF i jego współdziałanie z organami ścigania

Zgodnie z art. 3 ust. 1 ustawy organem administracji rządowej właściwym w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest minister właściwy do spraw instytucji finansowych, jako naczelny organ informacji finansowej, oraz Generalny Inspektor Informacji Finansowej. Generalny Inspektor zobowiązany jest do uzyskiwania, gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji w trybie określonym w ustawie oraz podejmowania działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie przedmiotowym przestępstwom. Z punktu widzenia efektywnej realizacji bieżącej współpracy pomiędzy GIIF a innymi podmiotami, ustawowo odpowiedzialnymi za zwalczanie finansowania terroryzmu, istotne znaczenie ma art. 5 ustawy, upoważnia-

⁵³ *Hawala* – system polegający na przekazywaniu pieniędzy „z rąk do rąk”, na słowo honoru, bez pokwitowań (np. X daje pieniądze pośrednikowi w jednym kraju, a ten dzwoni do pośrednika w drugim kraju, który przekazuje odpowiednią kwotę adresatowi). System wymyślili Hindusi, obecnie stosowany w krajach arabskich. Jego zaletą jest szybkość – przekazanie pieniędzy trwa zazwyczaj jeden dzień – przyp. red. za: www.voyageforum.pl.

jący ministra właściwego do spraw wewnętrznych oraz Szefa ABW do delegowania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw instytucji finansowych, podległych im funkcjonariuszy do pracy w wyodrębnionej jednostce organizacyjnej Ministerstwa Finansów, służącej realizacji zadań stawianych GIIF. Z treścią art. 5 koreluje art. 14 ust. 2 ustawy zobowiązujący Prokuraturę, Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralne Biuro Antykorupcyjne oraz jednostki podległe ministrowi spraw wewnętrznych do niezwłocznego informowania GIIF o wszystkich przypadkach:

- uzyskania danych wskazujących na podejrzenie popełnienia przestępstw finansowania terroryzmu lub prania pieniędzy, w formie zestawienia zbiorczego, nie później niż do końca miesiąca następującego po miesiącu, w którym uzyskano te informacje;
- wszczęcia i zakończenia postępowania oraz przedstawienia zarzutów w związku z popełnieniem przestępstw, o których mowa powyżej.

W wyniku nowelizacji omawianej ustawy, na podstawie art. 14 ust. 4, GIIF został zobligowany do powiadomienia podmiotów, od których otrzymał informacje wyszczególnione w art. 14 ust. 2 pkt. 1, 2 i 3 o transakcjach, których okoliczności realizacji wskazują, że mogą one mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. Musi również powiadomić o zamiarze przeprowadzenia takich transakcji, które to informacje uzyskalby od podmiotów obowiązanych. Nowelizacja przedmiotowego przepisu jest niezwykle istotna, gdyż wcześniejsze regulacje nie upoważniały wprost GIIF do przekazywania ABW i jednostkom organizacyjnym Ministerstwa Spraw Wewnętrznych takich danych.

Dyspozycje dotyczące współpracy GIIF z innymi instytucjami wskazano w art. 33 ust. 1 ustawy, zgodnie z którym Generalny Inspektor przekazuje, z zastrzeżeniem ust. 1a, informacje na piśmie i uzasadniony wniosek ministra spraw wewnętrznych oraz szefów Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w zakresie ich kompetencji ustawowej. Jednak z ust. 1a wynika, że do otrzymania informacji o transakcjach podlegających rejestracji niezbędne jest dodatkowo uzyskanie aprobaty Prokuratora Generalnego. W 2009 r. GIIF otrzymał m.in. 37 wniosków dotyczących 250 podmiotów od Szefa ABW, 83 wnioski dotyczące 1320 podmiotów od różnych jednostek organizacyjnych Policji oraz 10 wniosków dotyczących 54 podmiotów od Szefa CBA⁵⁴. Według art. 33 ust. 3 GIIF może także przekazywać, z własnej inicjatywy, informacje o transakcjach objętych przepisami ustawy w przypadkach określonych w ust. 1 i 2. Zgodnie z art. 15 ustawy jednostki współpracujące, w granicach swoich ustawowych kompetencji, są obowiązane udostępniać, na wniosek GIIF, informacje niezbędne do realizacji jego zadań związanych z zapobieganiem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Ważnym źródłem dla tworzonych w GIIF analiz są dane przekazywane przez organy Straży Granicznej i służby celne, uzyskiwane z deklaracji przewozu środków pieniężnych przez granice UE oraz dane dotyczące ujawnionych niezadeklarowanych sum.

Beneficjentami informacji zgromadzonych w trybie ustawy, w związku z prowadzonymi postępowaniami przygotowawczymi, mogą być, po złożeniu pisemnego wniosku, sąd i prokuratura. Na podstawie art. 32 ust. 2 wymienione organy mają prawo żądać udzielenia informacji również w przypadku postępowania sprawdza-

⁵⁴ *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej o realizacji ustawy z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w roku 2009 r.*, Ministerstwo Finansów, s. 23.

jącego prowadzonego w trybie art. 307 kpk w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa finansowania terroryzmu lub prania pieniędzy. Jeżeli natomiast na podstawie zgromadzonych danych GIIF powoźmie uzasadnione podejrzenie o popełnieniu przestępstwa, o którym mowa w art. 165a i 299 kk, ciąży na nim obowiązek powiadomienia prokuratora i przekazania mu wszelkich materiałów uzasadniających takie podejrzenie.

4. Relacje GIIF z podmiotami obowiązanyymi

Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu zawiera długą listę czynności, jakie instytucje obowiązane muszą wypełnić, gdy wartość transakcji przekracza 15 tys. €. Mają one m.in. obowiązek rejestracji, gdy operacja podzielona jest na kilka transakcji, których okoliczności wskazują, że są one z sobą powiązane, a ich rozbitcie pozwala na sformułowanie hipotezy o zamiarze uniknięcia obowiązku rejestracji. Także kiedy na podstawie okoliczności przeprowadzania transakcji zasadny jest wniosek, że może ona mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu, instytucja finansowa ma obowiązek zarejestrować taką transakcję bez względu na jej wartość i charakter.

W myśl art. 8 ust 3b ustawy na radców prawnych, adwokatów i prawników zagranicznych nałożono obowiązek składania deklaracji w przypadku świadczenia klientowi pomocy w planowaniu lub przeprowadzeniu transakcji dotyczących:

- kupna i sprzedaży nieruchomości lub przedsiębiorstw,
- zarządzania pieniędzmi, papierami wartościowymi lub innymi wartościami majątkowymi,
- otwarcia rachunków lub zarządzania nimi,
- organizacji wpłat i dopłat na kapitał zakładowy i akcyjny, organizacji wkładu do tworzenia lub prowadzenia działalności spółek lub zarządzania nimi,
- tworzenia, działalności przedsiębiorców w innej formie organizacyjnej, a także zarządzania nimi.

Obowiązek ten jest szeroko krytykowany przez środowiska prawnicze. Nazywany *obowiązkiem denuncjacji klienta*, spotyka się z zarzutem sprzeczności z ustawowo gwarantowaną zasadą tajemnicy zawodowej radcy prawnego i adwokata. Wymieniony powyżej zapis jest jednak zgodny z III dyrektywą oraz niezbędny do zapewnienia spójności regulacji dotyczących zapobiegania finansowaniu terroryzmu i praniu pieniędzy.

Zgodnie z art. 8b ust. 1 ustawy instytucje obowiązane stosują wobec swoich klientów środki bezpieczeństwa, których zakres zależy od oceny ryzyka prania pieniędzy i finansowania terroryzmu. Oceny dokonuje się na podstawie analizy uwzględniającej charakter klienta i prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, przy wykorzystaniu kryteriów ekonomicznych i geograficznych, ze szczególnym zwróceniem uwagi na nietypowe w danej sytuacji zachowanie klienta odbiegające od przyjętych norm. Wskazówką dotyczącą radykalizacji poglądów może być także pojawienie się przelewów na rzecz stowarzyszeń lub wspólnot religijnych znanych z radykalnych postaw. Mogą być nią również płatności wskazujące na planowany wyjazd (np. zakup biletów lotniczych) do regionów, gdzie prowadzone są obozy szkoleniowe ugrupowań terrorystycznych⁵⁵. Instytucje obowiązane przekazują Generalnemu Inspektorowi infor-

⁵⁵ *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu – poradnik dla instytucji obowiązanych i jednostek współpracujących. Praca zbiorowa*, Ministerstwo Finansów 2009, s. 240.

macje o zarejestrowanych transakcjach, które zostały odnotowane w rejestrze transakcji. Zgodnie z art. 16 ust. 1 ustawy instytucja obowiązana niezwłocznie powiadamia GIIF o dyspozycji lub zleceniu przeprowadzenia transakcji, lub zamiarze przeprowadzenia takiej, co do której zachodzi uzasadnione podejrzenie, że może ona mieć związek z praniem pieniędzy lub finansowaniem terroryzmu. GIIF potwierdza wpływ, po czym instytucja obowiązana nie może przeprowadzić przedmiotowej transakcji przez 24 godziny. W ciągu wskazanego czasu (art. 18 ust.1 ustawy) GIIF obowiązany jest podjąć decyzję. Jeżeli podejrzenie uzna za uzasadnione, niezwłocznie przekazuje do instytucji obowiązanej pisemne żądanie wstrzymania transakcji lub blokady rachunku na 72 godziny, od godziny i daty wskazanej w potwierdzeniu przyjęcia informacji od instytucji obowiązanej. Wymieniony powyżej termin nie obejmuje dni ustawowo wolnych od pracy, sobót i niedziel. Jednocześnie z żądaniem wstrzymania transakcji o sprawie powiadamiany jest prokurator, do którego kompetencji należy wydanie postanowienia o wstrzymaniu lub zablokowaniu transakcji do 3 miesięcy. Warto zwrócić również uwagę na fakt, że zgodnie z regulacją zawartą w art. 18a omawianej ustawy, GIIF może dokonać wstrzymania transakcji lub blokady rachunku do 72 godzin z własnej inicjatywy⁵⁶.

5. Uprawnienia kontrolne GIIF

Kolejnym ważnym uprawnieniem GIIF w zakresie zwalczania prania pieniędzy i finansowania terroryzmu jest prawo do kontrolowania instytucji obowiązanych. Na podstawie art. 22 ust. 3 ustawy kontrolerzy mają prawo wstępu do obiektów i pomieszczeń instytucji obowiązanej, wglądu do dokumentów i innych materiałów dowodowych oraz uzyskiwania ich potwierdzonych kopii oraz żądania od pracowników instytucji obowiązanej ustnych i pisemnych wyjaśnień w zakresie prowadzonej kontroli. Kontrolerzy nie mają prawa do przeprowadzenia kontroli osobistej. Podczas wykonywania czynności kontrolnych korzystają oni z ochrony przewidzianej w Kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych.

W 2009 r. kontrolerzy GIIF przeprowadzili 47 kontroli, w tym podmiotu prowadzącego działalność w zakresie gier losowych i zakładów wzajemnych⁵⁷. Przy typowaniu jednostek do kontroli uwzględniano dane analityczne, informacje kontrolne organów nadzoru oraz publikacje medialne. Najistotniejsze nieprawidłowości o charakterze formalnym związane były z brakiem przygotowania instytucji obowiązanych do realizacji nałożonych na nie obowiązków ustawowych poprzez nieustalenie wewnętrznej procedury lub niedostosowanie jej do przepisów ustawy, brak zapisów wewnętrznej procedury, wskazujących na realizację obowiązku w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, oraz brak zapisów wskazujących na potrzebę przeprowadzenia analiz w celu wytypowania podejrzanych transakcji. Do najważniejszych uchybień o charakterze merytorycznym zaliczono niski poziom realizacji przepisów ustawy, głównie w odniesieniu do realizacji obowiązku rejestracji transakcji, identyfikacji podmiotów w niej uczestniczących oraz typowania transakcji i zawiadamiania o nich, a także nieprawidłowości w prowadzeniu rejestrów transakcji i przekazywaniu informacji w nich zawartych do GIIF⁵⁸.

⁵⁶ Tamże, s. 271.

⁵⁷ *Sprawozdanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej...*, s. 18.

⁵⁸ Tamże, s. 18.

6. Rodzaje sankcji za naruszenie zapisów *Ustawy o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu*

Dyrektywa 2005/60/WE zobowiązała państwa członkowskie do wprowadzenia w prawie krajowym skutecznych, proporcjonalnych i odstraszających sankcji za naruszenie krajowych regulacji związanych z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Po nowelizacji z 2009 r. sankcje przewidziane przez ustawę możemy podzielić na dwie kategorie: administracyjne i karne. Zgodnie z nią sankcjami o charakterze administracyjnym są kary pieniężne. Mogą one sięgać kwoty 750 tys. zł. Na podstawie art. 34c ust. 1 karę nakłada Generalny Inspektor Informacji Finansowej, wydając decyzję po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego w trybie określonym przepisami *Ustawy z dnia 14 lipca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego*⁵⁹. Organem odwoławczym jest minister właściwy ds. instytucji finansowych, którego decyzja ma charakter ostateczny. Na decyzję przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Ponieważ brakuje taryfikatora wysokości kar pieniężnych, ich wysokość ma charakter uznaniowy i związana jest z charakterem naruszenia regulacji, dotychczasową prawidłowością funkcjonowania podmiotu obowiązanego oraz jego możliwościami finansowymi. Kary finansowe mogą zostać wymierzone zarówno za niedopełnienie obowiązków wynikających z ustawy, jak i tych, które są uregulowane w *Rozporządzeniu nr 1781/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. w sprawie informacji o zleceńodawcach, które towarzyszą przekazom pieniężnym*⁶⁰.

W ustawie o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu artykuły 35–37 odnoszą się do odpowiedzialności karnej za popełnienie zdefiniowanych w nich występów, polegających na:

- niedopełnieniu ustawowych obowiązków (np. obowiązku rejestracji transakcji czy zachowania środków bezpieczeństwa finansowego),
- działaniu sprzecznym z ustawą (np. odmowa przekazania GIIF informacji lub dokumentów),
- utrudnianiu lub udaremnianiu kontroli.

Wymienione przestępstwa są ścigane z urzędu, w związku z czym, w przypadku powzięcia uzasadnionego podejrzenia, że czyn opisany w wyżej wymienionych artykułach ustawy został popełniony, na GIIF ciąży obowiązek niezwłocznego powiadomienia prokuratury.

7. Prawo bankowe a uprawnienia służb zwalczających finansowanie terroryzmu

Z omawianą ustawą koreluje także *Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe*⁶¹. W art. 106 tej ustawy określono, iż banki są podmiotami obowiązany i zobligowanymi do przeciwdziałania wykorzystywaniu swojej działalności dla celów mających związek z przestępstwem finansowania terroryzmu lub prania pieniędzy. Z punktu widzenia praktyki organów ścigania doniosłe znaczenie ma art. 105 wskazujący przypadki, w których uchylona może zostać tajemnica bankowa. W przypadku

⁵⁹ Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.

⁶⁰ Dz.Urz. UE L 345/1 z 8.12.2006 r.

⁶¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r. Nr 72, poz. 665, z późn. zm.

sądu lub prokuratora może to nastąpić w związku z toczącym się postępowaniem o przestępstwo lub przestępstwo skarbowe:

- przeciwko osobie fizycznej będącej stroną umowy zawartej z bankiem, w zakresie informacji dotyczących tej osoby fizycznej,
- popełnione w związku z działaniem osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zakresie informacji dotyczących tej osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej.

Redakcja przedmiotowego przepisu umożliwia więc zasięgnięcie informacji objętych tajemnicą dopiero po przedstawieniu podejrzanemu zarzutów. Utrudnia to często prowadzenie postępowań przygotowawczych, szczególnie dotyczących prania pieniędzy czy finansowania terroryzmu, w których informacje bankowe są niezbędne do prawidłowego postawienia zarzutów. W art. 105 ustawy Prawo bankowe wyszczególniono także wiele innych instytucji, które w określonych przypadkach, w trybie ustaw regulujących ich działalność, mogą uzyskać informacje objęte tajemnicą bankową. W ust. 2 lit. 1 wskazanego przepisu ustawodawca określił, że dotyczy to Policji w przypadku, jeżeli jest to konieczne dla skutecznego zapobieżenia przestępstwom, ich wykrycia albo ustalenia sprawców i uzyskania dowodów, na zasadach i w trybie określonym w art. 20 *Ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*. Chociaż w art. 19 ust. 1 nie wymienia się wprost art. 165a kk, to jednak uprawnienie do uchylenia tajemnicy bankowej i ewentualnego stosowania środków techniki operacyjnej w sprawach związanych z finansowaniem terroryzmu może wynikać z treści pkt. 8, zgodnie z którymi środki takie można stosować w przypadku przestępstw ściganych na mocy umów i porozumień międzynarodowych. O uchyleniu tajemnicy bankowej decyduje, w następstwie pisemnego wniosku Komendanta Głównego Policji lub komendanta wojewódzkiego, Sąd Okręgowy właściwy miejscowo ze względu na siedzibę wnioskującego organu. W terminie 90 dni od daty przekazania informacji Policja obowiązana jest poinformować podmiot, którego dotyczyło sprawdzenie, o postanowieniu sądu wyrażającym zgodę na udostępnienie danych i informacji. W przypadku gdy istnieją przesłanki uprawdopodobniające, że poinformowanie zainteresowanego podmiotu może zaszkodzić wynikom realizowanych działań operacyjnych, sąd wydający postanowienie o udostępnieniu informacji – na wniosek Komendanta Głównego Policji złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego – może zawiesić poinformowanie podmiotu, którego dotyczyło sprawdzenie. Zawieszenie poinformowania następuje w drodze postanowienia, na czas oznaczony, z możliwością dalszego przedłużania. Natomiast jeżeli w wyniku uzyskania przez Policję informacji stanowiących tajemnicę bankową możliwe było wszczęcie postępowania przygotowawczego, podmiot, którego dotyczyło sprawdzenie, jest powiadamiany o postanowieniu sądu o udostępnieniu informacji przez prokuratora lub na jego polecenie przez Policję przed zamknięciem postępowania przygotowawczego lub niezwłocznie po jego umorzeniu.

W podobnym trybie do uzyskiwania informacji stanowiących tajemnicę bankową są uprawnieni, na podstawie art. 23 *Ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym*⁶², w zakresie swojej właściwości, funkcjonariusze tego Biura. Natomiast analogicznych uprawnień nie posiadają funkcjonariusze Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Służby Wywiadu Wojskowego. Brak przyznania takich uprawnień przez ustawodawcę, zwłaszcza Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, budził zdumienie, gdyż zwalczanie

⁶² Tekst ujednolicony za LexPolonica: Dz.U. z 2006 r. Nr 104, poz. 708, z późn. zm.

terroryzmu, w tym także jego finansowania, należy do najważniejszych zadań tej instytucji. Tym bardziej, że została ona utworzona ustawą z 24 maja 2002 r., a więc kilka miesięcy po zamachach z 11 września 2001 r. Uprawnienia we wskazanym zakresie są niezbędne w obliczu konieczności realizowania ścigania terroryzmu i jego finansowania, a także powiązanych z nim przestępstw (jak proliferacja broni masowego rażenia, międzynarodowy obrót bronią czy środkami odurzającymi) i stanowiły postulat *de lege ferenda*. Był on tym bardziej uzasadniony, że ABW reprezentuje Rzeczpospolitą Polską i aktywnie uczestniczy zarówno w pracach Klubu Berneńskiego, stanowiącego forum wymiany doświadczeń służb wewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Szwajcarii i Norwegii, jak i Grupy ds. Zwalczania Terroryzmu (CTG) zajmującej się przede wszystkim zagadnieniami związanymi ze zwalczaniem terroryzmu powiązanego z działalnością radykalnych grup muzułmańskich i ekstremistycznych⁶³. W lipcu 2011 r. rząd przyjął projekt ustawy o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej mający na celu dostosowanie naszych uregulowań do unijnych standardów. Projekt ten między innymi przewidywał nowelizację ustawy Prawo bankowe, a także ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, nadając ABW uprawnienia analogiczne do policyjnych. W toku prac legislacyjnych, mając na uwadze kończącą się kadencję Sejmu, posłowie zaproponowali, aby ze względu na konieczność analizy rozszerzenia kompetencji służb prace w tym zakresie kontynuować w kolejnej kadencji w zwykłym trybie, po ponownej inicjatywie ze strony rządu.

Podsumowanie

Funkcjonowanie grup terrorystycznych uzależnione jest od zdolności pozyskiwania przez nie środków finansowych. Bezpośrednie przeprowadzenie zamachów to jedynie niewielka część kosztów. Organizacje muszą znaleźć pieniądze na działalność propagandową, która oprócz realizacji programowych celów umożliwia pozyskanie nowych członków. Koszty działalności propagandowej związane są z utrzymywaniem bazy szkoleniowej i „infrastruktury” terrorystycznej (nieruchomości zapewniających konspirację działań, środków transportu i łączności, broni, utrzymania członków ugrupowania itp.). Ponadto organizacje muszą dysponować środkami, aby w razie potrzeby udzielić pomocy finansowej rodzinom aresztowanych lub poległych członków organizacji.

W latach 70. i 80. XX w. ugrupowania terrorystyczne w znacznej mierze były finansowane przez toczące zakulisową walkę supermocarstwa. Z początkiem lat 90. tendencja ta uległa głębokim przemianom. W Europie zaobserwowano zjawisko, które można określić jako mikrofinansowanie. Jego źródła są rozproszone i pochodzą przede wszystkim z różnego rodzaju działalności przestępczej – od przemytu narkotyków po przestępstwa skarbowe. W przypadku finansowania ugrupowań prowadzących działania quasi-wojenne, zjawisko przybiera jednak dużo większe rozmiary. W tym wypadku oprócz nielegalnych źródeł finansowania koniecznością staje się rozpoznawanie i zapobieganie finansowaniu ze źródeł legalnych, np. przekazywaniu na cele terrorystyczne środków zebranych jako *zakat* przez pozarządowe organizacje charytatywne lub środków pochodzących z działalności gospodarczej ważnych w świecie arabskim osób. W tym przypadku mamy do czynienia z tzw. brudzeniem pieniędzy, czyli zacieraniem

⁶³ *Raport z działalności Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego z 2009 r. ...*, s. 16.

śladów świadczących o tym, że legalnie uzyskane pieniądze zostały przeznaczone na prowadzenie bądź wspieranie działalności ugrupowań terrorystycznych. Finansowaniu terroryzmu służą te same nielegalne kanały przepływu wartości majątkowych, które wykorzystywane są w działalności grup przestępczych. Skuteczne zwalczanie terroryzmu wymaga wysoko wyspecjalizowanej wiedzy funkcjonariuszy organów ścigania. Z tego względu w służbach zajmujących się zwalczaniem terroryzmu konieczne wydaje się aktywne tworzenie wyspecjalizowanych komórek zajmujących się zwalczaniem finansowania terroryzmu na wzór istniejących w policji francuskiej i belgijskiej.

Ze względu na bliskie powiązania ugrupowań terrorystycznych z organizacjami przestępczymi o charakterze mafijnym istnieje konieczność dysponowania przez służby specjalne zarówno uprawnieniami operacyjno-rozpoznawczymi, jak i dochodzeniowo-śledczymi. Takie rozwiązanie ułatwi skuteczną realizację stawianych służbom zadań, zwłaszcza kompleksowego zwalczania wymienionych patologii, w tym międzynarodowego obrotu środkami odurzającymi, z którego dochody przeznaczane są m.in. na finansowanie terroryzmu. Zgodnie z obowiązującymi regulacjami takimi uprawnieniami dysponuje obecnie i Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, i jej francuski odpowiednik – DCRI, do którego zadań należy zarówno zwalczanie terroryzmu, jak i międzynarodowych struktur przestępczych. W Polsce i we Francji zagadnieniem zwalczania terroryzmu i jego finansowania zajmują się oprócz służb specjalnych wyspecjalizowane jednostki Policji. Zapobieganiu i zwalczaniu finansowania terroryzmu mają służyć regulacje wydane przez organy Unii Europejskiej, zwłaszcza III dyrektywa wdrażana w krajach członkowskich UE. Zarówno francuskie, jak i polskie regulacje prawne są na niej oparte, co czyni je podobnymi do siebie. Innym podobieństwem jest możliwość delegowania funkcjonariuszy innych służb i do francuskiej jednostki informacji finansowej Tracfin, i do polskiego GIIF. W strukturach francuskiego wymiaru sprawiedliwości zwraca uwagę centralizacja właściwości do prowadzenia postępowań związanych z terroryzmem przez określone wydziały sądu i prokuratury w Paryżu. Przyczynia się to do wysokiej jakości pracy tych komórek, prokuratorzy i sędziowie bowiem dysponują nie tylko rozległą wiedzą prawniczą, ale także gruntowną znajomością metod i form funkcjonowania poszczególnych ugrupowań terrorystycznych.

Zwalczanie finansowania terroryzmu oraz odcięcie środków pozwalających na utrzymywanie struktur tworzonych przez radykalne i ekstremistyczne ugrupowania jest prawdopodobnie najskuteczniejszą drogą do wyeliminowania, a przynajmniej znacznego ograniczenia tego zjawiska. Konieczna jest efektywna współpraca i koordynacja działań zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Uchwalenie ustawy o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej, której projekt ostatnio został przyjęty przez rząd, będzie niewątpliwie kolejnym istotnym krokiem w kierunku zapewnienia niezbędnego spójnego systemu prawnego, zapewniającego odpowiednie instrumenty działania organom zobowiązanym do ścigania terroryzmu i jego finansowania.

Streszczenie

Można podać wiele przykładów wzajemnego powiązania organizacji terrorystycznych i zorganizowanych grup przestępczych. W związku z powyższym skuteczne przeciwdziałanie tym zjawiskom wymaga, aby służby specjalne dysponowały nie tylko uprawnieniami operacyjno-rozpoznawczymi, lecz także dochodzeniowo-śled-

czymi, co pozwala na kompleksowe podejście do realizacji zadań. Obecnie wśród europejskich służb takimi uprawnieniami dysponuje m.in. Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz jej francuski odpowiednik – Centralna Dyrekcja Wywiadu Wewnętrznego (DCRI), do której zadań należy zarówno zwalczanie terroryzmu, jak i międzynarodowych struktur przestępczych. Regulacje prawne obowiązujące we Francji i w Polsce wykazują duże podobieństwo, ponieważ ich podstawą jest *Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r.* (III dyrektywa). Ich skuteczne stosowanie wymaga jednak od funkcjonariuszy organów ścigania wysoko specjalistycznej wiedzy. W świetle przykładów przytoczonych w artykule wydaje się konieczne tworzenie profesjonalnych komórek mających odpowiednie zaplecze merytoryczne w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu. Zatrudnieni w nich eksperci, poza głęboką znajomością problematyki terroryzmu, powinni mieć fachową wiedzę i umiejętności umożliwiające badanie operacji finansowych i prawa.

Ponadto autorzy artykułu zwracają uwagę, że zwalczanie finansowania terroryzmu oraz odcięcie środków na utrzymywanie struktur stworzonych przez radykalne i ekstremistyczne ugrupowania wydaje się najskuteczniejszą drogą do wyeliminowania, a przynajmniej znacznego ograniczenia zjawiska. Do osiągnięcia tego celu niezbędna jest bardzo dobra współpraca i koordynacja działań na poziomie krajowym i międzynarodowym. Wymaga to spójnego systemu prawnego, który zagwarantuje odpowiednie instrumenty działania organom zobowiązanym do ścigania terroryzmu i źródeł jego finansowania.

Abstract

There are many examples of the existence of close relationship between terrorist organizations and international organized criminal groups. Therefore, it is necessary to drive some interest to the issue of the special services, which should have not only the operational and intelligence powers, but also investigative powers in order to achieve its tasks effectively. In accordance with current regulations both the Internal Security Agency and its French equivalent - Central Directorate of Interior Intelligence (DCRI), have some discretion to take their own decisions which aims at combating terrorism as well as international criminal structures. Legislation in force in France and Poland are based on the third Directive (Directive 2005/60/EC of the European Parliament and the Council of 26 October 2005), which makes them similar to each other. However, their effective use requires law enforcement officers of highly specialized knowledge. In light of the above examples it seems necessary to create actively some units in the services specialized in the fight against terrorism and combating terrorist financing. Experts working in these units, apart from deep knowledge of the issues of terrorism, should have specialist knowledge and skills to examine financial operations and law.

Additionally, combating terrorist financing and the cutting means for maintaining the structures created by the radical and extremist groups appear the most effective way to eliminate, or at least significantly reduce this phenomenon. Very good cooperation and coordination at both national and international levels are necessary. To ensure that, a coherent legal system which provides adequate instruments of bodies entrusted with the prosecution of terrorism and its financing is needed.

Krzysztof Izak

Wpływ sytuacji w zachodniej strefie Sahary i Sahelu na wzrost zagrożenia terroryzmem

W dniu 7 października 2011 r. minęło dziesięć lat od ataku sił amerykańskich na Afganistan. Zapoczątkował on światową wojnę z terroryzmem. Afgańska operacja „Enduring Freedom” i rozpoczęta dwa lata później „Iraqi Freedom” miały zlikwidować Al-Kaidę, obalić władzę talibów, dyktaturę Saddama Husajna i zaprowadzić demokratyczne rządy w Afganistanie i Iraku. Tymczasem wojna z terroryzmem trwa już dziesięć lat – dwa razy dłużej niż druga wojna światowa – i nie ma realnych perspektyw na jej szybkie zakończenie. W dodatku świat nie jest dziś mniej zagrożony islamskim terroryzmem, niż był dziesięć lat temu. Mimo że fundamentalizm islamski stopniowo wyczerpuje swój potencjał jako ideologia polityczna, to związany z nim terroryzm wciąż stanowi realne zagrożenie dla Europy. Wojna z terroryzmem, odbierana przez społeczności muzułmańskie jako nowa krucjata wymierzona w islam, doprowadziła do radykalizacji umiarkowanych pod względem religijnym muzułmanów i wrogiego nastawienia do Zachodu. Pojawiły się nowe ogniska zapalne, a zmiany społeczno-polityczne, które nastąpiły w czasie tzw. arabskiej wiosny, wbrew wcześniejszym, optymistycznym opiniom odnoszącym się do wprowadzenia demokratycznych rządów w krajach Północnej Afryki, wcale nie wydają się być takie oczywiste i zgodne z oczekiwaniami.

Niepokój musi budzić sytuacja w Libii, szczególnie w kontekście najbliższej przyszłości kraju, po pokonaniu sił wiernych Muammarowi Kaddafiemu i śmierci dyktatora. Już teraz można zaobserwować podziały wśród powstańców, które są odzwierciedleniem plemiennej struktury społeczeństwa tego kraju. Laickość elit politycznych i intelektualnych coraz częściej jest przeciwstawiana islamskim radykałom, którzy odegrali ważną rolę w rebelii. Wyrażają oni konfrontacyjne poglądy wobec członków dawnego reżimu i państw zachodnich, szczególnie Wielkiej Brytanii. Do konfliktu może dojść w każdej chwili na tle podziału funduszy zamrożonych w zachodnich bankach, zysków z wydobycia ropy naftowej i gazu, rywalizacji regionalnej i plemiennej oraz udziału w nowych strukturach władzy państwowej. Dlatego przewidywania odnoszące się do utworzenia demokratycznego systemu władzy w Trypolisie są przedwczesne.

Wydarzenia w Libii pośrednio przyczyniły się do powstania nowych zagrożeń dla europejskich turystów i pracowników przebywających w krajach Sahary i Sahelu oraz zaostrzenia sytuacji w tej części Afryki. Zanim doszło do wybuchu libijskiego powstania, niezwykłą aktywność wykazywały komórki Organizacji Al-Kaidy w Krajach Islamskiego Maghrebu – OAKIM (Al-Qaida au Pays du Maghreb Islamique – AQPMI, Tanzim al-Qaeda bi Bilad al-Maghrib al-Islami). Wyspecjalizowały się one w porwaniach przedstawicieli zachodnich koncernów, pracowników i wolontariuszy organizacji humanitarnych oraz turystów. W ostatnich trzech latach proceder ten się nasilił, szczególnie na terenie Republiki Mali i Nigru, państw znajdujących się w pierwszej piątce najbiedniejszych krajów świata. Islam występuje tam w swym liberalnym nurcie, a znaczna część społeczeństwa pozostaje wierna tradycyjnym obrzędom i plemiennej tożsamości. Od początku 2009 r. w tych krajach oraz w sąsiadującej z Mali

Mauretanii uprowadzono ponad trzydziestu obywateli państw zachodnich, z których kilku poniosło śmierć¹.

Do spektakularnego porwania doszło w nocy z 15 na 16 września 2010 r. w górniczym mieście Arlit w północnym Nigrze, gdzie uprowadzono pięcioro Francuzów: inżyniera koncernu nuklearnego Areva², jego żonę i trzech pracowników firmy budowlanej Sogea-Satom oraz obywateli Togo i Madagaskaru. Do porwania przyznała się OAKIM i ostrzegła Francję przed podejmowaniem jakichkolwiek operacji mających na celu uwolnienie zakładników. W komunikacie umieszczonym w Internecie organizacja poinformowała, że uprowadzenie było odwetem zapowiadającym przez przywódcę, Abu Musaba Abdel Waduda, alias Abdel Malek Drukdel³. Dwa tygodnie później telewizja Al-Dżazira pokazała zdjęcia wszystkich uprowadzonych osób⁴. W grudniu 2010 r. porywacze uwolnili Francuzkę, Malgasza i Togijczyka, natomiast za pozostałych zakładników zażądali 90 mln euro i zwolnienia współtowarzyszy więzionych w różnych krajach Afryki i we Francji⁵. We wcześniej wydanym oświadczeniu domagali się wycofania wojsk francuskich z Afganistanu⁶. Uprowadzeni Francuzi do tej pory przebywają w rękach porywaczy.

Za większością porwań stoi południowe skrzydło OAKIM dowodzone przez Abdel Hamida Abu Zajda, alias Hamid Mamadu, i Abu Jahię Amane. Główna baza znajduje się prawdopodobnie około 180 km na północny wschód od Timbaktu. Według niektórych informacji już w 2008 r. zaobserwowano w tym regionie przelot i lądowanie niezidentyfikowanych samolotów. Przypuszcza się, że transportowały narkotyki. Terroryci nie tylko założyli lotnisko na tym terenie, ale również osiedlili się tutaj, wykopali studnie, a nawet założyli rodziny, żeniąc się z córkami przywódców miejscowych klanów. Gościli tu podobno bogaci, arabscy entuzjaści myślistwa z krajów położonych nad Zatoką Perską. Wyrażano opinie, że z OAKIM może współpracować część tuareckich rebeliantów, zbrojnie sprzeciwiających się swemu położeniu i społecznej marginalizacji⁷.

¹ PAP, *Al-Kaida grozi zabiciem porwanego Brytyjczyka*, www.wp.pl, 26.04.2009 (daty ukazania się informacji są jednocześnie datami dostępu). PAP, *Al-Kaida przyznała się do niedawnych porwań Europejczyków*, www.wp.pl, 8.12.2009; PAP, *Al-Kaida przyznała się do porwania cudzoziemców*, www.wp.pl, 18.02.2009; PAP, *Al-Kaida przyznała się do zabicia obywatela USA*, www.wp.pl, 25.06.2009; PAP, *Dramatyczna operacja: próbowali odbić zakładników Al-Kaidy*, www.wp.pl, 23.07.2010; PAP, *Nieudana próba odbicia zakładników. Uprowadzeni Francuzi zamordowani*, www.wp.pl, 9.01.2011; PAP, *Nigryjska Al-Kaida przyznała się do porwania cudzoziemców*, www.wp.pl, 18.02.2009; PAP, *Uwolniono dwóch Hiszpanów porwanych przez islamistów w listopadzie*, www.wp.pl, 23.08.2010; E. Wysocka., *Al-Kaida uwolniła Katalończyków*, „Rzeczpospolita” z 24 sierpnia 2010 r.; www.defencweb.co.za, 7.12.2011; PAP, *Życie zakładników zawisło na włosku. „Zabijemy ich jeśli...”*, www.wp.pl, 12.01.2012.

² W Nigrze znajdują się czwarte na świecie złoża uranu. Od nich w pełni zależy francuska energetyka jądrowa. Do 2007 r. Francuzi przez 40 lat byli w tym kraju monopolistą w wydobyciu uranu. W tym samym roku władze w Niamej wyneogocjowały od operującego na północno kraju koncernu Areva 50-procentową podwyżkę opłat eksploatacyjnych i prawo do samodzielnej sprzedaży części surowca po wyższych cenach na rynkach światowych. Areva zainwestowała ponadto 1 mld euro w budowę kopalni w Imouaren, drugą co do wielkości kopalnię uranu na świecie. R. Zasuń, *Afrykańska ostra gra o złoża uranu*, „Gazeta Wyborcza” z 26 listopada 2007 r.

³ PAP, *Al-Kaida przyznaje się do uprowadzenia Francuzów*, www.wp.pl, 21.09.2010.

⁴ PAP, *Al-Dżazira pokazała zdjęcia zakładników porwanych w Nigrze*, www.wp.pl, 30.09.2010.

⁵ PAP, *Al-Kaida chce 90 mln euro za czterech zakładników*, www.wp.pl, 21.03.2011.

⁶ PAP, *Al-Kaida żąda wycofania wojsk francuskich z Afganistanu*, www.wp.pl, 19.11.2010.

⁷ D. Cristiani, R. Fabiani, *AQIM Funds Terrorist Operations with Thriving Sahel-Based Kidnaping Industry*, The Jamestown Foundation, www.jamestown.org, Terrorism Monitor vol. 8 nr 4, [dostęp: 28.01.2010]; A. Muszyński, *Pustynne wojny jądrowe*, www.przeklad-tygodnik.pl, nr 12/2010.

W 1990 r. Tuaregowie⁸, stanowiąc najbardziej ubogą część malijskiego społeczeństwa, wywołali powstanie, którego główną przyczyną była panująca bieda. Północna część Mali została niemal odcięta od świata. Walki trwały do 1995 r., do podpisania porozumienia pokojowego. Zakładało ono złożenie broni przez Tuaregów. Jednocześnie rządy Nigru i Mali starały się wcielić byłych buntowników w szeregi armii. Powiodło się to tylko częściowo w Nigrze. W Mali plan poniósł kompletne fiasko. W 2005 r. doszło do kolejnych walk z siłami rządowymi. Mimo że rebelia wybuchła ponownie i znów toczyła się niemal równocześnie w obu krajach, walczące ugrupowania nie pozostawały w formalnym sojuszu. Rebeliantami w Nigrze kierował Ruch Nigerczyków dla Sprawiedliwości (Mouvement des Nigériens pour la Justice – MNJ), otwarcie deklarujący walkę o sprawiedliwą dystrybucję dochodów płynących z eksploatacji uranu na odwiecznych terenach Tuaregów w północnym Nigrze. W apelach konsekwentnie podkreślano, że walka nie toczy się w imię tuareckiego nacjonalizmu, a o polityczne, ekonomiczne i ekologiczne reformy⁹.

W sąsiednim Mali za wywołanie rebelii odpowiedzialny był utworzony w maju 2006 r. Sojusz Demokratyczny na rzecz Zmian (Alliance Démocratique pour le Changement – ADC), który w 2007 r. przekształcił się w Sojusz Tuaregów Nigru i Mali na rzecz Zmian (Alliance Touareg Niger-Mali pour le Changement – ATNMC). Członkowie Sojuszu to dawni bojownicy z lat 90., skupieni w południowym regionie gór Adrar des Ifoghas¹⁰. Na ich czele stanął Ibrahim Ag Bahanga, który podobno uczestniczył w negocjacjach mających na celu uwolnienie europejskich turystów uprowadzonych w Ahaggarze w 2003 r. przez Salaficką Grupę Modlitwy i Walki, poprzedniczkę OAKIM¹¹. Chociaż agresja i skuteczność partyzantów zaskoczyły władze, w Mali nie doszło do tak dużych bitew jak w Nigrze, gdzie 18 i 22 czerwca 2008 r. rebelianci zdobyli drugie pod względem wielkości w kraju lotnisko w Agadezie, mieście stanowiącym centrum turystyczne, a kiedyś ważny ośrodek handlu na Saharze. Zaminowali też duże obszary w górach Air i szlaki transportowe. Konflikt spowodował zniszczenie rozwi-

⁸ Tuaregowie to koczowniczy lud berberski zamieszkujący centralną i południową Saharę i częściowo strefę Sahelu: południową Algierię, południowo-zachodnią Libię, północną część Mali, Nigru i Burkina Faso. Niewielkie grupy Tuaregów żyją w okolicach Kano i Katsiny w północnej Nigerii. Niezwykle trudno jest określić liczbę Tuaregów ze względu na ich koczowniczy tryb życia. Wielkość tej populacji szacuje się od 700 tys. do 3 mln. Kulturowo różnią się od sąsiednich grup pasterskich i osiadłych rolników. Tuaregowie odegrali ważną rolę w historii Afryki Zachodniej i jej poszczególnych krajów. Sami jednak nigdy nie określali się nadaną im przez Arabów nazwą „Tuareg”. Mówiąc o sobie, używają wymiennie określeń *Imouhar* i *Kel* („Ludzie z ...”). Współcześnie Tuaregowie tworzą kilka konfederacji odpowiadającym jednostkom geograficznym, m.in.: *Kel Ahaggar* żyją w masywie Ahaggar, w jego sąsiedztwie, w górach Air i Adrar des Ifoghas oraz na równinie Tamesna, rozciągającej się między tymi masywami; *Kel Ajjer* zamieszkują Tassili-n-Ajjer w Algierii, część Wielkiego Ergu Wschodniego od Temacine (Fort Flatters) po Ghadames u zbiegu granic Algierii, Libii i Tunezji oraz zachodnią część Fezzanu od Tassili po Murzuk; a *Kel Adrar*, koczujący w masywie Adrar des Ifoghas, byli niegdyś wasalami *Kel Ahaggar*. Grupy te dzielą się na plemiona ze strukturą kastową i hierarchią społeczną; Z. Komorowski, *Kultury Maghrebu. Dzieje i grupy etniczne*, Wydawnictwa UW, Warszawa 1989 s. 63–64; S. Piłaszewicz, *Potęga Księgi i Miecza Prawdy. Religia, cywilizacja i kultura islamu w Afryce Zachodniej*, PWN, Warszawa 1994, s. 7–50; A. Rybiński, *Tuaregowie z Sahary*, Dialog, Warszawa 1999, s. 38–43.

⁹ VIII. *Rébellion touareg au Niger*, IX. *Rébellion touareg au Mali et mouvement d'auto défense Ganda Koy*, Document du CSAO (Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest), OCDE, www.oecd.org/dataoecd/9/50/s.35-40.

¹⁰ Tamże.

¹¹ M. Benfodil, *Hassan Fagasa rejoint Balanga*, El Watan (niezależny dziennik algierski) 31.08.-1.09.2007; M. Guidère, *Al-Qaïda à la conquête du Maghreb. La terrorisme aux portes de l'Europe*, Rocher, Paryż 2007; TVN24, *Turyści porwani na Saharze*, www.tvn24.pl, 23.01.2009.

jającej się w regionie turystyki, organizowanej przede wszystkim przez Francuzów i będącej dla wielu jedynym źródłem utrzymania. Tuarescy pośrednicy biur podróży i przewodnicy znaleźli się w kłopotcie. Z jednej strony trzymali stronę swoich współplemieńców, z drugiej – byli całkowicie zależni od turystyki i państwowych koncesji. I nagle zostali zupełnie pozbawieni dochodów¹².

Do mediacji pomiędzy walczącymi w Mali i Nigrze stronami włączyły się Algieria i Libia. Już w 2000 r. Trypolis pomógł zawrzeć pokój pomiędzy rządem Nigru a tuareskimi rebeliantami z Frontu Wyzwolenia Aïru i Azawad (Front de Liberation de l'Aïr et l'Azawad). W dniu 18 lipca 2008 r. w Bamako podpisano porozumienie pokojowe wynegocjowane przez algierskiego ambasadora w Mali. Na mocy tego traktatu Tuaregowie mieli przestać domagać się autonomii, a rząd miał zwiększyć inwestycje w zamieszkałych przez nich regionach. Zakładano też przerwanie działań wojennych, zmniejszenie obecności wojsk rządowych na ziemiach Tuaregów i likwidację rebelianckich baz, rozminowanie zajmowanych przez obie strony obszarów i wymianę jeńców. Do domów mieli też powrócić tuarescy uchodźcy. Do porozumienia nie przystąpił wspomniany wcześniej Ibrahim Ag Bahanga, który szukając wsparcia w sponsorującym rozmowy pokojowe Kaddafim, nie uznał mediacji strony algierskiej. Bahanga z rodziną znalazł schronienie w Libii, a jego oddziały w dalszym ciągu atakowały posterunki wojskowe. Dopiero w połowie lutego 2009 r., pod wpływem ofensywy armii rządowej, 700 bojowników ATNMC złożyło broń podczas wielkiej uroczystości na lotnisku w Kidal¹³.

Medialne doniesienia na temat aktywności OAKIM w regionie i dokonywane przez nią porwania całkowicie przysłoniły tuareską rebelię. Nie ma dokładnych informacji na temat relacji Tuaregów z Al-Kaidą. Stosunki pomiędzy tym ludem a Arabami od wieków są pełne animozji. Tuaregowie zawsze odcinali się od arabskich sąsiadów. Nigdy nie identyfikowali się z bogatą kulturą świata arabskiego oraz nie byli i nie są religijnymi radykałami. Wprost przeciwnie, bardzo swobodnie podchodzą do islamu i nakazów religii, co często spotykało się z oskarżeniem ich o bezbożność (*takfir*), a nawet wyklęciem (*hirman*) przez arabskich muzułmanów. Ich życiu towarzyszy kultura całkowicie obca muzułmańskiej doktrynie. Wytwarzają i noszą amulety, używają różnych zaklęć, co jest sprzeczne z zasadami islamu. Ich kobiety cieszą się dużą swobodą i szacunkiem do tego stopnia, że zostawia im się pełną swobodę w wyborze męża¹⁴.

Gdy prezydent Mali, Amadu Tumani Ture, obiecał w 2008 r. współpracę z Algierią i Libią w zwalczaniu terroryzmu, pojawiła się podobno idea, aby wciągnąć do niej również Tuaregów, z czego niewiele wyszło. Warte zauważenia jest, że aktywność OAKIM w Mali i Nigrze zbiegła się w czasie z końcem rebelii. Tylko w okresie względnego spokoju w obu krajach możliwe stały się porwania obywateli państw zachodnich. Tego typu proceder podczas powstania byłby niezwykle utrudniony lub wręcz niemożliwy ze względu na wzmoczoną aktywność wojsk i sił bezpieczeństwa. W tym czasie podróże do obu krajów zostały ograniczone, a zagraniczne inwestycje poddane wzmocnionej ochronie¹⁵.

¹² A. McGregor, *Government Forces Overrun Tuareg Rebel Camps in Northern Mali*, The Jamestown Foundation, www.jamestown.org, Terrorism Focus vol. 6 nr 6, [dostęp: 25.02.2009]; M. Meller, *Na północ od końca świata*, „Polityka” z 6 maja 2000 r., nr 19, s. 108–113.

¹³ M. Konarski, *Umiarkowani Tuaregowie złożyli broń*, www.psz.p, 17.02.2009.

¹⁴ W latach 1980–1984 autor prowadził badania na terenach zamieszkałych przez Tuaregów w Algierii, Mali i Nigrze.

¹⁵ M. Konarski, *Malijskie wojsko zniszczyło główną bazę Tuaregów*, www.psz.pl, 21.01.2009.

Porwania, których dokonano po 2009 r., poza ostatnim uprowadzeniem Francuzów w Arlit, miały najprawdopodobniej charakter przypadkowy, tzn. korzystano z nadarżającej się okazji. A tych było sporo w związku z przywracaniem przejezdności szlaków transsaharyjskich, wzrastającą liczbą wypraw przez Saharę większych i mniejszych grup turystów czy samotnych podróżników niekorzystających z żadnej ochrony¹⁶. Ofiarami porwań byli przede wszystkim obywatele krajów Europy Zachodniej, którzy od wielu lat odbywają samotne lub kilkusobowe podróże przez Saharę, docelowo wybierają się nawet na wybrzeże Zatoki Gwinejskiej. Nie wspominając już o wolontariuszach organizacji humanitarnych pracujących w Czarnej Afryce. W okresie rebelii Tuaregów zdarzały się przypadki napadów na turystów, lecz miały one charakter rabunkowy, a nie zakładniczy¹⁷.

Doskonała znajomość pustyni czyni z Tuaregów niezawodnych przewodników. Zamieszkałe przez poszczególne klany trudno dostępne rejony Sahary są doskonałym schronieniem dla członków OAKIM. Trudno sobie wyobrazić, aby swoje obozy zakładali tu bez wiedzy prawdziwych „władców” tych terenów. Łatwo przy tym zauważyć, że są to obszary, które poprzednio były objęte rebelią. Jakkolwiek do porwań dochodziło także w Nigrze i Mauretanii, to zakładników przetrucano zazwyczaj do Mali z powodu korzystniejszych warunków ich ukrycia. Ponadto w porównaniu z Nigrem, gdzie w lutym 2010 r. doszło do wojskowego przewrotu, w Mali jest dużo mniejsza aktywność sił bezpieczeństwa. Można zatem postawić tezę o pewnej formie współpracy pomiędzy przedstawicielami Kel Ehaggar, Kel Adrar i Kel Air a OAKIM. Nie można wykluczyć, że organizacja ta dąży do stworzenia sieci stałych powiązań z wybranymi klanami Tuaregów, co pozwalałoby jej członkom swobodnie przemieszczać się po pustyni, szukać schronienia przed pościgiem i prowadzić działalność biznesową.

Poświęcam może zbyt wiele miejsca Tuaregom, ale czynię to po to, aby można było zrozumieć, jak duże konsekwencje niesie społeczne wykluczenie i ekonomiczne upośledzenie tego ludu dla aktywności komórek terrorystycznych w krajach Sahary i Sahelu. Przyczyniły się do tego również historyczne zaszczości. Tuareska mniejszość w Mali i Nigrze spotyka się z niechęcią grup etnicznych, których członkowie byli kiedyś łapani przez Tuaregów jako niewolnicy i zmuszani do pracy lub byli sprzedawani Arabom. Z tego też powodu Tuaregowie są wykluczani przez negroidalne społeczności i władze krajów Afryki subsaharyjskiej. OAKIM doskonale wykorzystała sytuację społeczno-polityczną, słabość tamtejszych służb specjalnych i sił zbrojnych oraz znakomite warunki terenowe, dające możliwości ukrycia baz i zakładników. Jej działania na tych terenach bez wsparcia Tuaregów byłyby raczej niemożliwe.

We wrześniu i październiku 2011 r. pojawiły się informacje, że część członków dawnego reżimu Kaddafiego ukrywa się wśród Tuaregów. Działają oni wzdłuż granicy libijsko-algierskiej, między miastami Ghat i Ghadames, stanowiącymi wielowiekowe ośrodki handlu na Saharze, a obecnie centra przemysłowe¹⁸. Z pomocą Tuaregów

¹⁶ W 2008 r. w karawanie solnej z Timbuktu do Taoudeni i z powrotem, której przejście trwało sześć tygodni, uczestniczył Polak – Jakub Pająk. Podróżnik szczęśliwie pokonał całą trasę. Od tego czasu w północnej części Mali przebywało więcej europejskich turystów.

¹⁷ Jesienią 1992 r. ośmiu młodych Polaków używanymi samochodami osobowymi zamierzała pokonać Saharę. Po przekroczeniu granicy algiersko-malijskiej w Bordj Mokhtar zostali nagle otoczeni przez grupę Tuaregów, którzy grożąc im starym pistoletem, zabrali pojazdy ze sprzętem, pieniądze i dokumenty. Mężczyznom udało się dojechać do odległego o kilkanaście kilometrów algierskiego posterunku granicznego w Bordji. Stamtąd po kilku dniach dotarli do oddalonego ponad 2 tys. km Algieru, skąd wrócili do Polski.

¹⁸ PAP, *Człowiek, który ściga Kaddafiego: tam, ukrywa się dyktator*, www.wp.pl, 11.10.2011.

można było z łatwością przekraczać słabo strzeżoną (lub w ogóle nie kontrolowaną) granicę nigerską, uciekając przed pościgiem sił Narodowej Rady Libijskiej. I nie zmienia tego fakt, że na początku października 2011 r. Narodowa Rada Libijska zawarła w Ghadames porozumienie pokojowe z przywódcami miejscowych Tuaregów, którzy stali się sojusznikami Kaddafiego po zawarciu porozumienia pokojowego w 2008 r., kończącego rebelię Ibrahima Ag Bahangi¹⁹. Tuaregowie rządzą się własnymi prawami, ze swoimi instytucjami kontrolno-decyzyjnymi czy organizacją władzy. Często przekraczają granice państwowe, korzystając z dawnych szlaków karawanowych, trudniąc się przemytem narkotyków i broni. Z ich pomocą na początku września 2011 r. przekroczył granicę libijsko-nigerską konwój ponad 200 samochodów z prominentnymi członkami reżimu Kaddafiego, na czele z jego synem – Saadem, zrabowanym złotem i walutą. Pojazdy skierowały się do wspomnianego już Agadezu, ważnego centrum handlowego Tuaregów na Saharze. Stamtąd konwój udał się do Niamej – stolicy Nigru. Później tą samą drogą na południe chciał uciec Sajf al-Islam – inny syn Kaddafiego i Abdullah al-Sanusi, były szef libijskiego wywiadu²⁰. W listopadzie obaj zostali schwytani wraz z przewodnikami, którzy próbowali przerzucić ich do Nigru²¹.

Wykorzystując sytuację, członkowie OAKIM opanowali graniczną miejscowość Oued Tannezouft w pobliżu Ghat, co umożliwiło im przerzut broni do baz w Nigrze i Mali. Nie wiadomo, jaką rolę odegrali w tej operacji Tuaregowie: dali przyzwolenie na jej przeprowadzenie, czy też czynnie w niej uczestniczyli? Wcześniej Ibrahim Ag Bahlanga zgrupował swój oddział w rejonie miejscowości Tin Zaouatene, przy granicy malijsko-algierskiej, z zadaniem wspomagania lokalnych ogniw OAKIM. Nie wykluczył także możliwości przeniknięcia na teren Libii, w celu wsparcia działających tam komórek, ekstremistów islamskich. Już w kwietniu pojawiły się informacje, że OAKIM wykorzystuje konflikt w Libii, aby zdobywać broń i przerzucać ją do swych baz w Mali. Broń pochodziła ze splądrowanych składów w zachodniej Libii²².

Za pomocą zdobyczej broni bojownicy OAKIM opanowali porośnięty gęstym buszem region Ouagadou na północ od Bamako, niedaleko granicy z Mauretanią, gdzie założyli swoją bazę. Wyparli stamtąd siły rządowe, które w lipcu 2011 r. przystąpiły do kontruuderzenia z udziałem samolotów i helikopterów. Długi na 80 km i szeroki na 40 km teren, poprzecinany głębokimi okopami, z rozmieszczonymi w wielu miejscach minami przeciwpancernymi czeskiej produkcji, pochodzącymi z libijskich magazynów, okazał się niezwykle trudny do zdobycia. Armia rządowa starała się pozyskać względy miejscowej ludności, oferując pomoc medyczną, a także dostarczając 100 ton żywności mieszkańcom pobliskiej wsi Djabili. Mauretańska armia zaatakowała bazę 24 czerwca 2011 r., zabijając 15 ekstremistów, ale był to jedyny sukces militarny, gdyż nie udało się opanować ufortyfikowanego i dobrze bronionego rejonu²³.

¹⁹ PAP, *Nowe władze porozumiały się z Tuaregami*, <http://konflikty.wp.pl>, 2.10.2011.

²⁰ PAP, *Syn Kaddafiego przygotowuje się do ucieczki z kraju*, www.wp.pl, 25.10.2011; R. Stefanicki, *Wojska Kaddafiego uciekają do Nigru*, „Gazeta Wyborcza” z 7 września 2011 r.

²¹ PAP, *Zatrzymano syna Kaddafiego, Saifa al-Islama*, www.wp.pl, 19.11.2011.

²² TVN24, *Al-Kaida zbroi się w Libii*, www.tvn24.pl, 4.04.2011.

²³ Działania wojsk mauretańskich w Mali były częścią porozumienia zawartego w 2010 r. pomiędzy tymi krajami oraz Algierią i Nigrem. Sojusz ten nosi nazwą „Bankan”, co w języku Bambara oznacza „Jedność”. Jego celem jest wspólne zwalczanie terroryzmu. 7. *Zołnierze Mali wzmagają walkę z al-Kaidą*, www.pcsa.org.pl/pcsa-w-mediach/, „Afryka – tydzień po tygodniu” (tygodnik Polskiego Centrum Studium Afrykanistycznych przy Uniwersytecie Wrocławskim), [dostęp: 22.07.2011].

Podczas toczących się walk w Libii z magazynów wojskowych w Trypolisie i w innych miastach Libii skradziono duże ilości różnego rodzaju uzbrojenia, w tym rakiety ziemia-powietrze SA-24. Są one rosyjskimi odpowiednikami słynnych amerykańskich „stingerów”, które w latach 80. przyczyniły się do zwycięstwa afgańskich mudżahedinów nad okupacyjną armią radziecką²⁴. Brakuje również kilku tysięcy rakiet starszego typu SA-7, popularnie zwanych „strzałą”²⁵. W listopadzie 2002 r. tymi raketami próbowano zestrzelić startujący z lotniska w Mombasie samolot izraelskich linii lotniczych „Arkia”. Pociski tego typu stosunkowo łatwo ukryć: wagą zaledwie 14 kg i mierzą 1,4 m długości. Ich skuteczność wynosi 3 tys. m i choć technologia jest przestarzała, to mogą one zagrozić lądującym i startującym samolotom cywilnym i helikopterom. Broń z libijskich magazynów znajduje się już w rękach Hamasu i Hezbollahu²⁶. Co ciekawe, na początku libijskiej rebelii broń z różnych stron wędrowała w odwrotnym kierunku – w ręce powstańców. Jej pozyskiwaniem zajmowali się głównie bałkańscy handlarze z Serbii, Czarnogóry i Albanii. Handel bronią stał się jedną z głównych dziedzin działalności potężnych struktur mafijnych, które przerzucały ją do Libii z portów Bar w Czarnogórze oraz Durres i Vlora w Albanii²⁷.

Sytuacja stała się na tyle poważna, że odnalezienie skradzionej broni stało się priorytetem Stanów Zjednoczonych i NATO. Departament Stanu USA wysłał do Libii 15 specjalistów z zadaniem odnalezienia rakiet. Docelowo liczba ta ma być zwiększona do 50 osób i kosztować minimum 30 mln USD²⁸. Inne niebezpieczeństwo tkwi w możliwości zdominowania nowych władz libijskich przez członków Libijskiej Islamskiej Grupy Walczącej (Dżamaa al-Islamiyya al-Mukatila bi Libija). Wydaje się, że ważną funkcję będzie pełnił Abdel Hakim Belhadż, który po 11 września 2001 r. został aresztowany wraz z żoną w Hongkongu. Po przesłuchaniu przez Amerykanów, został wydany władzom libijskim. W trypolitańskim więzieniu spędził siedem lat, gdzie był torturowany. W 2010 r. wyszedł na wolność w ramach programu reintegracji społecznej islamskich radykałów, będącego pomysłem Sajfa al-Islama, syna Kaddafiego. Abdel Hakim Belhadż dowodził grupą 8 tys. rebeliantów, którzy szturmowali Trypolis. Obecnie kontrolują jedną czwartą obszaru stolicy i wiele kluczowych regionów i miejscowości w kraju. Dawni członkowie LIFG i ich zwolennicy mają zatem w swoich rękach ważne atuty przetargowe w politycznych negocjacjach²⁹.

W obaleniu Kaddafiego udział brały różne frakcje: członkowie dawnego reżimu i żołnierze jego sił zbrojnych, ugrupowania islamskie, członkowie plemion pozbawionych do tej pory udziału we władzach i dochodów czerpanych z ropy naftowej i gazu oraz berberyjskie klany z Gór Zachodnich (Dżebel Nafusa). Czy tym grupom uda się nawiązać konstruktywny dialog i współpracę niezbędną przy budowie nowego państwa? Moim zdaniem, raczej nie. Sceptycyzm wynika z faktu, iż w społeczeństwach plemiennych, w których brakuje autorytarnego lub charyzmatycznego przywódcy, silniejszy okazać się może konflikt interesów. Choć wraz ze śmiercią Kaddafiego zakończyła się wojna z reżimem, to może zacząć się zbrojna konfrontacja między lokalnymi siłami o władzę, wpływy i dochody z ropy naftowej. Od sytuacji w Libii zależy również

²⁴ R. Stefanicki, *Jak rozbroić Libię*, „Gazeta Wyborcza” z 19 września 2011 r.

²⁵ TVN24, *Tysiące groźnych rakiet w rękach terrorystów*, www.tvn24.pl, 13.04.2011.

²⁶ TVN24, *Izraelski atak za sprzedaż broni chemicznej z Libii?*, www.tvn24.pl, 13.04.2011.

²⁷ TVN24, *Bałkańscy handlarze bronią zarabiają na wojnie w Libii*, www.tvn24.pl, 28.03.2011.

²⁸ PAP, *Niebezpieczna broń w rękach terrorystów? USA się boją*, www.wp.pl, 14.10.2011.

²⁹ R. Stefanicki, *Nawrócony terrorysta dowodzi w Trypolisie*, „Gazeta Wyborcza” z 31 sierpnia 2011 r.

realizacja zagranicznych, w tym i polskich, projektów związanych z badaniem złóż oraz eksploatacją ropy naftowej i gazu. Niestabilna sytuacja w tym kraju może odsunąć te plany na czas bliżej nieokreślony.

Nasuwa się też pytanie, czy Zachód, a zwłaszcza libijskie społeczeństwo, są gotowe na demokratyczne wybory w Libii? Gdy w wyborach parlamentarnych w 1991 r. zwyciężył w Algierii Islamski Front Ocalenia (Dżabhat al-Inkaz al-Islamijja), Paryż poparł przewrót wojskowy. Zapoczątkowało to długoletnią wojnę domową, w której śmierć poniosło od 100 do 200 tys. osób. Jednym z jej skutków było powstanie Salafickiej Grupy Modlitwy i Walki (Dżamaa as-Salafijja ad-Dawa wa al-Kital), która w styczniu 2007 r. przekształciła się w Organizację Al-Kaidy w Krajach Islamskiego Maghrebu. Zachód starał się również izolować Hamas, gdy ten wygrał demokratyczne wybory w styczniu 2006 r. i utworzył rząd. Ostatnie przykłady wzrostu popularności ugrupowań fundamentalistycznych to wygrane przez islamską Hizb an-Nahda (Partię Odrodzenia) wybory do tunezyjskiej konstytuandy i parlamentarne przez egipskich Braci Muzułmanów i, bardziej od nich radykalnych, salafitów z partii An-Nur. Wzbudziło to zaniepokojenie w niektórych kręgach politycznych w Europie Zachodniej, a przerażenie wśród konserwatystów w USA. Widać więc, że przenoszenie zachodnich norm i wartości na kraje arabskie najczęściej kończy się odwrotnie do oczekiwań Zachodu. Od dziesiątków lat nie bierze się pod uwagę w tych kalkulacjach odmiennej kultury, zwyczajów, religii i tradycyjnych stosunków społecznych. Przykłada się do nich zachodnią miarę, co najczęściej kończy się klęską.

Przyszłość pokaże, jak w Libii pogodzone zostaną prawa kobiet i demokracja z islamem. Wybory są szansą na zdobycie władzy przez muzułmańskich konserwatystów, aby potem legitymizować demokratyczną procedurą budowę państwa i społeczeństwa zgodnie z zasadami islamu. Nadzieje na demokratyzację mogą szybko ustąpić miejsca obawom o trwałą destabilizację Libii i całego regionu. Dla islamskich ekstremistów nie ulega bowiem wątpliwości, że ich działalność jest elementem wojny dwóch światów. Uważają, że z Zachodem nie należy utrzymywać żadnych stosunków, choć można wykorzystać jego pomoc i procedury, jeśli przyczyniają się do obalenia „niewiernych” dyktatorów i dojścia do władzy islamu. Dlatego też są zdecydowani na walkę na śmierć i życie. Wojna z Zachodem ma dla nich charakter misji powierzanej przez samego Boga. Sprawia to, że odsuwają tradycyjnie pojmowaną politykę na plan dalszy i zastępują ją wartościami religijnymi.

Niezamierzonym skutkiem upadku reżimu Kaddafiego może być powstanie na terenie państw Sahelu nowej strefy zagrożenia oddziałującej na nasz kontynent i interesy UE na Czarnym Lądzie. Terroryzm łączy się tu z zorganizowaną przestępczością narkotykową, będącą jednym ze źródeł jego finansowania. Handlarze narkotyków korzystają z chaosu w Libii i reorganizują działalność w rejonie Sahelu. Narkobiznes został uwolniony od mechanizmów bezpieczeństwa ustanowionych przez Kaddafiego. Handel narkotykami rozszerza działalność, zgodnie z zasadą „narkotyki za broń”. Do Nigru przyjeżdżały z Mali samochody wypełnione haszyszem i kierowały się ku pła-skowyżowi Dżado w północno-wschodniej części kraju, przy granicy z Libią i Czadem, a potem wracały z ładunkiem broni.

W narkobiznes zaangażował się Front Polisario³⁰. Wielu jego bojowników zostało zatrzymanych w Mali za przemyt narkotyków. Transportują oni do Mali haszysz z pogra-

³⁰ Front Polisario (Frente Popular de Liberation de Saguia el Hamra y Rio de Oro – Ludowy Front Wyzwolenia Czerwonego Kanału i Złotej Rzeki), zwany też Frontem Wyzwolenia Sahary Zachodniej,

nicza algiersko-marokańskiego, a stamtąd wracają z południowoamerykańską kokainą przeznaczoną na rynek europejski³¹. Organizacja zajmuje się też handlem bronią, której odbiorcą jest OAKIM. Poza tym pojawiła się międzynarodowa grupa narkotykowa, w której skład wchodzi Maliżycy, Nigerczycy i Algierczycy. Specjalizuje się ona w transporcie kontrabandy (dostarcza samochody), konwojach narkotyków i ściąganiu haraczu od innych przemytników³².

Na międzykontynentalny zasięg przemytniczych kontaktów zwrócili uwagę brazylijscy eksperci, którzy ocenili, że w ciągu ostatnich kilku lat aż dziesięciokrotnie wzrosła ilość przemyconych przez terytorium Brazylii narkotyków do Afryki Zachodniej. Spowodowane to było rozwojem kontaktów gospodarczych tego kraju z państwami afrykańskimi. Inną, mniej widoczną konsekwencją tych relacji jest proceder nielegalnego handlu bronią, co z kolei może prowadzić do zintensyfikowania przez organizacje terrorystyczne działań w Brazylii. Obecnie istnieją już dowody łączące handlarzy z państw Ameryki Łacińskiej z OAKIM, Hamasem i Hezbollahem, a środki finansowe uzyskane ze sprzedaży narkotyków są wykorzystywane do finansowania operacji terrorystycznych. Związki grup terrorystycznych z Afryki Zachodniej oraz brazylijskich handlarzy narkotyków stają się coraz większym zagrożeniem dla bezpieczeństwa Brazylii. Eksperci wskazują, że istnieją dowody na wykorzystywanie dotychczasowych tras przemytu narkotyków do przetrzutu niebezpiecznych materiałów, broni, a nawet ludzi. Obecnie już cała flota samolotów kursuje pomiędzy Brazylią a Afryką Zachodnią, aby sprostać zapotrzebowaniu Rewolucyjnych Sił Zbrojnych Kolumbii (FARC) i OKIM.³³

Upadek reżimu Kaddafiego może mieć wpływ na ograniczenie aktywności Frontu Polisario jako jednolitej siły wojskowej i politycznej, przyczynić się do jego rozłamu lub odłączenia się od niego najbardziej aktywnych jednostek, poszukujących źródeł dochodów w handlu narkotykami czy bronią. Może też spowodować przyłączenie się ich do ugrupowań islamskich ekstremistów w strefie południowej Sahary i Sahelu. Do tej pory obozy Polisario znajdowały się w Algierii w okolicach Tindouf przy granicy z Marokiem i Mauretanią. Z tych terenów bojownicy Frontu atakowali marokańskie posterunki graniczne. Natomiast Libia dostarczała środki finansowe i militarne zapewniające możliwość organizowania operacji militarnych przeciwko Maroku. Znaczna

utworzony został w 1973 r. Trzy lata później proklamował Saharyjską Arabską Republikę Demokratyczną, na terenach opuszczonych w 1973 r. przez Hiszpanię. W wyniku zakulisowych rozmów Maroko i Mauretania uzyskały od Hiszpanii terytorium jej dawnej kolonii, co było sprzeczne z orzeczeniem Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości, stwierdzającego, że oba kraje nie mają praw do terytorium Sahary Zachodniej. Wschodnia część spornego terytorium znajduje się pod kontrolą Polisario, zachodnia natomiast, o którą toczy się konflikt, przerywany okresami rozmów i negocjacji, kontrolowana jest przez Maroko. Granicę wyznacza licząca 2 tys. km długości linia zapór złożonych z dwu-, trzymetrowych wałów i pół minowych. Co 5 km znajduje się umocniony posterunek. Umocnień broni stu tysięcy żołnierzy, wsparty czołgami, artylerią i lotnictwem. To gwarantuje, że zachodnio-saharyjskie łowiska szelfowe i złoża fosforytów pozostają w marokańskich rękach. K. Lang, *Linia na piasku. Sahara Zachodnia*, „National Geographic” 2008, nr 2, s. 46–63.

³¹ Dnia 8 października 2011 r. policja Republiki Zielonego Przylądka, wyspiarskiego państwa położonego na wysokości wybrzeża Mauretanii i Senegalu, przechwyciła transport 1,5 tony kokainy wartości 150 mln USD. Oprócz narkotyków skonfiskowano broń i pięć luksusowych samochodów. Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności (UNODC) szacuje, że przez region Afryki Zachodniej przemycono w 2009 r. do 100 ton kokainy. PAP, *Straty przemytników – mieli kokainę, broń i luksusowe auta*, www.wp.pl, 10.10.2011.

³² PAP, *„Handlarze śmierci” skorzystali z upadku Kadafiego*, www.wp.pl, 11.10.2011.

³³ www.folha.uol.com.br, [dostęp: 21.11.2011].

część środków trafiała do prywatnych kieszeni przywódców. Ludność Saharyjska nie korzystała z tego wsparcia, podobnie jak z pomocy żywnościowej dostarczanej członkom Frontu Polisario przez społeczność międzynarodową i organizacje pozarządowe. Najbliższa przyszłość pokaże, czy Algieria nadal będzie wspierać Ruch Wyzwolenia Sahary Zachodniej, czy też zrezygnuje z ponoszenia nakładów finansowych na rzecz sił powodujących destabilizację regionu.

Najważniejszym źródłem dochodu Nigru są złoża rudy uranu. Państwo to jest trzecim producentem uranu na świecie i uzyskuje z niego 70 proc. dochodu narodowego przypadającego na eksport. Od 40 lat jego złoża eksploatują Francuzi, którzy uzyskują stąd 80 proc. uranu do swych elektrowni jądrowych dostarczających 75 proc. energii we Francji. Francusko-niemiecki koncern Areva jest największym pracodawcą w Nigrze³⁴. Latem 2007 r. stosunki zaczęły się psuć, gdy do rywalizacji o nigerski uran włączyli się Chińczycy, którzy aktywnie rozwijają własny program energetyki jądrowej. Jednocześnie gwałtowny przyrost liczby elektrowni jądrowych na świecie wywołał wzrost cen uranu. W 2002 r. wynosiła ona 2,2 euro za kilogram. Latem 2007 r. trzeba było zapłacić już 38–40 euro. Rząd w Niamej uważał jednak, że jest wyzyskiwany, ponieważ na podstawie wcześniej zawartych umów Areva płaciła zaledwie 32 euro za kilogram. Prezydent Nigru, Mamadou Tandja, wykorzystał więc koniunkturę i zaprosił do Nigru chińską konkurencję³⁵.

W lipcu 2007 r. wybuchł międzynarodowy skandal, gdy jeden z dyrektorów nuklearnego koncernu Areva w Nigrze, Dominique Pin, został wydalony z kraju za zorganizowanie buntu Tuaregów w masywie Air. Rebelia miała zniechęcić chińskich konkurentów Arevy. Istotnie, koncern China Nuclear International Uranium Corporation (SinoU) zaoferował, na tradycyjnych warunkach, budowę kopalni w Tegouida koło Agadezu. Niedługo po podpisaniu kontraktu Chińczycy przerwali działalność, ponieważ porwano ich pracownika. Nigerczycy osiągnęli jednak swój cel – w podpisanej w sierpniu 2007 r. umowie otrzymali dwukrotnie większą cenę za rudę uranu. Francuzi płacą teraz za nią 62 euro za kilogram. Areva ogłosiła też przejęcie południowoafrykańskiej firmy UraMin Inc., która wydobywa uran w RPA, Namibii i Republice Środkowoafrykańskiej³⁶.

Przy dalszym nieskrępowanym wzroście przemytu narkotyków i przerzutu broni cała strefa zachodniego i środkowego Sahelu może ulec destabilizacji. Niepokój musi budzić możliwość wystąpienia terrorystycznych ataków wymierzonych we francuski koncern Areva na terenie Nigru. Należy wspomnieć, że jest on potencjalnym kandydatem do budowy elektrowni atomowej w Polsce. Sytuację zaostrza wciąż nieuregulowana kwestia poprawy statusu społecznego i ekonomicznego ludności tuareckiej, historycznie związanej z terenami, na których wydobywa się uran. Wielokrotnie kierowali oni do władz w Niamej żądania udziału w zyskach, którego beneficjentem jest rząd. Tego domagali się również tuarescy powstańcy. Oprócz dwóch kopalni w Arlit i Alokkan Francuzi kończą budowę drugiej co do wielkości kopalni uranu na świecie w Imouaren. Zanim prezydent Mamadou Tandja został obalony w 2010 r., w wyniku wojskowego zamachu stanu, przyznał ponad 100 koncesji na wydobycie bogactw naturalnych

³⁴ W 1968 r. w rejonie gór Air powstała pierwsza kopalnia uranu założona przez koncern Cogema, poprzedniczkę Arevy, która została utworzona w 2001 r. z połączenia firm Framatome (obecnie Areva NP), Cogema (ob. Areva NC) i Technicolor (ob. Areva TA).

³⁵ R. Zasuń, *Afrykańska ostra gra o złoża uranu*, „Gazeta Wyborcza” z 26 listopada 2007 r.

³⁶ Tamże.

w kraju³⁷. Swój udział w eksploatacji złóż uranu ma dziś również China National Nuclear Corporation, która w 2010 r. wybudowała kopalnię w Azelik. Do 2020 r. zamierza w niej wydobyć 4–5 tys. ton uranu. Areva oprócz wydobycia rudy dokonuje na miejscu wstępnej obróbki, co prowadzi do znacznej degradacji środowiska i podniesienia poziomu promieniotwórczości, która, zdaniem specjalistów z Greenpeace, staje się niebezpieczna dla ludzi³⁸.

Niewiele wiadomo, jak kształtuje się współpraca OAKIM i Tuaregów, którzy zezwalając islamskim ekstremistom na pobyt na swoich plemiennych terytoriach, z pewnością w zamian czerpią korzyści. Nie można wykluczyć, że Tuaregowie dostarczają broń OAKIM pochodzącą z libijskich magazynów. Proceder ten może dotyczyć różnych klanów, niekiedy z sobą skłóconych. Trzeba bowiem zauważyć, że wśród Tuaregów nigdy nie było zgody. Władze Mali mogą po cichu akceptować tę współpracę, ponieważ nowe źródło dochodów Tuaregów oddała groźbę rebelii z ich strony. Dla rządu w Bamako zbrojne powstanie mogłoby stanowić poważniejsze zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa, a zwłaszcza dla jego integralności, niż obecność islamskich ekstremistów. Tym bardziej, że ich aktywność dotychczas nie prowadziła do religijnej radykalizacji społeczeństwa, składającego się z wielu plemion o odmiennej kulturze i mówiących różnymi językami. Jedynie poprawa ekonomicznego położenia Tuaregów i przyznanie im pewnej autonomii stworzy instrument ograniczający aktywność OAKIM. Można przypuszczać, że organizacja ta, pozbawiona logistycznego zaplecza, zaprzestanie swojej działalności. Nie znajdzie bowiem poparcia wśród plemiennych społeczeństw, które jakkolwiek w większości wyznają islam, to jest im obcy muzułmański radykalizm. Z drugiej strony, jeśli chce się powstrzymać narastające zagrożenie ze strony Al-Kaidy i przemyt narkotyków na Saharze, to w proces ten powinno się włączyć Tuaregów. Sytuacja jest o tyle nagląca, że obserwuje się zwiększony udział przedstawicieli różnych malijskich grup etnicznych w strukturach OAKIM.

Brak reform może doprowadzić do destabilizacji sytuacji przejawiającej się umocnieniem procederu przemytu narkotyków, porwań ludzi dla okupu i terrorystycznych ataków, wymierzonych w obecność obcych koncernów na terenie Nigru. Istnieje niebezpieczeństwo użycia zrabowanych w Libii rakiet ziemia-powietrze do ataków na samoloty i helikoptery, które wykorzystują pracownicy Arevy. Celem ataków mogą być cywilne samoloty zachodnich linii lotniczych, szczególnie Air France, które dominują na zachodnioafrykańskim niebie. Nie można wykluczyć groźby wybuchu kolejnego powstania ludności tuareckiej, co miałyby poważne skutki dla energetyki atomowej w Europie, z drastycznym podniesieniem kosztów jej produkcji. Broń i materiały wybuchowe z libijskich arsenałów mogą zostać użyte w zamachach terrorystycznych w Europie.

³⁷ W dniu 18 lutego 2010 r. wojsko zaatakowało pałac prezydencki w stolicy Nigru – Niamej i uprowadziło w nieznanym kierunku prezydenta Mamadou Tandjé, który nie chciał ustąpić, choć jego druga kadencja skończyła się w grudniu 2009 r. Tandja próbował zaprowadzić dyktaturę. Zmienił konstytucję, aby móc rządzić dalej. Rozwiązał też parlament i Trybunał Konstytucyjny, które stały mu na drodze do nieograniczonej władzy. Przed szturmem żołnierze ostrzeliwali pałac z karabinów maszynowych. Odbywało się tam nadzwyczajne posiedzenie rządu w związku z kryzysem politycznym. PAP, *Prezydent Nigru porwany*, „Gazeta Wyborcza” z 19 lutego 2010 r.

³⁸ W listopadzie 2009 r. zespół Greenpeace przeprowadził badania w Arlit i Alokán, które wykazały sto razy większą radioaktywność od dopuszczalnych norm, natomiast w niektórych rejonach miasta Alokán poziom promieniotwórczości pięćset razy przekroczył dopuszczalne normy.

Zagrożenie jest na tyle poważne, że podczas wizyty w Timbuktu w końcu listopada 2011 r. szef brytyjskiego MSZ, William Hague, podkreślił, że jego kraj planuje zintensyfikowanie działań na rzecz zwalczania terroryzmu w strefie Sahelu oraz wspieranie rozwoju gospodarczego i politycznego w całym regionie. Pierwszym etapem realizacji tego programu jest utworzenie misji Unii Europejskiej, koncentrującej się na rozwoju infrastruktury i szkoleniach w dziedzinie bezpieczeństwa. Finansowanie misji realizowane będzie z budżetu UE. Ponadto Wielka Brytania zobowiązała się do współfinansowania budowy baz wojskowych oraz policyjnych na granicy Mali z Algierią, a także szkoleń administracji państwowej dotyczących reagowania kryzysowego w Mali i Nigrze³⁹.

Podobny projekt zaczęła realizować już Kanada, wysyłając do Mali żołnierzy jednostki specjalnej wchodzącej w skład elitarnego Pułku Operacji Specjalnych. Ich celem jest szkolenie malijskich żołnierzy biorących udział w operacjach przeciwko OAKIM. Jeden, około piętnastoosobowy zespół Kanadyjczyków umieszczony został w północnej części Mali, gdzie prowadzi szkolenie sił specjalnych tego kraju, natomiast drugi, liczący tyle samo żołnierzy, przebywa w Bamako⁴⁰. Brakuje niestety informacji, jak do działań Brytyjczyków i Kanadyjczyków odnoszą się Francuzi, którzy dotychczas zazdrośnie strzegli swoich interesów w dawnych koloniach. Polityczna i medialna cisza wokół tej sprawy utwierdza w przekonaniu, że Paryż chętnie widzi w strefie swoich wpływów obecność „obcych”, działających na rzecz poprawy bezpieczeństwa i walki z islamskim terroryzmem, który z jednakową wrogością traktuje cały Zachód i z nienawiścią odnosi się do jego obecności we wszystkich krajach muzułmańskich.

Streszczenie

Walki w Libii i obalenie reżimu Muammara Kaddafiego wywołało nową falę zagrożeń w krajach północno-Zachodniej Afryki. Duża ilość broni z zapasów byłej armii libijskiej znalazła się w rękach bojowników Organizacji Al-Kaidy w Islamskim Maghrebie (OAKIM) i rebelianckich grup Tuaregów wspieranych przed kilku laty przez Trypolis. Zbliżenie tej grupy etnicznej z organizacjami terrorystycznymi i przestępczymi operującymi w strefie Sahary i Sahelu było spowodowane jej ekonomicznym upośledzeniem.

Terroryści z OAKIM wyspecjalizowali się w porwaniach obywateli państw zachodnich, w czym pomagają Tuaregowie, znający pustynię jak nikt inny. Służą jako przewodnicy, goszczą w swoich obozowiskach terrorystów i biorą bezpośredni udział w porwaniach Europejczyków oraz więzieniu ich w niedostępnych górzystych regionach Sahary. Uprowadzenie we wrześniu 2010 r. pracowników francuskiego koncernu atomowego Areva, zatrudnionych w kopalni uranu w nigerskim mieście Arlit, uderzyło w żywotne interesy Paryża, tym bardziej, że z Nigru pochodzi większość paliwa do francuskich elektrowni atomowych.

Sytuacja jaka powstała w strefie zachodniej Sahary i Sahelu spowodowała też niebywały wzrost aktywności międzynarodowych grup przestępczych trudniących się handlem narkotykami i bronią. Coraz więcej „spokojnych” do tej pory społeczności afrykańskich zaangażowało się w przestępczy proceder. Współpraca i przenikanie się kryminalnej przestępczości z terroryzmem motywowanym religijnie wywołało

³⁹ www.defenceweb.co.za, 29.11.2011.

⁴⁰ www.defenceweb.co.za, 7.12.2011.

zaniepokojenie zachodnich rządów, które wysłały do zagrożonych krajów wojskowych ekspertów w celu szkolenia miejscowych sił do walki z narastającą falą przestępczości.

Abstract

Fighting in Libya and overthrowing M. Kaddafi's regime induced a new wave of threats in the countries of north-west Africa. Large amounts of weapons stored by a former Libyan army fell in the hands of the militants of *the Al-Qaeda Organization in the Islamic Maghreb (OAKIM)* and the Tuar rebel groups supported by Tripoli several years ago. Close relations between this ethnic group and the other terrorist and criminal organizations operating in the Sahara and Sahel regions were due to economic reasons.

The OAKIM's terrorists specialize – with the support of the Tuareg groups who know desert like nobody else - in kidnappings of nationals of Western countries. The latter serve as guides, host terrorists in their encampments and participate directly in kidnappings and detention of Europeans in Sahara's inaccessible mountainous regions. The fact of kidnapping in September 2010 *the Areva's* – French nuclear consortium – employees (employed at the uranium company in Arlit – a town located in Niger) hit the vital interests of Paris, considering the fact that Niger provides most of the fuel for the French nuclear power plants.

The situation which arose in the zone of western Sahara and Sahel caused an unprecedented growth of activity of international criminal groups involved with trafficking in drugs and weapons. So far „peaceful” African communities engage increasingly in criminal activity. Cooperation and infiltration of criminality and religiously motivated terrorism caused concern of the western governments which sent groups of military experts to the threatened countries in order to train the local forces to combat increasing wave of criminality.

IV
TECHNIKA, TECHNOLOGIA
I BEZPIECZEŃSTWO
INFORMATYCZNE

Dariusz Blachut
Bogdan Szukalski

Dopalacze – właściwości chemiczne, skala zagrożeń i przeciwdziałanie rozpowszechnianiu

Medialne pojęcie dopalacz, które obejmuje całą grupę substancji i środków reklamowanych jako bezpieczna i legalna alternatywa dla nielegalnych i szkodliwych narkotyków, może być rozumiane jako syntetyczny stymulant, czynnik zwiększający w niefizjologiczny sposób wydolność organizmu. Chemiczne dopalacze mają zapewniać poprawę sprawności intelektualnej, fizycznej, bez wywoływania napięcia, zdenerwowania i tremy. Zazwyczaj ich ma w sposób widoczny poprawiać pamięć, koncentrację uwagi, skracać czas reakcji, ułatwiać walkę z sennością, wywoływać stan czujności bez stymulacji kory mózgowej, słowem – mają być tak skuteczne, jak amfetamina, kokaína czy Ecstasy, ale znacznie mniej toksyczne i niewywołujące uzależnienia. Z kolei odpowiednikiem nielegalnej marihuany są reklamowane na rynku ziołowe preparaty z grupy „Smoke” i „Spice”.

W Polsce w latach 2008–2010 działało legalnie kilkadziesiąt sklepów tzw. fan-shopów (*funshops*), sprzedających preparaty (zwane dopalaczami), które ze względu na swój skład stanowią potencjalne niebezpieczeństwo dla zdrowia i życia użytkownika. Pierwszy sklep otwarto w Łodzi pod koniec sierpnia 2008 r., wcześniej, od dwóch lat, te same substancje były oferowane przez Internet. Aby zachować ścisłą chronologię faktów, należy wspomnieć, że sprzedaż przez Internet środków narkotycznych, które nie są kontrolowane prawem i stanowią bezpieczny substytut popularnych narkotyków, odnotowano w Nowej Zelandii w latach 1999–2000¹. Stwierdzono, że oferowane tabletki i kapsułki zawierają związek chemiczny o nazwie fenylopipezazyna. Nowy model dystrybucji szybko się rozprzestrzenił i już wkrótce w wielu państwach europejskich² i USA pojawiły się sklepy internetowe, a później stacjonarne, oferujące szeroką gamę produktów. Zręcznym chwytym ze strony dystrybutorów było reklamowanie swojej oferty jako produkty „kolekcjonerskie”, nawóz do kwiatów, sól do kąpeli, a ostatnio nawet jako ozdoby choinkowe. Informacje na opakowaniu bardzo często ostrzegały, że produkt nie jest przeznaczony dla ludzi lub może być szkodliwy w wypadku spożycia. Dystrybutorzy nie ustrzegli się niekiedy zabawnych wpadek, oferując produkt zawarty w oryginalnym opakowaniu z opisem w języku angielskim i naklejoną ulotką z tłumaczeniem polskim. Ulotka w języku polskim informowała o produkcie kolekcjonerskim, nieprzeznaczonym do spożycia, natomiast oryginalny opis na opakowaniu instruował o konieczności popijania produktu dużą ilością wody. Bardzo szybko powiększał się asortyment związków chemicznych używanych jako substancje aktywne produktów. Laboratoria kryminalistyczne prześcigały się w doniesieniach o nowych pochodnych

¹ C. Wilkins, P. Sweetsur, *Differences in harm from legal BZP/TFMPP party pills between North Island and South Island users in new Zealand: A case of effective industry self-regulation*, Int. J. Drug Policy, 21 (2010) 86.

² D. De Boer, I.J. Bosman, E. Hidvegi, C. Manzoni, A.A. Benko, L.J. dos Reys, R.A. Moes., *Piperazine-like compounds: a new group of designer drug-of-abuse on the European market*, Forensic Sci. Int., 121 (2001) 47.

benzylo- i fenylopiiperazyny, analogów amfetaminy, np. 4-fluoroamfetaminy³, 4-metyloamfetaminy, podstawionych na pierścieniu aromatycznym i atomie azotu analogów metkatinonu, które oferowane są hurtowo przez producentów z Dalekiego Wschodu. Dokładne badania fizykochemiczne wykazywały, że związki chemiczne stosowane do komponowania produktów nowych generacji są na ogół źle oczyszczone, a więc zawierają uboczne produkty reakcji i domieszki użytych do syntezy substratów. Nie są też poddawane żadnym badaniom toksyczności, teratogenności i metabolizmu. Badając zanieczyszczenia syntezowe niektórych pochodnych amfetaminy, stwierdzono, że charakteryzują się one nie mniejszą toksycznością niż sam właściwy produkt⁴. Działanie nowych pochodnych na organizm człowieka można poznać dopiero z relacji ich użytkowników leżących w szpitalach, na oddziałach ostrych zatruc. Bo to oni de facto badają na sobie zarówno ostrą, jak i przewlekłą toksyczność zakupionych preparatów. Należy jednak zaznaczyć, że tego rodzaju subiektywne opisy działania mogą być niemiernodajne, gdyż z reguły nabywcy nie znają prawdziwego składu produktu. Stwierdzono w trakcie badań, że w większości przypadków zamieszczona na produkcie lista składników pozostaje w sprzeczności z realną zawartością. Informacje podawane na opakowaniach są bowiem bardzo lakoniczne, nieprecyzyjne i niewiele mówią o zawartości, np. Bonsai, „High Tai”, „Devils”, czy „XTC”. A tłumaczenia sprzedawców, że są to jedynie „kolekcyjerskie próbki” trzeba uznać za kpinę z klientów i władz nadzorujących handel. Stosowanie takich preparatów jest więc bardzo niebezpieczne, z czego rzadko zdają sobie sprawę ich nabywcy.

Związki chemiczne określane w literaturze fachowej jako tzw. *designer drugs* (narkotyki zmodyfikowane), do czasu objęcia ich odpowiednimi regulacjami prawnymi, mogą być oferowane na rynku narkotykowym bez żadnych sankcji prawnych, a ponadto, jak pokazuje praktyka ostatnich kilku lat, mogą być sprzedawane w preparatach dostępnych legalnie w stacjonarnych i internetowych sklepach z dopalaczami. Ich liczba stale wzrasta, ciągle pojawiają się nowe, dlatego też konieczny jest stały monitoring światowego rynku pod kątem nowych syntetycznych substancji psychoaktywnych. Agencją o zasięgu ogólnoeuropejskim zajmującą się m.in. problematyką syntezy i dystrybucji nowych substancji psychoaktywnych jest Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii (European Monitoring Center for Drug and Drug Addiction – EMCDDA). Pod koniec lat 90. EMCDDA powołała System Wczesnego Ostrzegania o Nowych Narkotykach Syntetycznych jako narzędzie przeznaczone do rozpoznawania i przeciwdziałania zjawisku proliferacji nowych narkotyków na rynku europejskim⁵. Podstawą systemu jest tzw. sieć szybkiego ostrzegania „Reitox”. W strukturze sieci funkcjonują punkty kontaktowe „Reitox”, które znajdują się w każdym państwie europejskim. Każdy z nich pozostaje w kontakcie z instytucjami zajmującymi się problematyką zwalczania narkomanii (służby policyjne, służby celne, graniczne, placówki naukowe). W przypadku ujawnienia nowej substancji chemicznej, instytucja zawiadamia o tym swój punkt „Reitox”, który rozpoczyna „dystrybucję” informacji do wszystkich zainteresowanych instytucji w Europie. Przedmiotem wymiany są

³ P. Rösner, B. Quednow, U. Girreser, T. Junge, *Isomeric Fluoro-methoxy-phenylalkylamines: a new series of controlled-substance analogues (designer drugs)*, Forensic. Sci. Int. 148 (2005) 143.

⁴ K.A. Moore, A.H. Lichtman, A. Poklis, J.F. Borzelleca, *α -benzyl-N-methylphenethylamine (BNMPA), an impurity of illicit methamphetamine synthesis: pharmacological evaluation and interaction with methamphetamine*, Drug and Alcohol Dependence, 39 (1995) 83.

⁵ *Guidelines for the risk assessment of new synthetic drugs*, European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA), Lizbona 1999.

dane dotyczące struktury nowej substancji, masy, zawartości w preparacie, wyglądu preparatu i jego opakowania. Szczególnie cenne dla chemików zajmujących się analizą substancji psychoaktywnych jest możliwość zapoznania się z danymi analitycznym nowego związku (widma MS, IR, NMR), które w razie potrzeby mogą posłużyć do jego szybkiej identyfikacji.

W niniejszym opracowaniu dokonujemy krótkiej charakterystyki związków chemicznych, które na przestrzeni ostatnich kilku lat były identyfikowane w preparatach dystrybuowanych drogą internetową i w sieciach sklepów stacjonarnych. Przegląd tych związków pozwala na podzielenie ich na kilka zasadniczych grup. Kryterium podziału są wspólne elementy strukturalne związków lub ich źródło. Podziału tego nie należy traktować zbyt rygorystycznie, gdyż w obrębie każdej grupy można dokonać dalszego podziału, chociażby ze względu na profil psychoaktywny narkotyku – halucynogenny, stymulujący czy działający depresyjnie na ośrodkowy układ nerwowy (OUN). Oczywiście istnieje także możliwość, że dwie substancje z dwóch grup, pomimo różnic w budowie chemicznej oraz źródła pochodzenia (naturalne lub synteza), charakteryzują się podobnym działaniem na organizm człowieka.

W niniejszym opracowaniu omówione zostaną następujące grupy substancji:

- pochodne benzylopiiperazyny i fenylopiiperazyny,
- materiał roślinny z zawartością związków chemicznych o działaniu psychoaktywnym (aktualnie wszystkie narkotyki z tej grupy objęte są kontrolą na mocy poprawki do ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii⁶),
- pochodne metkatinonu (można je określić także jako pochodne amfetaminy lub ściślej – ketoaryloamin),
- syntetyczne kannabinoidy,
- substancje o zróżnicowanej strukturze (nieudające się zakwalifikować do powyższych grup).

Pochodne benzylo- i fenylopiiperazyny

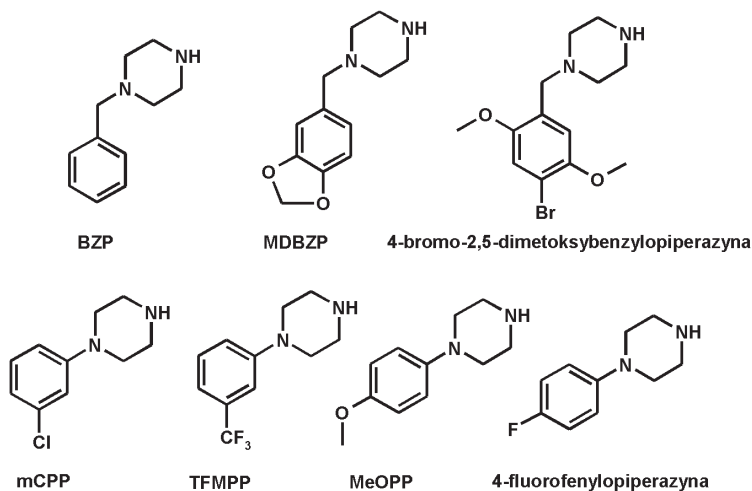
Pochodne piiperazyny (dietylenodiaminy) były początkowo wykorzystywane w medycynie weterynaryjnej między innymi do zwalczania pasożytniczych infekcji drobiu. Prowadzono również prace nad ich przydatnością jako środków rozszerzających naczynia krwionośne, ale nie spełniły oczekiwań badaczy w tym zakresie. Trafiły natomiast na rynek narkotykowy, ponieważ wywołują działania podobne do 3,4-metylenodioksymetamfetaminy (MDMA): stymulujące i halucynogenne. Wywołują jednak skutki uboczne: tachykardię, hipertonię, podwyższoną temperaturę, drgawki i depresję układu oddechowego. Najbardziej znanym i niejako macierzystym członkiem tej grupy narkotyków jest benzylopiiperazyna (BZP), która do 2008 r. była łatwo dostępna przez Internet jako dopalacz (rys. 1). Jej średnia doustna dawka stosowana przez narkomanów wynosi 75–150 mg, a czas trwania efektów 6–8 godzin⁷.

Benzylopiiperazyna występuje zwykle w postaci dichlorowodoru, który jest ciałem stałym. Nie tworzy stereoizomerów. W postaci wolnej zasady jest bledożółtawą cieczą. Pod względem struktury chemicznej wykazuje pewne podobieństwo do fen-

⁶ Ustawa z 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. Nr 63, poz. 520).

⁷ A.C. Johnstone, R.A. Lea, K.A. Brennan, K. Schenk, M.A. Kennedy, P.S. Fitzmaurice, *Benzylopiiperazine: a drug of abuse?* J. Psychopharmacol., 21 (2007) 888.

cyklidyny i 1-fenyletoetyloaminy. Na rynku BZP oferowana była przeważnie w postaci tabletek i kapsułek, rzadziej w postaci proszku.



Rys. 1. Struktury związków chemicznych z grupy pochodnych piperazyny.

W latach 70. badano BZP jako potencjalny środek antydepresyjny i stwierdzono, że wykazuje ona stymulujące właściwości podobne do amfetaminy. W latach 80. Edyt, fabryka farmaceutyczna na Węgrzech (od 1985 r. firma przyjęła nazwę EGIS – przyp. red.), wykorzystywała BZP do produkcji związku chemicznego o nazwie 1-(fenylometrylo)-4-(2-pirydylo-karbonylo)-piperazyna, który sprzedawano jako środek antydepresyjny pod nazwą Trelibet. Został on jednak bardzo szybko wycofany ze względu na efekty uboczne (bezsennosc, pobudzenie, zaburzenia akcji serca). Trelibet ulega metabolizmowi do BZP i temu, być może, zawdzięcza swoje działanie pobudzające na ośrodkowy układ nerwowy. Obecnie BZP nie ma żadnych farmaceutycznych ani komercyjnych zastosowań, jedynie w niewielkich ilościach wykorzystywana jest w badaniach naukowych⁸.

Benzylopiiperazynę otrzymuje się z chlorku benzylu i chlorowodoru piperazyny, który łatwo można uzyskać z handlowego dichlorowodoru, fosforanu lub cytrynianu piperazyny. Są one łatwo dostępne u detalicznych sprzedawców albo przez ekstrakcję z produktów farmaceutycznych. Również drugi surowiec do produkcji BZP – chlorek benzylu – jest tani i łatwo dostępny. Proces produkcji BZP jest łatwiejszy, niż otrzymywanie syntetycznych narkotyków, takich jak amfetamina i MDMA, wymaga jednak podstawowego wyposażenia laboratoryjnego. Bardzo ważnym etapem produkcji BZP jest oczyszczanie surowego produktu, gdyż w trakcie procesu syntezy powstaje zanieczyszczenie o nazwie dibenzylopiiperazyna (DBZP). Nie ma danych literaturowych charakteryzujących działanie biologiczne tego związku. Biorąc jednak pod uwagę analogie strukturalne dibenzylopiiperazyny do BZP, nie można wykluczyć, że zanieczyszczenie charakteryzuje się właściwościami psychoaktywnymi i toksycznymi.

⁸ R.F. Staack, G. Fritschi, H.H. Maurer, *Studies on the metabolism and toxicological detection of the new designer drug N-benzylpiperazine in urine using gas chromatography-mass spectrometry*, J. Chromatogr. B., 773 (2002) 35.

W Biurze Badań Kryminalistycznych ABW (BBK ABW) przeprowadzono analizę kilku preparatów zawierających BZP (zdj. 1 i 2).



Zdj. 1. Produkt o nazwie „Fast and Furious” zawierający benzylopiperazynę. Zawartość związku psychoaktywnego – 45,5% wag. tabletki (283 mg/tab). Zawartość zanieczyszczenia – DBZP oszacowano na ok. 60 mg/tab.



Zdj. 2. Produkt o nazwie „Devils” zawierający benzylopiperazynę. Zawartość związków psychoaktywnych – BZP (28% wag. tabletki, 94 mg/tab), 3-trifluorofenylopiperazyna (14,8% wag. tabletki, 49 mg/tab). Zawartość zanieczyszczenia – DBZP oszacowano na ok. 30 mg/tab.

Jak wynika z przeprowadzonych badań, zawartość związku czynnego w badanych próbkach wynosiła od 93 do 288 mg. Jest to bardzo duża rozpiętość, zwiększająca prawdopodobieństwo przedawkowania preparatu i wystąpienia intoksykacji. Zawartość DBZP sięgała 60 mg na tabletkę, co stanowiło około jedną trzecią zawartości samej substancji czynnej. Preparatów o takim składzie kategorycznie nie można uznać za bezpieczną alternatywę popularnych narkotyków.

Oferowana na rynku dopalaczy BZP występowała najczęściej razem z 1-(3-trifluorometylofenilo)piperazyną (TFMPP – patrz rys. 1). Prawdopodobnie kompozycja obu związków, tj. BZP charakteryzującej się działaniem stymulującym oraz TFMPP o działaniu zbliżonym do halucynogennego i empatogennego, nie była przypadkowa, miała imitować profil farmakologiczny narkotyków z rodziny 3,4-metylenodioksymetamfetaminy (MDMA, MDE)⁹.

Benzylopiperazyna, podobnie jak amfetamina i metamfetamina, jest stymulantem OUN, ale o znacznie mniejszym potencjale (około 10% mocy amfetaminy), jednak na podstawie dostępnych danych nie można dokładnie określić ryzyka jej nadużywania i potencjału uzależniającego.

Benzylopiperazyna jest metabolizowana przez cytochrom P-450 oraz katechol-tleno-metylotransferazę (COMT)¹⁰. Metabolizm jest prawdopodobnie uzależniony od genetycznego polimorfizmu, co może zwiększać ryzyko wystąpienia efektów toksycznych u powolnych metabolizerów CYP2P6. Wchodzi ona prawdopodobnie także w interakcje z innymi lekami i narkotykami, brakuje jednak na ten temat przekonujących danych farmakokinetycznych. Niewiele jest danych literaturowych na temat działania narkotyku na poszczególne narządy u ludzi. Informacje uzyskiwano drogą pośrednią podczas badania Trelibetu lub z zamieszczanych w Internecie spostrzeżeń użytkowników, a także klinicznych obserwacji pacjentów, w przypadku których uzyskano pewność, że przyjmowali narkotyki. Benzylopiperazynę znajdowano również w materiale biologicznym pobranym ze zwłok, ale trudno jest ustalić, czy była ona bezpośrednią przyczyną śmierci. We wszystkich badanych próbkach wykrywano również inne narkotyki, co stwarza poważne kłopoty interpretacyjne.

Oprócz ryzyka, jakie niesie stosowanie każdej substancji wywołującej tachykardię, wzrost ciśnienia krwi oraz stan pobudzenia, BZP może powodować inne problemy medyczne. Z badań na zwierzętach wynika, że w połączeniu z TFMPP może ona w dużych dawkach wywoływać drgawki. Raporty kliniczne pacjentów, którzy przyjmowali BZP, stwierdzają drgawki typu *grand mal*, nawet jeśli wcześniej drgawki nigdy nie występowały.

U osób przyjmujących BZP zaobserwowano niekorzystne objawy, jak wymioty, bóle głowy, kołatanie serca, brak apetytu, bóle brzucha, mdłości, niepokój, bezsenność, zmiany nastroju, stany splątania, drażliwość i drżenie¹¹.

Pochodną *N*-benzylopiperazyny jest TFMPP wywołująca efekty pośrednie między empatogenami, jak MDMA, i halucynogenami, jak psylocyna i meskalina. Zależą one od dawki: po przyjęciu 25 mg narkotyku występują słabe objawy empatogenne oraz uczucie zmęczenia, ale po większej dawce (75–105 mg) pojawiają się odczyny skórne, biegunka, hipertonia, tachykardia i wymioty¹². Nie zaobserwowano, aby TFMPP była obecna w dopalaczach jako jedyna substancja psychoaktywna. Zdaniem toksykologów mieszanie jej z BZP miało na celu uzyskanie preparatu o działaniu zbliżonym do

⁹ Y. Lecompte, O. Roussel, M. Perrin, *1-benzylpiperazine (BZP) and 1-(3-trifluoromethylphenyl) piperazine (TFMPP): emergence of two agents which lead to misuse*, Ann. Pharm. Fr., 66 (2008) 85; D.M. Wood, J. Button, S. Lidder, J. Ramsey, D.W. Holt, P.M. Dargan, *Dissociative and sympathomimetic toxicity associated with recreational use of 1-(3-trifluoromethylphenyl) piperazine (TFMPP) and 1-benzylpiperazine (BZP)*, J. Med. Toxicol. 4 (2008) 254.

¹⁰ R.F. Staack, G. Fritschi., H.H. Maurer, *Studies on the metabolism...*

¹¹ D. De Boer, I.J. Bosman, E. Hidvegi, C. Manzoni, A.A. Benko, L.J. dos Reys, R.A. Moes, *Piperazine-like...*

¹² Y. Lecompte, O. Roussel, M. Perrin, *1-benzylpiperazine...*

3,4-metylenodioxymetamfetaminy. W BBK ABW, w trakcie badań tabletek zawierających BZP stwierdzono, że z sześciu analizowanych produktów trzy zawierają dodatek TFMPP. W tych przypadkach wytwórca produktu prawdopodobnie celowo obniżał zawartość BZP, aby zachować odpowiednią równowagę pomiędzy działaniem BZP i TFMPP.

Analogiem strukturalnym TFMPP jest 1-(3-chlorofenyl)piperazyna, znana pod akronimami 3-CPP lub mCPP (patrz rys. 1). Efekty wywoływane przez ten związek są łagodniejsze i dlatego znajduje on wielu nabywców¹³.

Oprócz BZP, TFMPP i mCPP zsyntetyzowano i wprowadzono na rynek narkotykowy jeszcze dwie pochodne piperazynowe: 1-(3,4-metylenodioksybenzyl)piperazynę znaną pod akronimem MDBP¹⁴, 1-(4-metoksyfenyl)piperazynę o akronimie MeOPP¹⁵ oraz 4-bromo-2,5-dimetoksybenzylpiperazynę¹⁶, (patrz rys. 1). Działanie tych związków na ludzki organizm jest nieznane, jednak na podstawie analogii strukturalnej z MDMA i pochodnej amfetaminy o nazwie DOB można jedynie spekulować, że MDBP i 4-bromo-2,5-dimetoksybenzylpiperazyna mogą wykazywać działanie empatogenne (jak MDMA) i halucynogenne (jak DOB).

Informacje na temat BZP były przedmiotem dyskusji w Komitecie Naukowym Europejskiego Centrum Monitorowania Narkotyków. Wyrażono wówczas potrzebę objęcia kontrolą nowych substancji psychoaktywnych, które pojawiają się w Europie. Z zebranych danych wynikało, że aż w 13 krajach Unii Europejskiej (Belgii, Danii, Finlandii, Francji, Niemczech, Grecji, Irlandii, Malcie, Holandii, Portugalii, Hiszpanii, Szwecji i Anglii) oraz w Norwegii, a więc w większości tych, które nie wprowadziły kontroli BZP, wielokrotnie dokonywano konfiskat tego narkotyku. W dwóch krajach – Szwecji i Wielkiej Brytanii – konfiskaty dotyczyły większych ilości BZP i zdarzały się często. Prawie w połowie przypadków BZP występowała w postaci białego, beżowego lub żółtego proszku, a od 2003 r. tabletek w różnych kolorach. Największą ilością narkotyku odebraną w Szwecji były 23 kg związku oraz części maszyny tabletkującej. Znacznie większej konfiskaty dokonano w lipcu 2006 r. w Londynie, gdzie znaleziono 64 900 tabletek oraz broń palną ukryte w samochodzie, oraz w Szkocji – 5379 tabletek. Tabletki miały charakterystyczne dla amfetamin z grupy Ecstasy logo Mitsubishi oraz „słoneczną twarz”, co wyraźnie potwierdza, że dilerzy często sprzedają TFMPP jako pochodne 3,4-metylenodioksyamfetaminy¹⁷. Należy jednak wyraźnie podkreślić, że oferowane w fansopach podobne tabletki o tym składzie są reklamowane jako legalna alternatywa dla pochodnych Ecstasy, niezawierająca związków objętych kontrolą i znacznie od nich bezpieczniejsza dla konsumenta.

¹³ R.F. Staack, H.H. Maurer, *Piperazine-derived designer drug 1-(3-chlorophenyl)piperazine (mCPP): GC-MS studies on its metabolism and its toxicological detection in urine including analytical differentiation from its precursor drugs trazodone and nefazodone*, J. Anal. Toxicol. 27 (2003) 560.

¹⁴ K.M. Abdel-Hay, T. Awad, J. DeRuiter, C.R. Clark, *Differentiation of methylenedioxybenzylpiperazines (MDBP) by GC-IRD and GC-MS*, Forensic Sci. Int., 195 (2010) 78.

¹⁵ F. Peters, S. Schaefer, R. Staack, T. Kraemer, H. Maurer, *Screening for validated quantification of amphetamines and amphetamine – and piperazine-derived designed drugs in human blood plasma by gas chromatography/mass spectrometry*, J. Mass. Spectrom. 38 (2003) 659; H.L. Yarosh, E.B. Katz, A. Coop, W.E. Fantegrossi, *MDMA-like behavioral effect of N-substituted piperazines in the mouse*, Pharm. Biochem. Behav., 88 (2007) 18.

¹⁶ F. Westphal, T. Junge, U. Girresser, S. Stobbe, S. B. Perez, *Structure elucidation of a new designer benzylpiperazine: 4-Bromo-2,5-dimethoxybenzylpiperazine*, Forensic. Sci. Int. 187 (2009) 87.

¹⁷ M. Wikstrom, P. Holmgren, J. Ahlner, *A2 (N-Benzylpiperazine) a New Drug of Abuse in Sweden*, J. Anal. Toxicol., 28 (2004) 67.

Nie zebrano wystarczających danych do sformułowania wiążącej opinii na temat społecznego ryzyka związanego z rozpowszechnieniem i stosowaniem BZP. W niektórych krajach Unii BZP można było nabyć w *smart shops* i na straganach (*legal high stalls*) podczas festiwali muzycznych, występującą pod wieloma różnymi nazwami: „Jax”, „A2”, „Pep twisted” czy „Pep love”.

W raporcie podkreślono, że podobnie jak w przypadku innych narkotyków, brak naukowej, obiektywnej informacji zwiększa ryzyko związane ze stosowaniem BZP, a niewłaściwa prezentacja problemów narkotykowych w mediach może przyczynić się do wzrostu jego rozpowszechnienia wśród młodych ludzi.

Poniżej zamieszczono podsumowanie ustaleń Komitetu Naukowego na temat BZP¹⁸:

1. Benzylopipezyna jest substancją syntetyczną, która pojawiła się w Unii Europejskiej w 1999 r. i w niektórych państwach jest legalnie dostępna u detalicznych sprzedawców. Występuje głównie w postaci tabletek, które można nabyć za pośrednictwem Internetu lub w tzw. *smart shops*. Preparaty BZP często zawierają domieszki TFMPP i mogą być sprzedawane jako Ecstasy.
2. Norwegia i 13 państw członkowskich Unii donosiły o konfiskatach BZP w postaci proszku, kapsułek lub tabletek, przy czym ilości zatrzymanego narkotyku wahały się w granicach od 1 do 64 900 tabletek. Brakuje doniesień o syntezie narkotyku prowadzonej na dużą skalę w ramach zorganizowanej przestępczości.
3. Benzylopipezyna, podobnie jak amfetamina i metamfetamina, jest stymulantem OUN, ale o znacznie mniejszej (równej 10%) sile działania. Możliwe są również interakcje z innymi narkotykami lub lekami, ale nie ma publikacji na ten temat.
4. Osoby przyjmujące BZP zgłaszały niepożądane objawy, jak: wymioty, bóle głowy, kołatanie serca, brak łaknienia, bóle brzucha i mdłości, niepokój, bezsenność, przerażające myśli, huśtawka nastrojów, stany splątania, drażliwość. Były również doniesienia o występowaniu drgawek typu *grand mal*.
5. Benzylopipezynę wykrywano często w materiale pobranym od osób zmarłych w wyniku intoksykacji, nie wiadomo jednak, w jakim stopniu i czy w ogóle przyczyniła się ona do śmierci.
6. Dotychczas nie ma dowodów na to, że stosowanie BZP przynosi duże szkody społeczne, jednak może to wynikać z braku danych na ten temat.
7. Benzylopipezyna nie przedstawia żadnej wartości leczniczej, a na terenie Unii nie ma żadnych preparatów leczniczych zawierających ten związek.
8. W pięciu krajach Unii BZP podlega kontroli, a za zażywanie grożą sankcje. W dwóch krajach stosuje się kontrolę zgodną z ich medycznymi przepisami.

Konkludując, z powodu zagrożenia zdrowia osób przyjmujących benzylopipezynę oraz braku jakichkolwiek medycznych zastosowań, powinna być ona objęta kontrolą. Komitet uważa jednak, że warunki kontroli należy dostosować do stosunkowo niskiego ryzyka i że decyzja ta nie powinna wstrzymywać zbierania i dystrybucji informacji na temat zagrożeń związanych z BZP.

Postępując zgodnie z dyrektywą Unii Europejskiej, na mocy nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii Polska wprowadziła benzylopipezynę do grupy II-P, która obejmuje substancje psychotropowe. Ta sama nowelizacja wprowadza zakaz

¹⁸ Report on the risk assessment of BZP in the framework of the Council decision on new psychoactive substances, Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lisbon 2009.

sprzedaży preparatów otrzymywanych z 16 gatunków roślin zawierających alkaloidy o działaniu odurzającym lub psychotropowym.

We wspomianej ustawie, na liście substancji psychotropowych grupy II-P wymieniono benzylopiperazynę, a na liście środków odurzających grupy I-N nazwy 16 roślin, które żywe lub ich susz, nasiona, wyciągi oraz ekstrakty zostają w Polsce, mocą tej nowelizowanej ustawy, objęte kontrolą. Poniżej przedstawiamy krótką charakterystykę każdego z 16 gatunków roślin objętych powyższą nowelizacją.

Materiał roślinny z zawartością związków chemicznych o działaniu psychoaktywnym

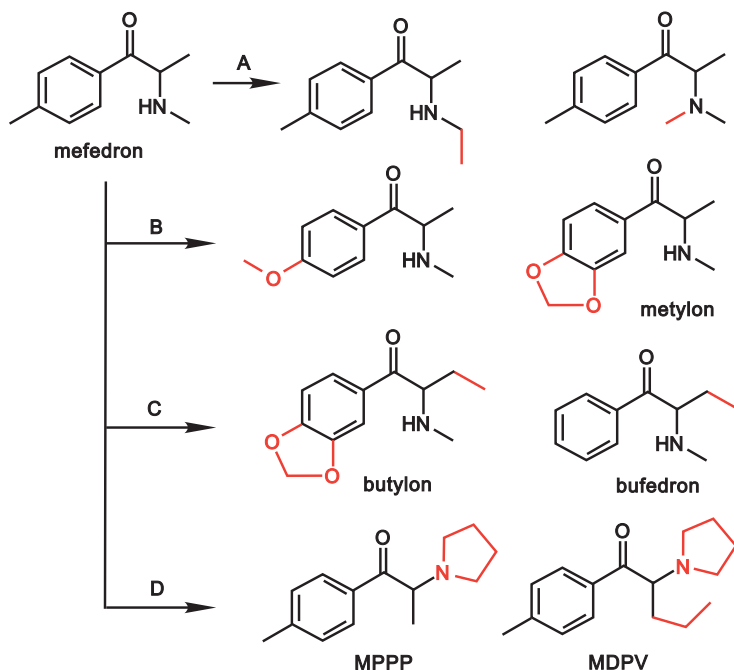
Argyreia nervosa, powój hawajski, z rodziny powojowatych *Convolvulaceae*, jest rośliną pochodzącą z południowej Azji, rosnącą również w Afryce, w Ameryce Środkowej i na Hawajach. Wykazuje działanie halucynogenne, którego źródłem jest amid kwasu D-lizergowego (LSA). Jest to analog strukturalny najsilniejszego środka o działaniu halucynogennym – dietylamidu kwasu lizergowego (LSD). Dawka aktywna LSA wynosi około 500 µg. Dla porównania, dawka LSD waha się od kilkunastu do kilkudziesięciu mikrogramów. LSA jest więc prawie dziesięć razy słabszym narkotykiem od LSD.

Oprócz LSA w powoju hawajskim występuje wiele innych alkaloidów, które nie wykazują działania halucynogenne: izoergina, czyli amid kwasu L-lizergowego, lizergol, izolizergol, peniklawina, chanoklawina, elymoklawina i ergonowina. Ponadto w nasionach powoju wykryto glikozydy zawierające w swym składzie grupę nitrylową. W żołądku, pod wpływem kwasu solnego, może nastąpić hydroliza związku uwalniająca nieznaczne ilości cyjanowodoru, co może wywołać wymioty, biegunki, bóle brzucha oraz zaburzenia oddychania.

Banisteriopsis caapi, z rodziny malpigiiowatych *Malpighiaceae*, rośnie w klimacie tropikalnym i subtropikalnym na terenie Ameryki Południowej. Jej liście zawierają alkaloidy będące pochodnymi β-karboliny: harminę, tetrahydroharminę (THH) i harmalinę (rys. 2). Są one silnymi inhibitorami monoaminooksydazy (MAO), enzymu rozkładającego halucynogenną dimetylotryptaminę (DMT).

Liście rośliny używane są przez mieszkańców niektórych regionów Ameryki Południowej do sporządzania napoju halucynogenne zwanego ayahuasca („yag”, „caapi”). Do napoju używane są także liście rośliny *Psychotria viridis*, Chacruna, (opisanej dalej), które w wysuszonej postaci zawierają 0,1-0,6% alkaloidów, w tym 99% halucynogennej dimetylotryptaminy. Alkaloid, przyjęty doustnie, nie wywiera działania halucynogenne, gdyż ulega w przewodzie pokarmowym rozkładowi przez monoaminooksydazę (MON) do kwasu indolo-3-octowego, natomiast w obecności harminy i harmaliny, inhibitorów MAO pochodzących z *Banisteriopsis caapi*, ujawnia silne działanie halucynogenne.

Calea zacatechichi, z rodziny astrowatych *Asteraceae*, występuje w niektórych regionach Meksyku i Kostaryki. Indianie z meksykańskiego plemienia Chontal używają suszonych liści *Calea*, określanych jako „Liście Boga” lub „Zioło snu”, do celów rytualnych, w celu uzyskania proroczych wizji i zapamiętywania snów. Składnikami rośliny o działaniu psychoaktywnym są laktony seskwiterpenowe należące do grupy germakranolidów, z których najsilniejsze działanie wykazuje caleicyna. Ponadto zidentyfikowano calaksynę, ciliarynę, 1-β-acetoksy-zakatechinolid, 1-oksy-zakatechinolid, caleokromeny A i B, calinę, caleicynę I i II, akacetynę i metyloakacetynę.



Rys. 2. Struktury związków chemicznych z grupy aryloketoamin.

Catha edulis (Khat), roślina z rodziny dławiszowatych *Celastraceae*, rośnie we wschodniej Afryce i południowej Arabii. Jest nazywana „afrykańską sałatą” i „buszmeńską herbata?”. Intoksykacja wywołana przez Khat może przyjąć postać hipertonii i tachykardii, ale wzrost ciśnienia krwi nie jest znaczny. Aktywnym składnikiem rośliny jest katinon (α -aminopropiofenon). Efekty, jakie wywołuje, są podobne do objawów spożycia amfetaminy i dlatego katinon jest często nazywany naturalną amfetaminą. Po przyjęciu katinonu lub żuciu liści efekty pojawiają się szybciej niż po amfetaminie, ale utrzymują krócej, co jest zrozumiałe z uwagi na szybszy metabolizm związków z grupą karbonylową niż metylenową przy węglu β . Katinon jest związkiem dość nietrwałym, jego zawartość w liściach zmniejsza się w miarę wysychania, gdyż ulega przekształceniu w słabiej działającą katinę oraz norefedrynę, 3,6-dimetylo-2,5-difenylpirazyne oraz 1-fenyl-1,2-propandion. Większe dawki katinonu lub zawierających go preparatów z *Catha edulis* wywołują stany pobudzenia, utratę apetytu i bezsenność. Mogą również być przyczyną zachowań maniакаlnych, urojeń i halucynacji, a także zaburzeń czynności układu oddechowego, sercowo-naczyniowego i pokarmowego.

Echinopsis pachanoi (San Pedro), z rodziny kaktusowatych *Cactaceae*, kaktus rosnący w Ameryce Południowej, głównie w Peru i Ekwadorze. Jego aktywnym składnikiem jest meskalina (patrz rys. 2), której zawartość wynosi około 0,21-1,8%. Oprócz niej występują także inne psychoaktywne pochodne fenyloetyloaminy, m.in. 3,4-dimetoksyfenyletyloamina, 4-hydroksy-3-metoksyfenyletyloamina, 3-hydroksy-4,5-dimetoksyfenyletyloamina, tyramina oraz hordenina.

Kava kava (*Piper methysticum*), pieprz metystynowy, z rodziny pieprzowatych *Piperaceae*, roślina rosnąca na wyspach zachodniego Pacyfiku, która w postaci wysu-

szej stosowana jest jako herbata ziołowa. Zawiera związki z grupy kawalaktonów, m.in. metystycynę, jangoninę, kawainę i ich dihydropochodne, które są odpowiedzialne za efekty psychotropowe i spazmolityczne rośliny. Wywołują stan zbliżony do zamroczenia alkoholowego: utrudnione utrzymanie się na nogach i poruszanie, a także zaburzenia wzroku i słuchu.

Leonotis leonurus, z rodziny jasnowatych *Lamiaceae*, roślina rosnąca w południowej Afryce, gdzie nazywana jest „dziką marihuaną” (*Wild Dragga*) i używana jako substytut konopi. Ekstrakty z jej liści i kwiatów wywołują euforię, pobudzenie oraz efekty empatogenne podobne do marihuany, utrzymujące się od 4 do 6 godzin. Za psychoaktywne działanie ekstraktów z rośliny odpowiedzialna jest grupa alkaloidów, w której skład wchodzi m.in. leonuryna, marrubina oraz leonityna (ester butylowy kwasu 4-guanidynosyryngowego).

***Mimosa tenuiflora* (*Mimosa hostilis*)**, czulek, z rodziny mimozowatych *Mimosaceae*, rośnie na północno-wschodnich terenach Ameryki Południowej i w Meksyku. W korze jej korzeni występują psychoaktywne alkaloidy (około 1%), z których ilościowo dominuje silnie halucynogenna dimetylotryptamina. Z uwagi na wysoką zawartość DMT *Mimosa tenuiflora* jest wykorzystywana, podobnie jak *Psychotria viridis*, do sporządzania halucynogennego napoju ayahuasca. Dożylnie podanie DMT wywołuje znaczne przyśpieszenie akcji serca oraz wzrost skurczowego i rozkurczowego ciśnienia krwi. Dawka 0,4 mg/kg podana w postaci iniekcji, wywołuje w ciągu dwóch minut przyśpieszenie akcji serca o 26 uderzeń na minutę oraz wzrost skurczowego ciśnienia krwi o 35 mmHg i rozkurczowego o 30 mmHg¹⁹.

Dimetylotryptamina jest aktywna, gdy przyjmuje się ją w postaci iniekcji, pali się ją lub wdycha, natomiast podana doustnie traci aktywność, gdyż ulega rozkładowi przez obecną w przewodzie pokarmowym monoaminoksydazę.

***Mitragyna speciosa* (*Kratom*)**, z rodziny marzanowatych *Rubiaceae*, rośnie w południowo-wschodniej Azji: w Tajlandii i na Półwyspie Malajskim²⁰. W Tajlandii liście noszą nazwę „kratom”, a na Półwyspie Malajskim – „ketum” lub „biak”. Mają one działanie podobne do opiatów i kokainy. Stymulujące działanie rośliny sprawia, że miejscowa ludność stosuje ją jako środek zmniejszający uczucie zmęczenia i pozwalający wykonywać ciężką pracę, nawet w miejscach silnie nasłonecznionych. Kratom rozprzodza się i sprzedaje w postaci liści, ekstraktów i proszków. Z rośliny wyizolowano 22 indolowe i oksyindolowe alkaloidy, wśród nich: mitragyninę, uważaną wcześniej za najbardziej aktywny składnik rośliny, mitrafilinę oraz 7-hydroksymitragyninę, która ma najsilniejsze działanie biologiczne. Inne substancje występujące w *Mitragyna speciosa* to raubazyna i korynanteidyna, rynchofilina i izorynchofilina, rotundifolina i specjogynina. Zarówno jakościowy, jak i ilościowy skład tych alkaloidów zależy między innymi od geograficznego regionu i warunków klimatycznych²¹.

Długotrwałe zażywanie rośliny prowadzi do uzależnienia. Typowe objawy zespołu abstynencyjnego to agresywność, bóle mięśni i konwulsyjne ruchy kończyn,

¹⁹ R.S. Gable, *Risk assessment of ritual use of dimethyltryptamine (DMT) and harmala alkaloids*, *Addiction*, 1029 (2007) 24.

²⁰ S. Chittrakarn, K. Sawangjaroen, S. Praseththo, B. Janchawee, N. Keawpradub, *Inhibitory effects of kratom leaf extract (*Mitragyna speciosa* Korth) on the rat gastrointestinal tract*, *J. Ethnopharmacology*, 116 (2008) 173.

²¹ K. Matsumoto, S. Horis, H. Ishikawa, H. Takayama, N. Aimi, D. Ponglux, K. Watanabe, *Antinociceptive effect of 7-hydroxymitragynine in mice: Discovery of an orally active opioid analgesic from the Thai medicinal herb *Mitragyna speciosa**, *Life Sci.*, 12 (2004) 2143.

anoreksja, chudnięcie i bezsenność. Ostatnio obserwuje się stosowanie jej przez narkomanów opiatowych i kannabinoidowych, w przypadkach trudności ze zdobyciem heroiny i haszyszu. Łatwa dostępność i niska cena w porównaniu z innymi narkotykami przyczyniły się do wzrostu jej popularności i rozpowszechnienia²².

Nymphaea caerulea, z rodziny grzybieniowatych *Nymphaeaceae*, rośnie w Afryce wzdłuż Nilu i Azji, np. w Tajlandii. Zawiera alkaloidy nucyferynę i aporphinę. Nucyferyna blokuje receptory dopaminowe, wywołując katalepsję i hamując spontaniczną aktywność motoryczną. Aporphina należy do alkaloidów chinolinowych. Jej pochodną jest apomorfina²³.

Peganum harmala, poganek rutowaty, zwany również rutą stepową lub rutą syryjską, z rodziny parolistowatych *Zygophyllaceae*, rośnie w północnej Afryce, na Bliskim Wschodzie, w Hiszpanii, we Włoszech i w Grecji, a także w południowo-zachodnich rejonach USA i w Australii. Z wysuszonych nasion tej rośliny wyizolowano alkaloid harminę – inhibitor MAO. Harmina (1-metylo-4-metoksykarbolina) jest alkaloidem z grupy β -karbolin, znanym również pod nazwami telepatyna i banisteryna. Harmina i jej uwodorzynowana pochodna, harmalina, są inhibitorami MAO. Ich zawartość w nasionach waha się od 2 do 7%. Czwartym alkaloidem tej grupy, harman, powstający w wyniku odłączenia ugrupowania metoksylogowego od harminy, wykryto w męczennicy *Passiflora incarnata*.

***Psychotria viridis* (Chacruna)** z rodziny marzanowatych *Rubiaceae*. Od 0,1 do 0,6% suchej masy rośliny stanowią alkaloidy, z których 99% to silnie halucynogenna dimetylotryptamina (DMT).

Rivea corymbosa, z rodziny powojowatych *Convolvulaceae*, pnącze rosnące w Ameryce Południowej i w Meksyku. Jej nasiona zawierają duże ilości alkaloidu ergolinowego – erginy.

Salvia divinorum, szalwia wieszczą, z rodziny jasnotowatych *Lamiaceae*, rośnie w Meksyku na wysokości od 300 do 1800 m nad poziomem morza. Zawiera w liściach halucynogenną salwinorynę A (diwinorynę), którą zidentyfikował w 1982 r. Alfredo Ortega i niezależnie od niego, nieco później, Leander Valdes²⁴. Nazywana jest także „boską szalwią” lub „szalwią czarownika”. Jest jedynym znanym psychoaktywnym dwuterpenem i jednym z najsilniejszych naturalnych halucynogenów. Jej skuteczna dawka (200–1000 μ g przyjmowana podczas palenia) jest tylko czterokrotnie większa, niż wywołująca halucynacje dawka najsilniejszego znanego halucynogenu LSD (50–250 μ g), natomiast dwukrotnie niższa niż syntetycznego halucynogenu o akronimie DOB, czyli 2,5-dimetoksy-4-bromoamfetaminy (500–2000 μ g). Oprócz salwinoryny A w liściach *Salvia divinorum* wykryto dwa inne związki o podobnej strukturze, ale niewykazujące wyraźnego działania biologicznego, salwinorynę B (około 4% aktywności salwinoryny A) i salwinorynę C (około 1% aktywności)²⁵. *Salvia divinorum* jest stosowana od wieków w niektórych regionach Meksyku przy tradycyjnych obrzędach ludowych. Najczęściej żuje się i połyka liście, miazdzy liście i poddaje ekstrakcji mia-

²² E.W. Boyer, K.M. Babu, J.E. Adkins, Ch.R. McCurdy, J.H. Helpern, *Self-treatment of opioid withdrawal using kratom (Mitrogonia speciosa korth)*, *Addiction*, 103 (2008) 1048.

²³ C. Stevigny, C. Bailly, J. Quetin-Leclercq, *Cytotoxic and antitumor potentialities of aporphinoid alkaloids*, *Curr. Med. Chem. Anticancer agents*, 5 (2005) 173.

²⁴ L.J. Valdes, H.M. Chang, D.C. Visger, M. Koreeda, *Salvinorin C, a New Neoclerodane Diterpene from a Bioactive Fraction of the Hallucinogenic Mexican Mint Salvia divinorum*, *Organic Lett.*, 3 (2001) 3935.

²⁵ Y. Feng, B.L. Roth, *Salvinorin A: A novel and highly selective k-opioid receptor agonist*, *Life Sci.*, 75 (2004) 2615.

zję za pomocą soków, a także pali liście. Halucynogenne działanie tych preparatów jest intensywne i trwa blisko godzinę. Od kilku lat roślina jest uprawiana w Kalifornii i stosowana jako legalny halucynogenem.

Unikalność salwinoryny A polega na tym, że jest ona pierwszym selektywnym agonistą receptorów κ pochodzenia naturalnego, który nie zawiera azotu, pierwszym bezazotowym ligandem receptorów κ oraz jedynym znanym naturalnym niealkaloidalnym halucynogenem.

Tabernathe iboga, z rodziny toinowatych *Apocynaceae*, krzew rosnący w Afryce Zachodniej. Zawiesina sproszkowanej kory jest w Afryce stosowana jako środek stymulujący ośrodkowy układ nerwowy i wywołujący charakterystyczne, barwne halucynacje. Z kory wyizolowano alkaloid tryptaminowy – ibogainę, która wykazuje słabe działanie stymulujące OUN. Przyjmowanie dużych dawek narkotyku może doprowadzić do wystąpienia tzw. złych podróży (*bad trips*), takich jak po LSD. Ekstrakt zawierający wszystkie alkaloidy kory *Tabernatha iboga* bywa często nazywany „Indra extract” i stosowany do terapii uzależnienia od heroiny. Wyższe dawki ibogainy (10 mg/kg wagi ciała) wywołują doznania, które dzielą się na dwie wyraźne fazy: wizyjną i introspektywną. Faza wizyjna obejmuje bardzo różnorodne efekty wizualne przy zamkniętych oczach. Towarzyszy jej często euforia, napady niekontrolowanego śmiechu i lęku oraz zaburzenia pamięci krótkotrwałej. Po kilku godzinach objawy ustępują i zaczyna się faza introspektywna: nastrój wzmożony, uspokojenie i uczucie relaksu. Ibogaina wzbudziła duże zainteresowanie ze względu na właściwości eliminowania lub łagodzenia zespołów odstawiennych, związanych z uzależnieniem od opiatów, metamfetaminy, alkoholu i nikotyny. Powoduje zanik objawów głodu narkotykowego na kilka dni lub dłużej, co ułatwia przeprowadzenie detoksykacji pacjenta. W przypadku słabych objawów odstawiennych, stosuje się ją w dawce 5 mg/kg wagi ciała, a w przypadkach ciężkiego, wielonarkotykowego uzależnienia – do 30 mg/kg.

Trichocereus peruvianus (Echinopsis peruviana) Peruwiański Peyote, z rodziny *Cactaceae*, kaktus rosnący w Andach na wysokości 2000–3000 m. Zawiera psychoaktywne alkaloidy, z których najważniejsza jest meskalina odznaczająca się silnym działaniem halucynogennym.

Pochodne metkatinonu

Objęcie kontrolą znanych i popularnych narkotyków z grupy fenyloizopropylaminy (amfetaminy, metamfetaminy) było impulsem dla nielegalnych producentów do poszukiwania nowych związków chemicznych. Związki te posiadałyby podobne właściwości psychoaktywne, ale z powodu nieco odmiennej struktury chemicznej, nie byłyby klasyfikowane w świetle ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii jako zabronione substancje psychotropowe lub środki odurzające. Było to bezpośrednim powodem pojawienia się na rynku nielegalnym wielu substancji będących modyfikacją amfetaminy i metamfetaminy, wśród których największą popularność zdobyła MDMA. Szerszy opis zjawiska przedstawiony został w pierwszym numerze „Przeglądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”²⁶. W latach 90. odnotowano pojawienie się na rynku nielegalnym metkatinonu, silnego stymulanta o strukturze bezpośrednio wywodzącej się od

²⁶ D. Błachut, *Współczesna scena narkotykowa. Cz. 1 – Charakterystyka najpopularniejszych substancji psychotropowych i środków odurzających*, „Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego”, 2009, nr 1(1), s. 36.

metamfetaminy (patrz rys. 2). Jak się okazuje, dekadę później związek ten rozpoczął ewolucję nowej podrodziny pochodnych amfetaminy, które z uwagi na obecność wspólnego elementu strukturalnego, tj. grupy karbonylowej osadzonej w pozycji α w stosunku do pierścienia aromatycznego, określa się jako aryloketoaminy. Pierwszym narkotykiem zmodyfikowanym z tej grupy, wykrytym i scharakteryzowanym w 2008 r. przez chemików w materiale zabezpieczonym w dystrybucji internetowej, był związek chemiczny o nazwie 2-metylamino-1-(4-metylofenylo)propan-2-one, o nazwie zwyczajowej mefedron²⁷. Występujący w postaci soli – chlorowodoru, w czystej postaci jest białą krystaliczną substancją. Mefedron jest związkiem chemicznym nieposiadającym żadnego zastosowania w leczeniu oraz w przemyśle farmaceutycznym jako substrat do produkcji leków²⁸. Nie stwierdzono także, aby miał jakiegokolwiek inne zastosowanie komercyjne. Nie opublikowano także żadnych formalnych doniesień naukowych odnośnie jego profilu farmakologicznego i toksyczności. Można tylko przypuszczać, że jego bliskie pokrewieństwo strukturalne do metamfetaminy i metkatinonu sugeruje także zbliżony mechanizm działania, tj. powoduje stymulację poprzez blokowanie wychwytu zwrotnego lub uwalnianie neurotransmiterów, jak serotonina, dopamina i norepinefryna (noradrenalina). Według relacji użytkowników mefedron przyjmowany jest doustnie w postaci proszku, tabletek, kapsułek, a także poprzez błonę śluzową nosa – podobnie jak kokaina²⁹. W ofercie niektórych sklepów internetowych preparaty zawierające mefedron reklamowane były jako legalna alternatywa kokainy (przykładowa nazwa produktu: „SubCoca”). Analiza chemiczna preparatów wykazała zawartość mefedronu w ilości od 5 do 250 mg w tabletkach (kapsułkach).

Z relacji użytkowników wynika, że pierwsze efekty po spożyciu mefedronu pojawiają się po około 15–45 minutach, a po zażyciu poprzez inhalację – już po kilku minutach. Zaobserwowano, że pożądaný efekt psychoaktywny utrzymuje się stosunkowo krótko (2–3 godziny), zmuszając zażywającego narkotyk do przyjmowania w ciągu jednej sesji narkotycznej kilku kolejnych porcji³⁰.

Zebrane dane na temat oddziaływania mefedronu na organizm ludzki pochodzą głównie z relacji osób, które deklarowały przyjęcie narkotyku. Większym stopniem wiarygodności cechują się relacje osób, które były hospitalizowane. Przyjęcie narkotyku potwierdzono u nich badaniem materiału biologicznego. Pozytywnie odbierane efekty psychoaktywne to: przyjemna stymulacja, polepszenie nastroju, chęć nawiązywania kontaktów z innymi osobami. Jako niepożądane efekty uboczne opisano wiele objawów: podniesienie temperatury ciała, zlewne poty, tachykardia, wzrost ciśnienia krwi, zaburzenia widzenia, uczucie zmęczenia, utrata apetytu, oczopląs, a także problemy z koncentracją i pamięcią. Zaobserwowano charakterystyczne oznaki w postaci sinienia kostek palców rąk i nóg, co może świadczyć o jego negatywnym wpływie na system krążenia³¹.

Osoby zażywające przez dłuższy czas mefedron sygnalizowały także pojawienie się uporczywego pragnienia przyjmowania dalszych dawek narkotyku, które, zda-

²⁷ D.M. Wood, S. Davies, M. Puchnarewicz, J. Button, R. Archer, H. Ovaska, J. Ramsey, T. Lee, D.W. Holt, P. I. Dargan, *Recreational Use of Mephedrone (4-Methylmethcathinone, 4-MMC) with Associated Sympathomimetic Toxicity*, J. Med. Toxicol. 6 (2010) 327.

²⁸ *Risk assessment report of new psychoactive substance: 4-methylmethcathinone (mephedrone)*, European Monitoring Centre for Drugs and drug Addiction, Lisbon 2010.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

³¹ Tamże.

niem specjalistów, nie nosi cech typowego uzależnienia psychicznego i fizycznego. Zażywający mefedron, mający wcześniejsze doświadczenia z amfetaminą, Ecstasy i kokainą, zaznaczali, że podobnego efektu nie doświadczali w przypadku tych narkotyków.

Według danych ankietowych Europejskiego Centrum Monitorowania, od momentu wprowadzenia substancji na rynek w 2008 r., zażywanie jej gwałtownie rosło. Jako jedną z przyczyn podaje się zmniejszenie dostępności amfetaminy i MDMA, pogorszenie się jakości tych narkotyków oraz obniżenie jakości kokainy z powodu dodatku levamisolu jako domieszki. Dane ankietowe z grudnia 2009 r. podają, że mefedron był czwartym pod względem popularności, za marihuaną, kokainą i MDMA, narkotykiem w państwach Unii Europejskiej³².

Według dostępnych danych produkcja związku odbywa się w niektórych państwach azjatyckich. Nie odnotowano prób produkcji na terenie państw europejskich. Wydaje się, że działalność lokalnych dystrybutorów ogranicza się wyłącznie do pozyskania hurtowych ilości substancji aktywnej, a następnie konfekcjonowania, czyli przygotowania tabletek w torebkach, tabletkach, kapsułkach. Nie zebrano ewidentnych dowodów na zaangażowanie w proceder zorganizowanej przestępczości. Do największych konfiskat doszło w Holandii (październik 2009 r.), gdzie zarekwirowano około 130 kg mefedronu (ekwiwalent prawie 260 000 tabletek) oraz urządzenia tabletkujące. W Szwecji do końca 2009 r. odnotowano ponad 400 konfiskat o łącznej masie narkotyku około 13 kg³³.

Znaczne rozpowszechnienie mefedronu, w połączeniu z jego niewątpliwie niebezpiecznymi właściwościami, było powodem podjęcia niezbędnych kroków w celu objęcia go ścisłą kontrolą w obrębie państw Unii Europejskiej. Po analizie opracowanego przez specjalistów EMCDDA i Europolu *Raportu ryzyka*³⁴, w listopadzie 2010 r. Rada Unii podjęła decyzję o konieczności objęcia kontrolą tej substancji³⁵. W raporcie zaznaczono jednak, że penalizacja produkcji, sprzedaży bądź posiadania może inicjować negatywne zjawiska. Specjaliści wskazali dwa rodzaje możliwych niekorzystnych reperkusji; pierwszy – duża popularność mefedronu oraz popyt mogą inicjować próby nielegalnej syntezy i dystrybucji produktu, według modelu znanego już dla amfetaminy i Ecstasy; drugi – zamiast mefedronu wprowadzone zostaną jego strukturalnie zmodyfikowane analogi, których nieznanne właściwości psychoaktywne i potencjalna toksyczność mogą być bardziej niebezpieczne dla użytkownika niż w przypadku mefedronu.

Istotnie, zamiast usuniętego z listy dochodowych produktów mefedronu, właściciele sklepów wprowadzili do oferty jego strukturalne modyfikacje. Dotychczas zidentyfikowano 11 nowych aryloketoamin, wywodzących się strukturalnie z mefedronu³⁶. Związki te, ze względu na sposób modyfikacji cząsteczki mefedronu, można podzielić na cztery zasadnicze grupy (patrz rys. 2):

³² 2010 Annual report on the state of the drugs problem in Europe, Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, Lisbon 2010.

³³ Risk assessment report of...

³⁴ Tamże.

³⁵ Council Decision of 2 December 2010 on submitting 4-methylmethcathinone (mephedrone) to control measures, Official Journal of the European Union, 2010/759/EU, 8.12.2010.

³⁶ M.R. Meyer, J. Wilhelm, F.T. Peters, *Beta-keto amphetamines: studies on the metabolism of the designer drug mephedrone and toxicological detection of mephedrone, butylone, and methylone in urine using gas chromatography-mass spectrometry*, Anal. Bioanal. Chem., 397 (2010) 1225; K. Zaitso, M. Katagi,

- 1) układy otrzymane w wyniku zmiany podstawienia atomu azotu przy zachowaniu oryginalnej konstrukcji pierścienia aromatycznego (A),
- 2) układy otrzymane w wyniku modyfikacji pierścienia aromatycznego przy zachowaniu oryginalnego podstawienia przy atomie azotu (B),
- 3) układy otrzymane w wyniku kombinacji zmian przedstawionych w punktach 1 i 2 wraz z modyfikacją długości łańcucha bocznego (C),
- 4) układy otrzymane w wyniku wprowadzenia atomu drugorzędowego azotu związanego w pierścieniu pirolidynowy oraz kombinacji trzech wymienionych powyżej typów zmian (D).

Nieliczne dane literaturowe oraz subiektywne oceny konsumentów wskazują, że nowe analogi modyfikowane wyłącznie na łańcuchu bocznym i azocie, a także związki z niepodstawionym pierścieniem fenylovym, charakteryzują się działaniem zbliżonym do amfetaminy (stymulanty). Układy zawierające mostek dioksymetylenowy (metylon, butylon, pentylon), analogiczny jak w przypadku pochodnych Ecstasy, charakteryzują się podobnym jak narkotyki tej grupy profilem działania³⁷. Co ciekawe, z reguły tej wyłamują się układy czwartej grupy, strukturą przypominające lek o nazwie Pyrovaleron (Centroton, Thymergix)³⁸. Pyrovaleron stosowany był w latach 60. pomocniczo w leczeniu otyłości, jednak z powodu licznych efektów ubocznych oraz rozwoju uzależnienia został wycofany z lecznictwa. Jego najpopularniejszą modyfikacją, która zagościła na rynku dopalaczy, jest 3,4-metylenodioksympyrovaleron (MDPV). Substancja ta, pomimo podobieństwa do metylenu i Ecstasy, nie wykazuje ich właściwości psychoaktywnych i działaniem przypomina bardziej amfetaminę i kokainę. Opisane związki, podobnie jak mefedron, są odpowiedzialne za występowanie efektów ubocznych wskazujących niewątpliwie na ich toksyczne własności. U osób stosujących preparaty zawierające analogi mefedronu i pyrovaleronu obserwowano stany nadmiernego pobudzenia, derealizacji, depersonifikacji, ostre zaburzenia układu pokarmowego, tachykardię i nadciśnienie.

Syntetyczne kannabinoidy

Wykrycie przez chemików firmy THC Pharma w „mieszankach ziołowych” typu „Spice” syntetycznego kannabinoidu JWH-018 o silnym działaniu psychotropowym wyzwoliło lawinę doniesień i komentarzy pokazujących z jednej strony zasięg tego przestępczego procederu, a z drugiej – skalę związanych z nim zagrożeń. Preparaty typu „Spice” występują na rynku od 2002 r., ale szczyt ich popularności przypadł na drugą połowę 2008 r. Chociaż są reklamowane jako „kadzidełka” i nieszkodliwe mieszanki ziołowe nieprzeznaczone do konsumpcji, nabywcy kupują je do palenia jako preparaty marihuano- i haszyszopodobne. Na wielu internetowych blogach konsumenci opisywali kannabinoidopodobne efekty wywołane ich paleniem, jednak mikroskopowe analizy tych preparatów nie wykazywały obecności fragmentów rośliny *Cannabis sativa*. Również w badaniach chemicznych moczu osób

H.T. Kamata, T. Kamata, N. Shima, A. Miki, H. Tsuchihashi, Y. Mori, *Determination of the metabolite of new designerdrugs bk-MBDB and bk-MDEA in human urine*, Forensic Sci. Int. 188 (2009) 131.

³⁷ D.M. Wood, S. Davies, M. Puchnarewicz, J. Button, R. Archer, H. Ovaska, J. Ramsey, T. Lee, D.W. Holt, P. I. Dargan, *Recreational Use of Mephedrone...*

³⁸ P.C. Meltzer, D. Butler, J.R. Deschamps, B.K. Madras, *1-(4-methylphenyl)-2-pyrrolidin-1-yl-pentan-1-one (pyrovalerone) Analogues: A Promising Class of Monoamine Uptake Inhibitors*, J. Med. Chem., 49 (2006) 1420.

zażywających te preparaty nie wykryto ani kannabinoidów, ani ich metabolitów. Mogło to wskazywać, że do tych ziołowych mieszanek dodawane są syntetyczne substancje psychoaktywne odpowiedzialne za psychotropowe działanie preparatów, ale dopiero badania wykonane w laboratoriach THC Pharma potwierdziły ostatecznie te przypuszczenia.

Zespoły badawcze z University Medical Center we Freiburgu (Niemcy)³⁹ i z National Institute of Health Sciences w Japonii⁴⁰ zidentyfikowały w preparatach sprzedawanych jako mieszanki ziołowe i „kadzidełka” związek o kryptonimie CP-47,497-C8. Stwierdzono również, że mieszanki o nazwach „Spice Gold”, „Spice Silver”, „Spice Diamond”, „Buddha Melt”, „Buddha Blend”, „Genie”, „Smoke” i „Skunk” są także „wzbogacone” syntetycznymi agonistami receptorów CB1 i CB2, wywołującymi efekty podobne do marihuany, ale znacznie od nich silniejsze.

W tym samym czasie laboratorium służb celnych i granicznych w Chicago (USA) otrzymało do analizy materiał roślinny w opakowaniach z napisami „Spice Gold”, „Spice Silver”, „Spice Diamond”, „Genie”, „Yucatan Fire”, „Skunk” i „Sence” pochodzący z dużego transportu zatrzymanego przez te służby. Badania laboratoryjne wykazały m.in. obecność witaminy E oraz syntetycznego kannabinoidu, znanego pod kryptonimem HU-210 (11-hydroksy-dimetyloheptylo- Δ^8 -THC), działającego ponad dwieście razy silniej od tetrahydrokannabinolu⁴¹.

Lindigkeit i współpracownicy⁴² badali skład różnych mieszanek ziołowych sprzedawanych na rynku niemieckim przed 22 stycznia 2009 r., tj. przed objęciem kontrolą preparatów wykrytych w „ziołowych mieszankach”, oraz w marcu 2009 r., a więc cztery tygodnie po wprowadzeniu zakazu ich stosowania. O ile w grudniu 2008 r. mieszanki „Spice Gold 1”, „Spice Gold 2”, „Chill out” i „Smoke” zawierały CP-47,497 w stężeniach od 5,4 do 11,0 mg/gram, JWH-018 wykryto tylko w jednej mieszance w stężeniu 2,3 mg/g, a JWH-073 w ogóle w nich nie występował, o tyle cztery tygodnie później, gdy obowiązywał już zakaz stosowania CP-47,497 i JWH-018, w siedmiu badanych produktach („Forest Humus”, „Scope Vanilla”, „Scope Wildberry”, „Chill X”, „Chill out”, „Space” i „Silent Black”) CP-47,497 wykryto tylko w dwóch, JWH-018 nie występował w żadnej, natomiast JWH-073, nie objęty kontrolą analog JWH wykazujący równie silne jak JWH-018 działanie psychotropowe, wykryto w trzech mieszankach. Badanie wykonane 6 kwietnia 2009 r. wykazało brak na rynku mieszanek „Chilli out” i „Chilly X”, które zawierały CP-47,497-C8 (jest to analog strukturalny o dimetylooktylowym łańcuchu bocznym przy C3), a badanie przeprowadzone 5 czerwca 2009 r. ujawniło, że mieszanki „Scope” i „Forrest Humus”, zawierające nie objęty kontrolą, ale silnie psychoaktywny związek o kryptonimie JWH-073, pozostały na rynku i były nawet reklamowane jako „produkty niezawierające domieszek JWH-018 i CP-47,497”.

³⁹ V. Auvarter, S. Dresen, W. Weinmann, M. Muller, M. Putz, N. Ferreiros, *Spice and other herbal blends: harmless incense or cannabinoid designer drugs?* J. Mass Spectrom., 44 (2009) 832.

⁴⁰ N. Uchiyama, R. Kikura-Hanajiri, N. Kawahara, Y. Goda, *Identification of cannabimimetic indole as a designer drug in a herbal product*, Forensic Toxicol. 27 (2009) 61; N. Uchiyama, R. Kikura-Hanajiri, N. Kawahara, Y. Haishima, Y. Goda, *Identification of a cannabinoid analog as a new type of designer drug in a herbal product*, Chem. Pharm. Bull., 57 (2009) 439.

⁴¹ „Spice” – plant material(s) laced with synthetic cannabinoids or cannabinoid mimicking compounds, Drug Enforcement Administration Microgram Bulletin, 42 (2009) 23.

⁴² R. Lindigkeit, A. Boehme, I. Eiserloch, M. Luebbecke, M. Wiggermann, L. Ernst, T. Beuerle, *Spice: A never ending story?* Forensic Sci. Int., 191 (2009) 58.

Producenci zabezpieczyli się więc na wypadek wykrycia przestępczego proceduru „wzbogacania” mieszanek ziołowych silnie działającymi składnikami, które nie były ujawnione w składzie produktu, przygotowując gotowe substytuty o zbliżonej budowie oraz zbliżonym, równie silnym i podobnie ukierunkowanym działaniu, ale nie objęte kontrolą. Ta oszukańcza strategia marketingowa polega w tym przypadku na bardzo szybkim zastąpieniu, w świetnie sprzedających się na rynku preparatach typu „Spice” i „Sence”, objętych kontrolą związków JWH-018 i CP-47,497, nielegalnym, ale równie silnie działającym i szkodliwym związkiem o kryptonimie JWH-073. W ten sposób intratny, choć ze społecznego punktu widzenia wysoce szkodliwy, interes nadal funkcjonuje, popularne i znajdujące licznych nabywców preparaty nadal zalewają rynek, nabywcy otrzymują produkty o właściwościach, do jakich są przyzwyczajeni i jakich oczekują (tj. analogicznych do marihuany i haszyszu), a zagrożenie ich zdrowia nie ulega zmniejszeniu (czemu miało służyć objęcie kontrolą JWH-018). Eufemistyczne nazwy: „kadzidełko” i „mieszanki ziołowe” mają służyć jedynie zamaskowaniu prawdziwego celu, w jakim oferuje się te produkty, tj. palenie i uzyskiwanie efektów podobnych do marihuany i haszyszu.

Warto zwrócić uwagę, że dodawane do mieszanek nielegalne związki o silnym działaniu biologicznym nie są poddawane żadnym badaniom toksykologicznym i klinicznym, nie wspominając już o jakimkolwiek monitoringu farmakokinetycznym i metabolicznym, jaki przykładowo wykonali dla JWH-015 Zhang i współpracownicy⁴³. Producenci kierujący się wyłącznie dążeniem do uzyskania maksymalnych zysków, narażają nieświadomych zagrożeni nabywców na duże niebezpieczeństwo. Związki te, poza toksycznym wpływem na OUN, mogą, przy długotrwałym stosowaniu, doprowadzić do uzależnienia ze wszystkimi jego groźnymi skutkami. Do tej pory, według danych EMCDDA, na terenie państw Unii Europejskiej zidentyfikowano 25 syntetycznych kannabinoidów⁴⁴.

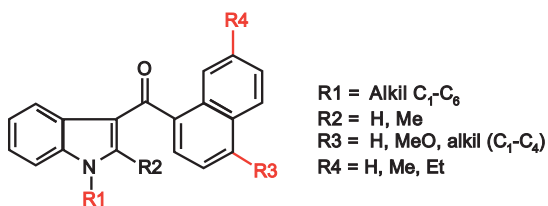
Analiza dotychczas zidentyfikowanych związków pozwala na podzielenie ich na następujące kategorie strukturalne (rys. 3):

- 1) pochodne naftyloindolu – np. JWH-015, JWH-018, JWH-073,
- 2) pochodne naftylometylenoindolu,
- 3) pochodne naftoilopirołu,
- 4) pochodne naftylometylidenoindenu,
- 5) pochodne fenyloacetyloindolu – np. JWH-250,
- 6) pochodne cykloheksylofenolu – np. CP-47,497,
- 7) pochodne dibenzopiranu (strukturalne analogi $^9\Delta$ -THC) – HU-210.

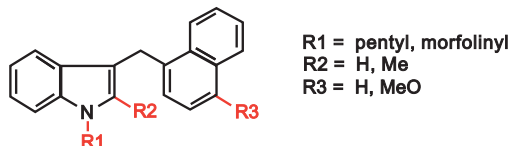
Podstawniki oznaczone jako R to miejsca możliwej modyfikacji każdej ze struktur, która przy doborze odpowiedniego podstawnika może prowadzić do związku o silnym oddziaływaniu psychoaktywnym. Biorąc pod uwagę sześć struktur wyjściowych, z których każda oferuje co najmniej jedno miejsce modyfikacji oraz możliwość zastosowania różnych podstawników modyfikujących w połączeniu z kombinacją tych zmian, otrzymujemy setki związków chemicznych – potencjalnych obiektów zainteresowania osób komponujących skład „dopalaczy” tej grupy. Jest więc wysoce prawdopodobne, że lista

⁴³ Q. Zhang, P. Ma, R.B. Cole, G. Wang, *Identification of in vitro metabolites of JWH-015, an aminoalkylindole agonist for the peripheral cannabinoid receptor (CB2) by HPLC-MS/MS*, Anal. Bioanal. Chem., 386 (2006) 1345.

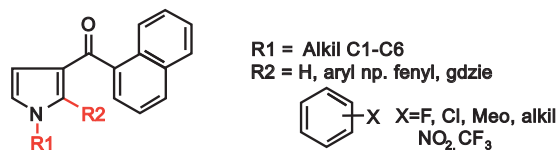
⁴⁴ Krajowe Biuro do Spraw Przeciwdziałania Narkomanii, informacje otrzymane w ramach Systemu Wczesnego Ostrzegania o Nowych Narkotykach.



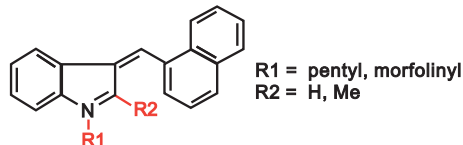
pochodne naftoilindolu



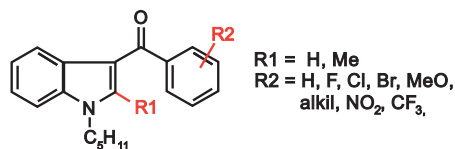
pochodne naftylometyloindolu



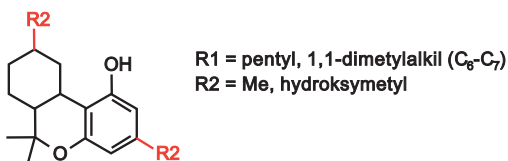
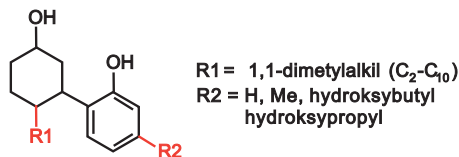
pochodne naftoilopirołu



pochodne naftylometylidenoindolu



pochodne fenylacetyloindolu



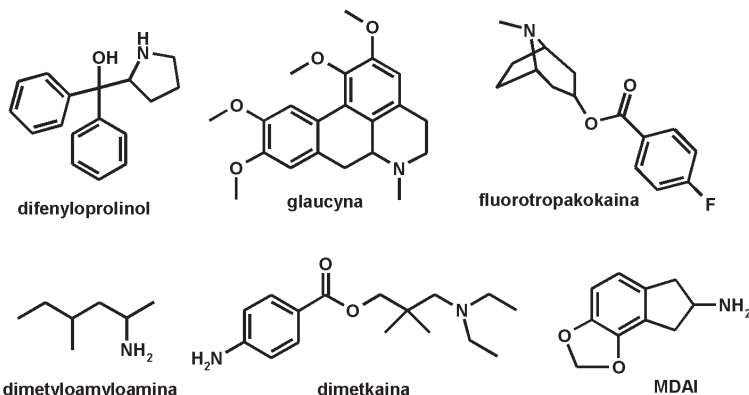
pochodne dibenzopiranu (klasyczne kannabinoidy)

Rys. 3. Ogólne struktury chemiczne syntetycznych kannabinooidów.

25 zidentyfikowanych syntetycznych kannabinoidów rozszerzy się o kolejne ich homologi i analogi.

Związki chemiczne o zróżnicowanej strukturze

Oprócz związków odznaczających się szczególnym typem budowy chemicznej (pochodne piperazyny i aryloketoamin) oraz specyficznym mechanizmem działania (syntetyczne kannabinoidy), w dopalaczach identyfikowano wiele innych związków, które charakteryzują się działaniem psychoaktywnym. Poniżej zamieszczamy kilka przykładów (rys. 4)



Rys. 4. Inne związki chemiczne zidentyfikowane w produktach określanych jako „dopalacze”.

Difenylprolinol (difenyl-2-pirolidynometanol, D2PM) – substancja, przyjęta w dawkach 25–100 mg, wywołuje pobudzenie utrzymujące się przez 5–8 godzin⁴⁵. Przyjmowana w większych dawkach i przy dłuższym stosowaniu jest bardzo niebezpieczna, gdyż powoduje uzależnienie, a także bóle w klatce piersiowej mogące wskazywać na działanie kardiotoksyczne⁴⁶.

Glaucyna – jeden z alkaloidów rośliny siwiec żółty (*Glaucium flavum*). Znajduje zastosowanie w przemyśle farmaceutycznym i kosmetycznym. Spożywana w większej dawce, może wywoływać halucynacje⁴⁷.

Fluorotropakokaina – pochodna kokainy, wykryta w Irlandii (2008 r.) m.in. w produkcie oferowanym drogą internetową o nazwie „Star Dust”. Posiada właściwości stymulujące i miejscowo znieczulające. U osób stosujących preparaty zawierające fluorotropakokainę obserwowano efekty uboczne, w tym zaburzenia pracy serca, skoki ciśnienia, znacznie przyspieszony oddech, stany psychotyczne.

⁴⁵ S. Lidder, P.J. Dargan, M. Sexton, J. Button, J. Ramsey, D.W. Holt, D.M. Wood, *Cardiovascular Toxicity Associated with Recreational Use of Diphenylprolinol (diphenyl-2-pyrrolidinemetanol)*, *J. Med. Toxicol.*, 4 (2008) 167.

⁴⁶ A.C. Johnstone, R.A. Lea, K.A. Brennan, K. Schenk, M.A. Kennedy, P.S. Fitzmaurice, *Benzylpiperazine: a drug...*

⁴⁷ P.J. Dargan, J. Button, L. Hawkins, J. Archer, H. Ovaska, S. Lidder, J. Ramsey, D. Holt, D. Wood, *Detection of the pharmaceutical agent glaucine as a recreational drug*, *Eur. J. Clin. Pharmacol.*, 64 (2008) 553.

Dimetyloamyoamina – wykryta w Irlandii (2008 r.) m.in. w produkcie o nazwie „Pinkys”. Jest to prosta amina alifatyczna o właściwościach stymulujących. W latach 60. stosowana w kroplach do nosa. Jej obecność notowana była w preparatach w mieszaninie z 2-fenyloetyloaminą i kofeiną. Używana często przez sportowców jako substancja dopingująca.

Dimetkaina (dimethocaine) – wykryta w Irlandii (2008 r.) m.in. w produkcie „Mind Melt”. Związek opisany w literaturze jako inhibitor wychwytu zwrotnego dopaminy. Posiada prawdopodobnie działanie stymulujące.

5,6-metylenodioksy-2-aminoindan (MDAI) – substancja zsyntetyzowana przez zespół Nicholasa w ramach badań nad ligandami receptorów serotoninowych. W trakcie badań *in vitro* stwierdzono, że selektywnie stymuluje wydzielanie serotoniny i może działać na organizm człowieka w sposób zbliżony do Ecstasy⁴⁸.

W artykule omówiono jedynie część związków psychoaktywnych, które pojawiły się na rynku narkotykowym w ciągu ostatnich lat. Ich pełna lista przekroczyłaby znacznie ramy tego opracowania.

Dopalacze a regulacje prawne

Próbą dostosowania polskich regulacji prawnych do dynamicznie zmieniającego się rynku dopalaczy były nowelizacje ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii⁴⁹, wprowadzające do wykazów środków odurzających i substancji psychotropowych związki psychoaktywne, w tym syntetyczne kannabinoile JWH-018, JWH-073, HU-210, mefedron oraz omówione w niniejszym artykule rośliny zawierające psychoaktywne alkaloidy. Budowanie katalogu substancji kontrolowanych, jakkolwiek skuteczne w przeszłości, nie rozwiązało problemu dynamicznych zmian na rynku dopalaczy. Zamiast objętych kontrolą związków chemicznych, dealerzy oferowali nowe produkty zawierające kolejne generacje zmodyfikowanych substancji aktywnych. Tego typu strategia przeciwdziałania zjawisku prowadziła do budowania zbyt obszernych, i co za tym idzie, kłopotliwych w studiowaniu i interpretacji wykazów będących załącznikami do ustawy. Rozwiązania stosowane w niektórych krajach (np. USA, Australii, Wielkiej Brytanii) wprowadzają tzw. kontrolę generyczną substancji narkotycznych, definiując strukturę podstawową narkotyku i określając, jakiego typu modyfikacje tej struktury zostaną automatycznie uznane za związek kontrolowany. Tego typu rozwiązanie byłoby skuteczne w przypadku np. syntetycznych kannabinoidów, piperazyn oraz ketoaryloamin, gdzie nietrudno jest wskazać strukturę podstawową związku i przewidzieć możliwości jej modyfikacji. Trudno jednak tym samym schematem postępowania ująć różnorodne związki chemiczne, wymienione w artykule, których struktura nie jest obiektem manipulacji.

W nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej ustawodawca, chcąc objąć przepisami jak najwięcej substancji czynnych występujących w dopalaczach, określa je jako tzw. środki zastępcze⁵⁰.

⁴⁸ A.P. Monte, D. Marona-Lewicka, N.V. Cozzi, D. E. Nichols, *Synthesis and pharmacological examination of benzofuran, indan, and tetralin analogues of 3,4-(methylenedioxy)amphetamine*. J. Med. Chem., 36 (1993) 3700.

⁴⁹ Ustawa z 20 marca 2009 r. o zmianie ustawy ..., oraz Ustawa z dnia 10 czerwca 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, (Dz.U. Nr 143, poz. 962).

⁵⁰ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii oraz ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej, (Dz.U. Nr 213, poz. 1396).

W art. 1 tej ustawy, wprowadzającym zmiany w art. 4, pkt 27 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, jako *środek zastępczy określa się substancję pochodzenia naturalnego lub syntetycznego w każdym stanie fizycznym lub produkt, roślinę, grzyba lub ich część, zawierające taką substancję, używane zamiast środka odurzającego lub substancji psychotropowej lub w takich samych celach, jak środek odurzający lub substancja psychotropowa, których wytwarzanie i wprowadzanie do obrotu nie jest regulowane na podstawie przepisów odrębnych*. Nowelizacja nie wprowadza więc kontroli substancji, posługując się kryterium jej struktury, lecz intencją, w jakiej jest użytkowana. Tak skonstruowana definicja obejmuje praktycznie wszystkie substancje znajdujące się w oferowanych produktach (z wyjątkiem objętych odrębnymi przepisami), wprowadzając zakaz ich wytwarzania, wprowadzania, reklamy i promocji na terenie RP (art. 1 nowelizacji ustawy zmieniający art. 44b i dodający ust. 3 do art. 20 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii⁵¹).

Zgodnie z art. 44c. ust. 1. ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, w przypadku stwierdzenia wytwarzania lub wprowadzania do obrotu środka zastępczego lub produktu, co do którego zachodzi podejrzenie, że jest środkiem zastępczym, właściwy inspektor sanitarny stosuje przepisy art. 27c ustawy o Państwowej Inspekcji Sanitarnej⁵². W myśl tego artykułu, w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że produkt stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi, państwowy inspektor sanitarny wstrzymuje, w drodze decyzji, jego wytwarzanie lub wprowadzanie do obrotu lub nakazuje wycofanie produktu z obrotu na czas niezbędny do przeprowadzania oceny i badań jego bezpieczeństwa, nie dłuższy jednak niż 18 miesięcy. W przypadku wydania powyższej decyzji, państwowy inspektor sanitarny zatrzymuje produkt (ust. 3 pkt 1) i nakazuje zaprzestania działalności gospodarczej w pomieszczeniach służących wytwarzania lub wprowadzania produktu do obrotu na czas niezbędny na usunięcie zagrożenia, ale nie dłużej niż na trzy miesiące (ust. 3 pkt 2). W ciągu 18 miesięcy właściwa jednostka ekspercka, np. instytut naukowo-badawczy, ma za zadanie stwierdzić, czy zatrzymany produkt ma negatywny wpływ na zdrowie lub życie ludzkie. Jeśli produkt stwarza takie zagrożenie, państwowy inspektor sanitarny, w drodze decyzji, zakazuje wytwarzania produktu lub wprowadzania go do obrotu, a jeżeli produkt już został wprowadzony, zakazuje, w drodze decyzji, wytwarzania lub wprowadzania produktu do obrotu, a także nakazuje wycofanie produktu z obrotu oraz zniszczenie go na koszt strony postępowania (ust. 6). W tym wypadku koszty przeprowadzonych badań nie są zwracane stronie postępowania (ust. 4). Ponadto, na podstawie art. 52a ust. 1 i 2 ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, właściwy państwowy inspektor sanitarny wymierza karę pieniężną w wysokości od 20 000 do 1 000 000 złotych, której wysokość uzależniona jest od ilości wytworzonego lub wprowadzonego do obrotu środka zastępczego.

Kolejna nowelizacja ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii⁵³ wprowadzają do wykazów środków odurzających i substancji psychotropowych wiele nowo zidentyfikowanych związków chemicznych, w tym nowe syntetyczne kannabinoidy (JWH-081, JWH-122, JWH-203, JWH-398, RCS-4), pochodne aryloketoamin (4-EMC, 4-FMC,

⁵¹ Ustawa z 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (Dz.U. nr 179, poz. 1485).

⁵² Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 2011 r. Nr 212, poz. 1263).

⁵³ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii, (Dz.U. z 2011 r. Nr 105, poz. 614).

4-MEC, metylon, MDPV, nafyron) oraz pochodne piperazyny (4-fluorofenylopiperydyna, MBZP).

W najnowszej nowelizacji ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii⁵⁴ do wykazów substancji psychotropowych i środków odurzających dołączone zostały kolejne substancje psychoaktywne, w tym pochodne mefedronu: butylon, 4-fluorometkatynon, 4-etylometkatynon, metedron, metylon, nafyron, a także syntetyczne kannabinoidy: JWH-007, JWH-019, JWH-122, JWH-203, RCS-4. Ponadto w ostatnich miesiącach odnotowano pojawienie się kolejnych analogów z grupy aryloketoamin, w tym: 4-metylobufedronu, bk-MDDMA (α -keto pochodnej N,N-dimetylo-3,4-metylenodioksyamfetaminy), izo-pentadronu, N-etylobufedronu, α -pirolidynopentofenonu; oraz nowych substancji z grupy syntetycznych kannabinoidów: AM-2232, AM-2233, JWH-022, JWH-307, JWH-007, JWH-387, JWH-412, WIN 48,098.

Podsumowanie

Pojawienie się dopalaczy, nazywanych również *legalnymi narkotykami*, stało się w ciągu ostatnich kilku lat bardzo poważnym problemem medycznym i społecznym, który ze względu na swoją specyfikę i nieprzewidywalny charakter działań producentów i dilerów, rodzi nieznaną dotychczas niebezpieczeństwa. Specyfika dopalaczy, odróżniająca je od „klasycznych” narkotyków, polega na wyrafinowanym oszustwie przy wprowadzaniu ich na rynek i utrzymywaniu się na nim poprzez wykorzystanie niezgodnych z prawem działań mających pozory legalności. Łatwo dostępne dopalacze stwarzają poważne zagrożenie dla zdrowia i życia nabywców, rekrutujących się głównie z ludzi bardzo młodych. Specyfiką dopalaczy jest też wysoki koszt i czasochłonność metod identyfikacji znajdujących się w nich psychoaktywnych składników, warunkujących natychmiastowe lub przynajmniej szybkie przedstawienie producentom i dilerom dowodów ich przestępczej działalności. Walka z dopalaczami i zapobieganie ich rozprzestrzenianiu jest więc zadaniem bardzo trudnym, wymagającym harmonijnej współpracy służb powołanych do walki z narkomanią z innymi instytucjami, np. instytutami naukowymi i uczelniami dysponującymi specyficzną aparaturą i profesjonalną kadrą analityków. Wstępem do tych działań powinno być jednak nakazanie producentom i sprzedawcom najrozmaitszych „próbek kolekcjonerskich”, „mieszanek ziołowych” i „suplementów diety” umieszczania ich składu na opakowaniach oferowanych produktów. Nabywca ma prawo do informacji o tym, co kupuje, a organ kontrolny do sprawdzenia, czy zawartość próbki jest zgodna z deklarowanym składem.

⁵⁴ Tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r., poz. 124.

Streszczenie

W niniejszym opracowaniu poddano charakterystyce związki chemiczne o działaniu psychoaktywnym, których obecność stwierdzono w produktach oferowanych jako tzw. dopalacze. Ze względu na ich strukturę chemiczną o raz pochodzenie (synteza chemiczna lub źródła naturalne), związki te można podzielić na pięć podstawowych grup.

Pierwsza z nich to związki chemiczne określane jako pochodne benzylo- i fenylo-piperazyny. Wiele pochodnych piperazyn identyfikowano w produktach określanych jako tabletki rekreacyjne, które miały za zadanie wywoływać efekt stymulujący i euforyzujący, zbliżony do tabletek zawierających amfetaminy z grupy Ecstasy. Na rynku stwierdzono obecność produktów zawierających różnorodne pochodne piperazyn, w tym TFMPP, mCPP, MDBZP i 4-fluorofenylo-piperazynę, których działanie na organizm człowieka przypomina działanie pochodnych amfetaminy i z tego powodu były oferowane na rynku jako legalna i „bezpieczna” alternatywa dla Ecstasy.

Druga grupa to produkty roślinne otrzymywane z różnorodnych gatunków roślin o znanym działaniu psychoaktywnym, takie jak *Argyrea nervosa*, *Nymphaea caerulea*, *Calea zacatechichi*, *Leonotis leonurus* oraz wiele innych. Swoje działanie rośliny zawdzięczają obecności różnorodnych strukturalnie związków chemicznych o właściwościach narkotycznych, w tym aktywnych alkaloidów z grupy tryptaminy, pochodnych kwasu lizergowego, pochodnych fenyloetyloamin, kawalaktonów. Aktualnie rośliny są kontrolowane na mocy ustawy o przeciwdziałaniu narkomanii.

Trzecią grupę tworzą związki o ogólnej nazwie aryloketoaminy. Z chemicznego punktu widzenia należy je uznać za α -keto pochodne amfetaminy i jej analogów. Ze względu na analogie strukturalne z amfetaminami, ketopochodne wykazują również bardzo podobne własności psychotropowe. Do najczęściej spotykanych związków chemicznych tej grupy należą: mefedron, butylon, metylon, bufedron, MDPV.

Następna grupa obejmuje preparaty roślinne oferowane na rynku jako bezpieczna i legalna alternatywa dla marihuany. Badania laboratoryjne potwierdziły, że preparaty te składają się z obojętnego psychoaktywnie suszu roślinnego nasączonego tzw. syntetycznymi kannabinoidami. Dotychczas zidentyfikowano w produktach typu dopalacze ok. 25 związków tej grupy. Ze względu na silne powinowactwo do receptorów kannabinoidowych CB1 i CB2 wywołują one silny efekt narkotyczny zbliżony do Δ -THC.

W ostatniej, piątej, grupie odnajdujemy różnorodne strukturalnie związki chemiczne o bardzo szerokim spektrum działania psychoaktywnego, np. fluorotropa-kokaina, dimetyloamyoamina czy głaucyna.

Możliwość modyfikacji strukturalnej układu benzylo-, fenylo-piperazyn, keto-aryloamin i syntetycznych kannabinoidów daje dostęp do setek nowych związków chemicznych o potencjalnym działaniu psychoaktywnym. Jest bardzo prawdopodobne, że będą one pojawiać się w oferowanych produktach zamiast ich kontrolowanych pierwowzorów, stanowiąc wyzwanie dla ekspertów zatrudnionych w laboratoriach kryminalistycznych oraz toksykologów.

Abstract

This paper describes the psychoactive ingredients, which were identified in products commonly referred as to so-called “dopalacze”. Taking into consideration their structure and origin, compounds under interest can be divided into five major groups.

The first one consists of benzyl- and phenylpiperazine derivatives. These chemical compounds are the active ingredients of so-called “recreational” or “party” pills, which are used to provide a stimulant and euphoric effects similar to that of Ecstasy. BZP derivatives predominantly affect dopamine neurotransmissions, which strongly suggests their abuse liability. Piperazines such as TFMPP, mCPP, MDBZP, 4-fluorophenylpiperazine with psychoactive effects comparable to amphetamines, have been sold as legal alternative to Ecstasy.

The second group of products consists of psychoactive plants, such as *Argyrea nervosa*, *Nymphaea caerulea*, *Calea zacatechichi*, *Leonotis leonurus* and many others. Because these plants contain psychoactive alkaloids, including phenylethylamine derivatives, kavalactones, tryptamine and lysergid acid derivatives, they display mind – and emotion altering properties. Currently, the possession and distribution of these plants is prohibited in Poland.

Another important group of compounds is arylketoamines. These compounds can be readily considered as α keto derivatives of amphetamines. The most popular chemical compounds from this group are mephedrone, butylone, metylone, buphedrone, MDPV. Because of their structural similarity to amphetamines, these compounds show also similar psychoactive properties.

The next group is made up of herbal products which are advertised as a legal and safe alternative to marihuana. The laboratory screening of these products revealed the presence of chemical compounds, which belong to synthetic cannabinoids family. So far, approx. 25 compounds from this group appeared on the market. Most of them are strong CB1 CB2 agonists and exhibit psychoactive properties similar to that of Δ^9 -THC.

The last fifth group create compounds with different structures and psychoactive properties, including fluorotropacocaine, dimethylamylamine, glaucine and many others.

There are hundreds of further compounds that can be derived from so piperazines, arylketoamines and synthetic cannabinoids identified up to date. It can be anticipated that these substances will appear on the market soon, creating great challenge for toxicologists, forensic experts as well as for law enforcement agencies.

V
OCHRONA EKONOMICZNYCH
INTERESÓW PAŃSTWA

Remigiusz Rosicki
Grzegorz Rosicki

Znaczenie gazociągu Nord Stream dla Polski

Podstawowe wiadomości o Nord Stream

W 2005 r. w Berlinie kanclerz Niemiec Gerhard Schröder i prezydent Rosji Władimir Putin podpisali porozumienie o budowie gazociągu, który miał łączyć Rosję i Niemcy. Zaproponowano, że będzie on przebiegał po dnie Morza Bałtyckiego. Porozumienie końcowe podpisano rok później – 29 sierpnia 2006 r. w Moskwie. Budowę rozpoczęto 9 kwietnia 2009 r.¹ W dniu 8 listopada 2011 r. dokonano oficjalnego otwarcia gazociągu. Odbłyło się ono w Lubminie, na niemieckim wybrzeżu Morza Bałtyckiego. W uroczystości uczestniczyli m.in. kanclerz Niemiec, Angela Merkel, prezydent Rosji, Dimitrij Miedwiediew, premier Holandii, Mark Rutte, premier Francji, Francois. Fillon i komisarz UE do spraw energii, Guenther Oettinger².

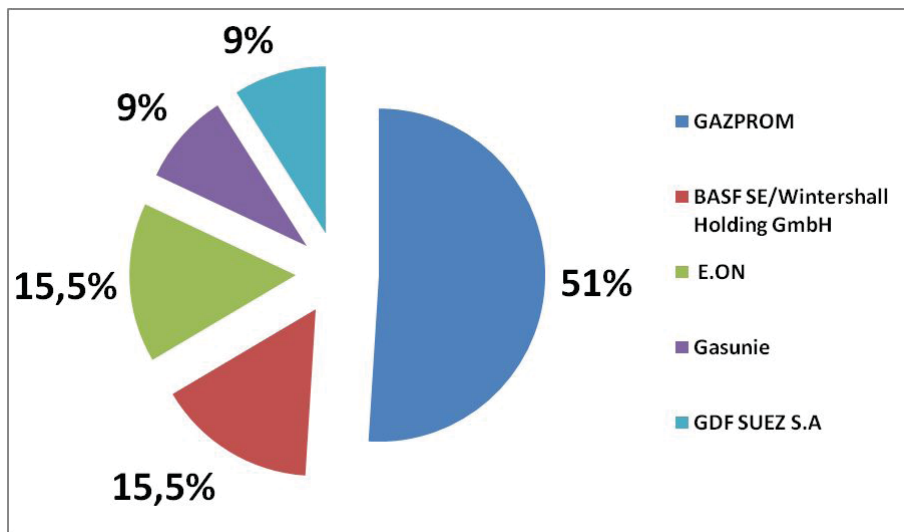
W skład konsorcjum Nord Stream AG (wcześniej występującego pod nazwą North European Gas Pipeline Company)³ wchodzi obecnie następujące podmioty: OAO Gazprom, BASF SE/Wintershall Holding GmbH, E.ON Ruhrgas AG, N.V. Nederlandse Gasunie i GDF SUEZ S.A. Ostatnim akcjonariuszem, który wszedł do konsorcjum, był francuski GDF SUEZ. Objął on 9% udziałów w Nord Stream dzięki temu, że odkupił od E.ON Ruhrgas AG i Wintershall Holding GmbH po 4,5% akcji. Pakiet kontrolny w Nord Stream ma Gazprom, który posiada 51% udziałów. Ważną pozycję mają niemieckie spółki energetyczne, z których każda posiada po 15,5% udziałów. Kolejne 9% ma holenderska spółka Gasunie (zob. rys. 1). Warto zwrócić uwagę na „mieszanie się” akcjonariatów wymienionych podmiotów gospodarczych we wspólnych przedsięwzięciach, nie tylko związanych z samym Nord Stream⁴.

¹ Pierwsze rozmowy dotyczące realizacji projektu gazowego związanego z dostawami gazu przez Rosjan podjęto w 1993 r. Jedną z pierwszych koncepcji przewidywała przeciągnięcie gazociągu od złóż Sztokman do Finlandii, a następnie do Niemiec. Strategicznym partnerem Rosjan mieli być wówczas Finowie, tj. fińska spółka Fortum. Problemy związane z określeniem kierunków wykorzystania złóż i przeznaczeniem surowców spowodowały wycofanie się Finów w 2004 r. Projekt został podjęty przez spółki niemieckie, m.in. przez E.ON. Tym razem gazociąg miał być skierowany do wybrzeży Zatoki Fińskiej, a następnie po dnie Bałtyku – do Niemiec. Zob. R.L. Larsson, *Sweden and the NEGP: A Pilot Study of the North European Gas Pipeline and Sweden's Dependence on Russian Energy*, Stockholm 2006, FOI, s. 16–29.

² *Nord Stream Pipeline Inaugurated – Major Milestone for European Energy Security*, <http://www.nord-stream.com/press-info/press-releases/nord-stream-pipeline-inaugurated-major-milestone-for-european-energy-security-388/> [dostęp: 10.11.2011].

³ Nazwa zmieniona w 2006 r.

⁴ Por. M. Piechocki, *Polsko-niemiecko-rosyjskie kontrowersje wokół Gazociągu Północnego*, w: B. Koszel (red.), *Polacy i Niemcy w XXI wieku. Nowe oblicza partnerstwa?*, Poznań 2007, Wydawn. Instytutu Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu Adama Mickiewicza, s. 135–147; R. Rosicki, *Polska, Rosja i Niemcy a bezpieczeństwo energetyczne (aspekty polityczne)*, w: B. Koszel (red.), *Polacy i Niemcy w XXI wieku...*, s. 149–161; E. Paszyc, *Nord Stream i South Stream nie rozwiążą problemów Gazpromu*, „Komentarze OSW” 2010, nr 35, s. 1–8. Zob. także: <http://www.gasunie.nl>, www.nord-stream.com.



Rys. 1. Udziałowcy Nord Stream AG.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie <http://www.nord-stream.com> [dostęp: 12.02.2011].

Gazociąg ma długość 1224 km, z czego większość przebiega pod wodą. Jego konstrukcja rozpoczyna się na rosyjskim wybrzeżu w pobliżu Wyborga, a kończy na wybrzeżu w pobliżu Greiswaldu w Niemczech. W dużej mierze gazociąg przebiega przez morskie strefy ekonomiczne państw basenu Morza Bałtyckiego (np. w fińskiej strefie ekonomicznej odcinek ma długość 375 km – zob. rys. 2).



Rys. 2. Gazociąg Nord Stream.

Źródło: <http://www.energymile.com/?tag=nord-stream> [dostęp: 15.03.2011].

Gazociąg składa się z dwóch nitek. Pierwsza, o przepustowości 27,5 mld m³ gazu rocznie, została oddana do użytku w 2011 r. Uruchomienie drugiej nitki planowane jest na 2012 r. Rurociąg ma umożliwić przesył 55 mld m³ gazu. Nord Stream ocenia, że ilość ta ma zabezpieczyć zapotrzebowanie na gaz 26 mln gospodarstw indywidualnych.

Budżet projektu oceniano na 7,4 mld euro, jakkolwiek szacunki co do ewentualnych kosztów były różne (wyższe koszty przedstawiali europejscy partnerzy Gazpromu). Pierwsze koszty projektu szacowano na ok. 5 mld euro. Jeden z uczestników konsorcjum (BASF) wyliczył jednak, że realizacja całego projektu wraz z infrastrukturą na terenie Niemiec może wynieść nawet 9 mld euro⁵. Na podobną sumę wskazywała w 2010 r. rosyjska prasa, powołująca się na Irinę Wasiljewę – jedną z pracownic Nord Stream⁶.

W 2010 r. Konsorcjum zapewniło sobie promesy z 24 banków, dzięki którym możliwe było realizowanie poszczególnych kontraktów w 2011 r. Wartość tych promes Nord Stream szacował na sumę 2,5 mld euro. Zabezpieczenie inwestycji dotyczyło tzw. drugiej fazy finansowania. Większość banków uczestniczyła również w pierwszej fazie inwestycyjnej⁷. Ułatwiło to dołącznie się nowych podmiotów do konsorcjum Nord Stream, m.in. Gasunie i GDF.

Dla podkreślenia gospodarczego znaczenia przedsięwzięcia należy dodać, że w 2010 r. w budowę Nord Stream zaangażowanych było bezpośrednio i pośrednio 10 państw oraz ponad 20 podmiotów gospodarczych z różnych sektorów: pięciu udziałowców Nord Stream, a także pięć podmiotów zajmujących się przesyłem gazu (Gazprom Marketing and Trading Ltd. UK, E.ON Ruhrgas AG, DONG Energy A/S, Gaz de France S.A., WINGAS GmbH & Co.KG). Ponadto należy wymienić 18 podmiotów, które mają różne rodzaje umów: Marin Mätteknik AB, Peter Gaz, DoF ASA – w zakresie pomiarów dna, Saipem S.p.A. – w zakresie ułożenia rurociągów, EUPEC GmbH – beton, ZAO OMK, EUROPIPE GmbH – w zakresie produkcji rurociągów, PetrolValves S.R.L. – zawory, Snamprogetti S.p.A. – w zakresie konstrukcji, DNV – w zakresie kontroli jakości i certyfikacji, ERM, IfaÖ – w zakresie analizy środowiskowej. Zaangażowane są także następujące porty: Sassnitz – Mukran, Slite, Karlskorona, Hanko, Kotka⁸ (zob. rys. 3).

Zasadność budowy Nord Stream – perspektywa Polski i UE

W przekazach medialnych oraz w analizach przedstawianych w czasopiśmie naukowych poświęconych naukom politycznym i stosunkom międzynarodowym podkreśla się nieracjonalność budowy gazociągu na dnie Morza Bałtyckiego. Dwie główne kwestie, na które przy tej okazji się wskazuje, to: nieekonomiczność, ochrona

⁵ *Rosną koszty budowy Gazociągu Północnego*, <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,4825731.Html> [dostęp: 29.01.2009].

⁶ *Koszt budowy Gazociągu Północnego wzrasta do 12 mld dolarów*, <http://www.newsweek.pl/artykuly/sekcje/biznes/koszt-budowy-gazociagu-polnocnego-wzrasta-do-12-ml-d-dolarow,55325,1> [dostęp: 22.12.2010].

⁷ *Nord Stream Phase II Financing Update: Commitment Letters have been signed*, [http://www.nord-stream.com/en/press0/press-releases/press-release/article/nord-stream-phase-ii-financing-update-commitment-letters-have-been-signed.html?tx_ttnews\[backPid\]=1&cHash=9db388a271](http://www.nord-stream.com/en/press0/press-releases/press-release/article/nord-stream-phase-ii-financing-update-commitment-letters-have-been-signed.html?tx_ttnews[backPid]=1&cHash=9db388a271) [dostęp: 20.12.2010].

⁸ *EU – Russian Cooperation*, <http://www.nord-stream.com/en/the-pipeline/project-significance/eu-russian-cooperation.html> [dostęp: 15.03.2011]; także za: K. Kałużna, R. Rosicki, *Wymiary bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej*, Poznań 2010, WSB, s. 208–210.

środowiska. W pierwszym przypadku zwraca się uwagę na koszty związane z nieprzyjaznym środowiskiem budowy, czyli kosztami podwodnego ułożenia rurociągu (97% gazociągu przebiega pod wodą). W dyskusji nad racjonalnością powstania tego gazociągu wskazuje się na „niezwykłość” projektu, należy jednak podkreślić, że nie jest to jedyny podwodny gazociąg w Europie. Przykładowo, w 1983 r. wybudowano pierwszą nitkę gazociągu Transmed⁹, a w 1994 r. – jego drugą nitkę (rurociąg łączy Tunezję i Włochy). W 2004 r. oddano do użytku gazociąg Green Stream¹⁰ biegnący od wybrzeży Libii do Sycylii. W tym samym roku, w którym ukończono budowę Green Stream, rozpoczęto budowę gazociągu Langeled¹¹, który oprócz Nord Stream jest najdłuższym gazociągiem podwodnym. Nie są to wszystkie podwodne gazociągi, co wskazuje na to, że budowa Nord Stream nie jest żadnym ewenementem¹².



Rys. 3. Podmioty zaangażowane w Nord Stream.

Źródło: *EU – Russian Cooperation*, <http://www.nord-stream.com/en/the-pipeline/project-significance/eu-russian-cooperation.html> [dostęp: 15.03.2011].

Mimo wszystko należy stwierdzić, że koszty powstania przedmiotowego gazociągu są wyższe niż w przypadku podobnego odcinka, który miał być budowany przez terytorium Polski. W tym wypadku nie uwzględnia się innych czynników, które wpłynęły na taką, a nie inną decyzję. W okresie największego nasilenia starań o poparcie dla bałtyckiego przedsięwzięcia ceny ropy były wysokie, a trzeba wiedzieć,

⁹ Transmed – gazociąg, który łączy Algierię, Tunezję i Włochy, o długości ok. 2,4 tys. km i przepustowości ok. 30 mld m³. Został wybudowany w 1983 r.; druga nitka została oddana do użytku w 1994 r.

¹⁰ Green Stream – gazociąg przebiegający od wybrzeży Libii do Sycylii, o długości 530 km i przepustowości ok. 11 mld m³. Oficjalne otwarcie, przy udziale Silvio Berlusconi i Muammara Kadhafiego, odbyło się w październiku 2004 r.

¹¹ Langeled – to oprócz Nord Stream najdłuższy gazociąg podwodny na świecie (długość odcinka po dnie Morza Północnego to 1166 km), oddawany do użytku etapami w 2006 i 2007 r. Langeled łączy Wielką Brytanię z Norwegią. Jego przepustowość wynosi 25,5 mld m³. Gazociąg ten zabezpiecza ok. 20% zapotrzebowania Wielkiej Brytanii na gaz.

¹² K. Kałużna, R. Rosicki, *Wymiary bezpieczeństwa energetycznego...*, s. 168–185.

że cena ropy kształtuje cenę gazu. Znaczące wpływy dla Gazpromu ułatwiały forsowanie kosztownych projektów. Ceny gazu i surowców energetycznych też były dobrymi argumentami, które wykorzystywano do przekonywania przedsiębiorstw z państw UE do uczestnictwa w Nord Stream.

Należy zwrócić uwagę, że mimo spadku cen surowców energetycznych, nie zmieniło się stanowisko wielu podmiotów gospodarczych, które zaangażowały się w Gazociąg Północny, co więcej – do przedsiębiorstw niemieckich i rosyjskich dołączyły kolejne – holenderskie i francuskie. Działania Polski, która próbowała przeciwdziałać budowie Nord Stream, skupione były na wskazywaniu zagrożeń środowiskowych oraz tych związanych z bezpieczeństwem energetycznym w regionie. Argumenty te nie przyniosły jednak wyników, czego przyczyn należy upatrywać głównie w kontekście wzrostu zapotrzebowania na gaz w UE w perspektywie 10–20 lat.

Nord Stream dość sprawnie uzyskiwał pozwolenia na prowadzenie projektu od państw, przez które miała przebiegać infrastruktura gazowa (np. od państw bałtyckich i Półwyspu Skandynawskiego). Wynikać może to z faktu, że zagrożenia środowiskowe nie uznano za jakieś szczególne w porównaniu z tym, jakie pojawia się w przypadku realizacji podobnych projektów. Przy zagwarantowaniu wysokiego poziomu technologicznego i standardów ekologicznych nie można było przeszkodzić w budowie tego gazociągu na drodze prawnej. Wymuszenie jakichś specjalnych działań (tzn. interwencji w procedury budowlane) na np. Szwecji czy Finlandii należy uznać za nierealne.

Polska polityka i działania polskich polityków podejmowane na forum UE

Polska wraz z państwami bałtyckimi wysuwa tezę, że Nord Stream skierowany jest przeciwko nim. Kwestia „przeciwko komu” jest on skierowany wiąże się w głównej mierze z punktami widzenia poszczególnych stron. Rosyjskie działania zmierzające do ominięcia obszaru Polski to dla Polaków przejawy nieprzyjaznej rosyjskiej polityki zagranicznej. Należy jednak zwrócić uwagę, że polska polityka zagraniczna wobec Rosji również jest interpretowana w ten sposób.

W odniesieniu do działań podejmowanych przez polskich polityków na arenie międzynarodowej, a przede wszystkim europejskiej, należy wskazać na fiasco obranej przez nich strategii, ukierunkowanej na zniechęcanie państw i podmiotów gospodarczych do partycypacji w projekcie bałtyckim. Oczywiście warto wyróżnić działania, które były podejmowane przez polskich członków Parlamentu Europejskiego. Na dłuższą metę obrona przez nich taktyka, jakkolwiek „efektowna” pod względem medialnym, nie przyniosła zakładanych rezultatów, zgodnych z celami polskiej polityki wskazywanymi przez władze RP.

W 2008 r. Parlament Europejski uchwalił rezolucję, która – jak się przyjęło – prezentuje negatywny stosunek do planów budowy gazociągu. Rezolucja ta wymuszała na Nord Stream przedstawienie niezależnych, specjalistycznych analiz dotyczących wpływu projektu gazowego na środowisko. Nie należy uznawać tych wymogów za szczególnie uciążliwe, ponieważ Nord Stream, aby przeprowadzić gazociąg przez wody ekonomiczne poszczególnych państw Morza Bałtyckiego, i tak musiał spełniać warunki środowiskowe. Drugim ważnym wymogiem zawartym w rezolucji była konieczność przedstawienia konkurencyjnych projektów wraz z określeniem ich ekonomiczności.

Skutki w postaci rezolucji PE należy generalnie uznać za propagandowe i spektakularne fakty medialne. Wynika to z wcześniejszego włączenia Nord Stream

do TEN-E¹³. Co więcej – rezolucja PE wskazywała w dalszym ciągu na strategiczne znaczenie gazociągu dla dywersyfikacji dostaw gazu do UE. Istotne znaczenie ma tutaj kwestia wpisania Nord Stream do TEN-E na mocy decyzji 1229/2003/WE PE i Rady w 2003 r., co oznacza, że status projektu był znany przed akcesją Polski do Unii Europejskiej.

Z kolei działania Komisji Petycji Parlamentu Europejskiego prowadzonej przez Marcina Libickiego wskazały jedynie na konieczność monitorowania standardów ekologicznych przy budowie gazociągu¹⁴. Dodatkowo działania Libickiego w ramach wyżej wspomnianej komisji zwróciły uwagę państwom członkowskim UE na problem solidarności energetycznej.

Z obecnego punktu widzenia należy stwierdzić, że dalej istnieje problem z interpretacją pojęcia solidarność energetyczna i unijna polityka energetyczna. Podział ten przebiega pomiędzy „starą 15” i nowymi członkami UE. Należy przy tym zwrócić uwagę na szczególne rozumienie polityki energetycznej i bezpieczeństwa energetycznego, które związane są m.in. z takimi obszarami, jak:

- 1) zarządzanie zapotrzebowaniem na surowce energetyczne,
- 2) efektywność polityki energetycznej,
- 3) budowa jednolitego rynku energetycznego,
- 4) konkurencyjność rynku energetycznego,
- 5) rozbudowa infrastruktury przesyłowej surowców energetycznych,
- 6) rozwój zrównoważony rynków energetycznych¹⁵.

O ile działania na poziomie Parlamentu Europejskiego były do pewnego stopnia „efektywne”, to jednak w dłuższym okresie zostały zaprzepaszczone. Wynikać to mogło z kilku przyczyn. Po pierwsze z różnych celów polityki zagranicznej prowadzonej przez polskie władze (np. problem relacji z Ukrainą i państwami bałtyckimi czy problem polityki historycznej wobec Rosji), po drugie – ze znacznych korzyści z budowy Nord Stream dla głównych państw członkowskich UE, i po trzecie – z niezwracania uwagi na fakt, że gazociąg jest przede wszystkim przedsięwzięciem komercyjnym. Ta ostatnia przyczyna wprost wskazuje na niepowodzenia polityki prowadzonej przez przedsta-

¹³ TEN-E (Transeuropejskie Sieci Energetyczne). Sama koncepcja Sieci Transeuropejskich pojawiła się w latach 80. XX w. w ramach Wspólnoty Europejskiej. Powstanie idei, a następnie określonych rozwiązań prawnych w tym zakresie, należy wiązać z chęcią rozwijania założeń swobody przepływu, która w wielu wypadkach nie mogła być realizowana bez odpowiedniej infrastruktury. Obecnie TEN dotyczy trzech sektorów, a więc też różnej infrastruktury: TEN-T to transeuropejskie sieci transportowe, TEN-E – transeuropejskie sieci energetyczne, eTEN zaś – transeuropejskie sieci telekomunikacyjne. Znaczenie TEN-E wynika z chęci rozbudowy rynku energii w ramach UE, rzeczywista konkurencja na rynku jest bowiem możliwa dzięki sprawnie funkcjonującej infrastrukturze. Bez rozbudowy połączeń nie tylko nie można mówić o konkurencji, ale i o solidarności czy bezpieczeństwie energetycznym UE oraz poszczególnych państw członkowskich. Ważnym mechanizmem rozbudowy połączeń jest kwalifikacja poszczególnych projektów do tzw. *leżących w interesie Europy*, co gwarantuje m.in. wsparcie finansowe UE. Projekty te muszą spełniać m.in. warunki: 1 – znaczącego wpływu na rynek wewnętrzny (np. w zakresie konkurencji), 2 – zwiększenia bezpieczeństwa dostaw, 3 – zwiększenia wykorzystania odnawialnych źródeł energii, 4 – wpływu na wzmocnienie spójności gospodarczej, 5 – dywersyfikacji dostaw.

¹⁴ Działania Marcina Libickiego można byłoby uznać za skuteczne w przypadku, gdyby znalazły swoje odzwierciedlenie w działaniach Komisji Europejskiej. Tymczasem ciągle możemy mówić o działaniach na poziomie PE i Komisji Petycji. Z tego punktu widzenia działania Libickiego należy uznać za nieefektywne w stosunku do tego, co chciał osiągnąć. Wywiad z Libickim w: P. Moranowski, *Gazociąg Północny. Czy przewodniczący Parlamentu Europejskiego chowa głowę w piasek?*, <http://srodowisko.ekologia.pl/ochrona-srodowiska/Gazociag-Polnocny-Czy-Przewodniczacy-Parlamentu-Europejskiego-chowa-glowe-w-piasek,12754.html> [dostęp: 12.03.2011].

¹⁵ K. Kałużna, R. Rosicki, *Wymiaty bezpieczeństwa energetycznego...*, s. 160–164.

wicieli polskich władz. O ile znacząco można wpływać na politykę poszczególnych państw członkowskich, o tyle trudno jest wywierać wpływ na niezależne od swych rządów, prywatne, zagraniczne spółki energetyczne, które prowadzą własną „politykę” rozwoju i inwestycji. Gazprom (choć często stanowi przedłużenie polityki zagranicznej Rosji) należy uznać za podmiot gospodarczy, co wielokrotnie było wskazywane przez rosyjskich polityków. Powiązanie działań Gazpromu z państwem powoduje, że podczas negocjacji dysponuje on wieloma „zachętami”, które wpływają na przełamanie uprzedzeń (np. możliwość uczestniczenia przez europejskie spółki energetyczne w przedsięwzięciach na terytorium Rosji).

Pewną przeszkodą dla Gazpromu na drodze do większej penetracji rynku energetycznego UE są przepisy zarówno tzw. II jak i III pakietu energetycznego (szczególnie dotyczy to rozwoju połączeń energetycznych, zasady TPA czy unbundlingu)¹⁶. Dodatkowym elementem utrudniającym plany Gazpromu w zakresie uczestniczenia w unijnym rynku jest wynik kryzysu gospodarczego. Przykładowo, w 2009 r. eksport rosyjskiego gazu do UE zmniejszył się o 11%, dochody z jego sprzedaży natomiast o ponad 30%¹⁷. Należy wskazać, że przeszkody o charakterze instytucjonalnym są nie do pokonania bez współpracy z państwami, które są sceptyczne wobec Rosji. Oparcie się Rosji na „selekcyjnej” polityce współpracy z Niemcami, Włochami czy Francją nie może doprowadzić do liberalizacji założeń tzw. II i III pakietu energetycznego, choć państwa te są jej sprzymierzeńcami. Ułatwienie wejścia, chociażby do sektora detalicznych dostaw gazu na szeroką skalę w UE, wymaga przynajmniej dbania o prawidłowe relacje z kontestatorami rosyjskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej. Możliwości Polski (jako członka UE) i np. Gruzji (jako członka WTO) mogą w istotny sposób utrudniać realizację rosyjskich interesów gospodarczych.

Wcześniej wskazano, że przy analizie budowy Gazociągu Północnego podnosi się kwestie ekonomiczne i środowiskowe. W tym drugim wypadku zwracano uwagę na fakt, że Morze Bałtyckie jest morzem zamkniętym, a także na to, że zdolność do gromadzenia zasobów wodnych jest długotrwała (długotrwałość retencji). Inne kwestie związane z ochroną środowiska dotyczą m.in.:

- 1) możliwości degradacji biosfery przy ewentualnej awarii gazociągu,
- 2) zagrożenia bioróżnorodności,
- 3) zagrożenia związanego z zatopioną bronią chemiczną na dnie morza,
- 4) możliwości zastosowania substancji niebezpiecznych przy budowie gazociągu¹⁸.

Problem basenu Morza Bałtyckiego mógł być rozwiązywany na gruncie *Konwencji o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego* (1992)¹⁹. Ma ona istotne znaczenie, ponieważ stanowi jeden z ważnych dokumentów do zrozumienia zrównoważonego rozwoju na obszarze Europy. Drugim ważnym dokumentem jest konwencja

¹⁶ Szerzej na temat prawnych aspektów rozwoju polityki energetycznej w: M. Nowacki, *Prawne aspekty bezpieczeństwa energetycznego w UE*, Warszawa 2010, Wolters Kluwer.

¹⁷ N. Dżikija, *Zbliża się koniec potęgi Gazpromu. Kreml nie będzie więcej spełniał jego zachcianek*, http://forsal.pl/artykuly/471123,zbliza_sie_koniec_potegi_gazpromu_kreml_nie_będzie_wiecej_spełniał_jego_zachcianek.html [dostęp: 19.12.2010].

¹⁸ *Sprawozdanie w sprawie wpływu planowanej budowy tzw. gazociągu bałtyckiego na środowisko naturalne Morza Bałtyckiego*, PE, 2008; Zob. również informacje o Morzu Bałtyckim, http://levis.sggw.waw.pl/~ozw1/zgw/wis/05_06/Baltyk/index.html [dostęp: 30.01.2009].

¹⁹ *Konwencja o ochronie środowiska morskiego obszaru Morza Bałtyckiego* – Helsinki 1992 (Dz.U. z 2000 r. Nr 28, poz. 346).

dotycząca sposobu oceny oddziaływania na środowisko, przyjęta w Espoo w 1991 r.²⁰. Na gruncie obu tych konwencji można było próbować zmobilizować inne państwa regionu do oporu przeciwko planom budowy Nord Stream. Jednak w świetle wspólnego nacisku ze strony Niemiec, Rosji oraz innych państw europejskich zainteresowanych projektem, wydaje się, że i ta strategia mogła doprowadzić jedynie do opóźnienia budowy gazociągu, a nie do jej storpedowania.

Być może w pełni nie wykorzystano możliwości działania na forum takich instytucji, jak np. Rada Państw Morza Bałtyckiego (CBSS – Council of the Baltic Sea States). Jej powstanie było konsekwencją przyjęcia Deklaracji Morza Bałtyckiego w 1990 r. Sama Rada została powołana w 1992 r. podczas konferencji ministrów spraw zagranicznych w Kopenhadze. W ramach CBSS powołano międzyrządową płaszczyznę współpracy w zakresie bezpieczeństwa, efektywnego i zrównoważonego rynku energii (BASREC – Baltic Sea Energy Cooperation). Na piątym spotkaniu BASREC (z udziałem zaproszonych przedstawicieli instytucji związanych z energetyką) w 2009 r. podkreślono m.in. znaczenie współpracy w zakresie efektywnego i zrównoważonego rynku energii. Zaznaczono również, że dla utrzymania wzrostu gospodarczego i dobrobytu w regionie, potrzebne są stabilne i bezpieczne dostawy tego surowca. Ponadto zwrócono uwagę na znaczenie ochrony klimatu, efektywność energetyczną, źródła odnawialne, technologie czystego węgla, TEN-E, powołanie Międzynarodowej Agencji Energii Odnawialnej (IRENA) i integrację regionalnego rynku energii. Brakuje jednak w tym dokumencie jakiegokolwiek odwołania do problemu Nord Stream. Także dokument z czwartego spotkania BASREC w 2005 r. nie wspominał bezpośrednio o problemie Nord Stream. Zwrócono natomiast na nim uwagę na znaczenie dialogu UE–Rosja, Wymiaru Północnego polityki UE i procesów związanych z implementacją założeń Karty Energetycznej (wszystko to odnoszono również do konieczności ujęcia Rosji w procesach integracyjnych i liberalizujących rynek energetyczny).

Geopolityczne znaczenie gazociągu Nord Stream

Niemcy

Gazociąg Północny jest dla Niemiec jednym z narzędzi dywersyfikacji dostaw gazu. Biorąc pod uwagę wysoki poziom importu gazu z Rosji, nie jest on traktowany jako jakieś szczególne zagrożenie. Brak poczucia zagrożenia wynika z dobrych stosunków niemiecko-rosyjskich oraz z zaawansowanej współpracy między podmiotami gospodarczymi z obu tych państw (np. sektor energetyczny, bankowy). Ponadto należy wskazać na skutki polityki energetycznej prowadzonej w Niemczech przez kolejne rządy, zaczynając od Schrödera. Z jednej strony utrzymujące się zapotrzebowanie na energię, z drugiej – plany wygaszania elektrowni jądrowych powodują, że nie ma zbyt wielu alternatyw pozyskiwania tego surowca. Niemiecka energetyka jądrowa dostarcza ok. 20% energii. Zastąpienie jej nie jest możliwe tylko przez energetykę odnawialną. Stąd Gazociąg Północny należy uznać za ważny element bezpieczeństwa energetycznego państwa niemieckiego.

²⁰ Konwencja o ocenach oddziaływania na środowisko w kontekście transgranicznym, Espoo 1991 r. (Dz.U. z 1999 r. Nr 96, poz. 1110).

Rosja

Cele rosyjskiej polityki energetycznej zostały zawarte m.in. w strategii z 2003 r. i 2007 r., a dotyczyły działań (odpowiednio) do 2020 r. i 2030 r.²¹ Strategia wyraźnie stwierdza, że kompleks paliwowo-energetyczny stanowi ważne narzędzie polityki zagranicznej Rosji²². Z punktu widzenia możliwości oddziaływania na państwa Unii Europejskiej potrzebny jest rozwój trzech magistrali gazowych, które umożliwiłyby zdominowanie rynku gazowego przez Gazprom. Ma to znaczenie o tyle, że zasoby norweskich surowców, według wskaźnika statycznego, wyczerpią się w ciągu 10–40 lat (ropy w ciągu ok. 10 lat, a gazu ziemnego w ciągu 30–40 lat).²³ Wynika z tego, że UE w przyszłości straci ważny element dywersyfikacji dostaw surowców (przyjmując, że kolejne złoża na Morzu Północnym, Morzu Norweskim i Morzu Barentsa nie będą odkrywane lub złoża niekonwencjonalne nie zaczną być eksploatowane). Należy zwrócić uwagę na fakt, że rosyjski gaz dla wielu państw członkowskich UE stanowi dobry element dywersyfikacji w przeciwieństwie do sytuacji państw Europy Środkowo-Wschodniej. Inne stanowisko tzw. starej 15 może wynikać z faktu, że wiele państw z tej grupy jest uzależnionych od dostaw gazu z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej²⁴. Co więcej, należy stwierdzić, że prawdopodobna budowa gazociągu Nabucco doprowadzi do zwiększenia uzależnienia od gazu z Bliskiego Wschodu. Możliwości zabezpieczenia surowca przez np. Azerbejdżan czy państwa Azji Centralnej będą bowiem w tym czasie ograniczone²⁵. Stąd jedynym wyjściem dla zapewnienia rentowności i efektywności Nabucco są dostawy z państw Bliskiego Wschodu (zmniejsza to w pewnym stopniu sens dywersyfikacji dostaw gazu do UE, chociaż możliwość dostaw do Europy Środkowo-Wschodniej wydaje się spełniać funkcję dywersyfikacyjną).

Komentatorzy wskazują na zmianę wizerunku Rosji na scenie polityki międzynarodowej. Rosyjskiej polityce zagranicznej ma sprzyjać właśnie wspomniany nowy wizerunek, którego wizytówkami są Miedwiediew i Putin²⁶. Zabieg ten wydaje się pragmatyczny, a przez to bardziej skuteczny. Nie da się bowiem utrzymać odpowiedniej pozycji gospodarczej Rosji w UE bez wypracowania wizerunku solidnego partnera. Wskazuje się na zmianę polityki wobec takich państw, jak Polska, Litwa, Łotwa i Estonia, jakkolwiek trudno określić, czy tendencja ta jest krótko- czy długotrwała. Dodatkowo w przypadku

²¹ Na przykład. *Энергетическая стратегия России на период до 2020 года*; także: *Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku* (przyjęta w 2009 r.).

²² Konkluzja za danymi: <http://www.minpromtorg.gov.ru>; W. Ostant, *Import rosyjskiego gazu do państw Unii Europejskiej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 10, s. 1–7, http://www.iz.poznan.pl/news/73_Biuletyn%20IZ%20nr%2010.%20Import%20gazu%20do%20UE.pdf [dostęp: 15.03.2011]. Zob. także A. Bryc, *Rosja w XXI wieku*, Warszawa 2008, AiP, s. 96–05.

²³ K. Kałużna, R. Rosicki, *Wymiary bezpieczeństwa energetycznego...*, s. 182–185.

²⁴ Procentowy udział w imporcie gazu ziemnego do UE przedstawia się następująco: Algieria 19,1%, Nigeria 3,6%, Libia 1,7%. Procentowy udział w imporcie LNG do UE przedstawia się natomiast tak: Algieria 30,6%, Nigeria 27,3%, Katar 15,7%, Egipt 12,5%. Zob. K. Kałużna, R. Rosicki, *Wymiary bezpieczeństwa energetycznego...*, s. 58.

²⁵ Por. P. Kwiatkiewicz, *Azerbejdżan: polityczne i ekonomiczne uwarunkowania eksportu ropy i gazu*, „Polityka Energetyczna” 2007, t. 10, s. 579–590.

²⁶ Strategia bezpieczeństwa narodowego Rosji nie pozostawia jednak złudzeń co do priorytetów tego państwa. Zob. M. Kacewicz, *Ruski rok*, „Newsweek” 2010, nr 50, s. 74–76; *Strategia bezpieczeństwa narodowego Federacji Rosyjskiej do 2020 roku*; O. Nadszakula, *Polityka gestów czy nowa jakość? Stosunki Polska – Rosja*, <http://www.stosunki.pl/?q=content/polityka-gest%C3%B3w-czy-nowa-jako%C5%9B%C4%87-stosunki-polska-rosja> [dostęp: 15.03.2011].

Polski można wskazać na zbieżność zmiany rosyjskiej polityki z planowaną i realizowaną polską prezydencją w UE. Można domniemywać, że bardziej pragmatyczna polityka rosyjska wynika z faktu, że gra o sumie²⁷ zerowej, szczególnie z państwami Europy Środkowej czy Wschodniej, ma wiele negatywnych konsekwencji. Instytucjonalizacja stosunków pomiędzy członkami społeczności międzynarodowej powoduje, że mniejsze państwa mogą utrudnić wiele politycznych i gospodarczych planów Rosji.

Widoczny jest też nowy kierunek polityki rosyjskiej w stosunku do Norwegii i Kanady, z którymi państwo to miało nierozwiązane konflikty dotyczące demarkacji granicy w Arktyce. W 2010 r. Rosja i Norwegia podpisały porozumienie o ustaleniu granic na tym obszarze. Spór pomiędzy oboma państwami dotyczył obszaru wodnego o powierzchni ok. 175 tys. kilometrów kwadratowych²⁸. Określenie granic ułatwi Rosji eksploatację surowców energetycznych z Morza Barentsa i w ogóle z obszaru arktycznego. Ma to zasadnicze znaczenie dla przyszłego zapewnienia dostaw gazu dla Gazociągu Północnego, które będą mogły być dostarczane z zasobów Morza Barentsa.

Oczywiście „nowa” polityka rosyjska nie oznacza, że Rosja zrezygnuje ze „starych” metod prowadzenia polityki zagranicznej w stosunku do poszczególnych państw członkowskich UE. Selekcyjny dobór partnerów do istotnych przedsięwzięć jest tutaj najlepszym tego przykładem. Strategicznymi partnerami Rosji w realizacji projektów energetycznych są Niemcy, Włochy i Francja, ale nie jest wykluczone poszerzenie tej grupy.

Determinacja Rosji w chęci omińnięcia państw Europy Środkowej przy budowie kolejnego połączenia gazowego, zmierzającego do Europy Zachodniej, wynika – oprócz niewątpliwej motywacji politycznej – także ze strategii bezpieczeństwa dostaw surowców. Należy zwrócić uwagę, że Białoruś i Ukraina nie były traktowane przez Rosję jako obszar bezpiecznego tranzytu, co m.in. wpływało na dążenie Rosjan do przejęcia infrastruktury gazowej na Białorusi. Litwa, Łotwa i Estonia natomiast są odbierane jako sceptycznie nastawione wobec władz i polityki rosyjskiej, jakkolwiek w wielu przypadkach postępują pragmatycznie²⁹. Niejednoznaczna postawa tych państw wpływa m.in. na rozwijanie przez Rosjan własnej infrastruktury portowej i na brak możliwości rozwoju chociażby takich projektów, jak gazociąg Amber. Konflikty gazowe Rosji i Ukrainy, których od czasu do czasu jesteśmy świadkami, są wyrazem zarówno chęci utrzymania rosyjskich wpływów na obszarze byłej republiki radzieckiej, jak i chęci wykorzystania dominującej pozycji Rosji w tranzycie gazu do Europy przez Ukrainę. Stąd w przypadku negocjacji gazowych Ukraina–Rosja konfliktu tego nie należy rozpatrywać jedynie jako pokazu rosyjskiej siły.

Dla Polski niezależna Ukraina jest gwarantem zarówno szerszej koncepcji bezpieczeństwa, jak i możliwego kierunku dywersyfikacji dostaw gazu. Należy podkreślić, że same procesy gospodarcze, które zachodzą na Ukrainie, powodują, że trudno będzie opisywać ukraińską przestrzeń polityczną poprzez prosty podział „prorosyjskości” i „proeuropejskości”. Od lat 90. XX w. zauważalna jest tendencja wzrostu znaczenia krajów europejskich w obrotach handlowych Ukrainy. Nadal jednak jej głównym partnerem gospodarczym pozostaje Rosja i nie wynika to tylko z obrotu surowcami

²⁷ Gra, w której zysk jednego gracza oznacza stratę drugiego, za: http://pl.wikipedia.org/wiki/Gra_o_sumie_sta%C5%82ej – przyp. red.

²⁸ PAP, 15 września 2010 r.

²⁹ M. Leonard, N. Popescu, *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja*, Warszawa 2008, ERSZ, Fundacja im. S. Batorego.

energetycznymi. Ponadto Ukraina odgrywa rolę ważnego punktu tranzytowego rosyjskiego gazu do państw UE (przez to państwo przepływa ok. 65% gazu do UE). Silna zależność rosyjskich spółek energetycznych od państw tranzytowych powoduje, że Nord Stream należy postrzegać jako sposób na dywersyfikację kierunków oraz zwiększenie bezpieczeństwa dostaw gazu do UE³⁰.

Nie oznacza to, że nie ma żadnych płaszczyzn współpracy w zakresie energetyki pomiędzy Polską i Ukrainą. W lutym 2011 r. prezydent Polski Bronisław Komorowski i prezydent Ukrainy Wiktor Janukowycz podpisali dokument zawierający listę priorytetów we współdziałaniu obu państw. Jednym z nich jest niewątpliwie bezpieczeństwo energetyczne. Można jednak zadać sobie pytanie, na ile sformułowania, które możemy znaleźć w dokumencie, takie jak *pomoc w zbliżeniu prawa, współpraca w zakresie zrównoważonego wykorzystania i ochrony zasobów naturalnych lub w dziedzinie technologii środowiskowych* itd., znajdują swoje odzwierciedlenie w praktyce. Niewątpliwie należy zwrócić uwagę na rozwój współpracy z ukraińskimi instytucjami na różnych szczeblach i w różnych sektorach. Dobrym kierunkiem byłaby możliwość rozwijania kooperacji pomiędzy polskimi i ukraińskimi spółkami energetycznymi, a w szerszym kontekście – współpracy gospodarczej w ogóle. W przypadku instytucji państwowych natomiast ważne byłoby wypracowanie wspólnych standardów, praktyk czy regulacji dotyczących kooperacji. Dodatkowo należy rozważyć większe współdziałanie z ukraińskim sektorem elektroenergetycznym. Jest to wskazane z uwagi na możliwe dostawy energii elektrycznej w kontekście unijnych wymogów zmniejszenia emisji GHG.

Wskazuje się również na możliwość „oplecenia” Polski przez tzw. pętlę gazową, co wiąże się z realizacją projektu Nord Stream oraz jego integralnej części – gazociągu OPAL. Gazociąg ten biegnie wzdłuż granicy polsko-niemieckiej. Do dostarczania gazu do Polski za jego pomocą wystarczy budowa rurociągów łączących gazowe systemy Polski i Niemiec (tzw. interkonektory). Niektórzy analitycy wskazują, że po realizacji Gazociągu Północnego i synchronizacji gazociągu OPAL z hubem w Baumgarten, zaistnieje techniczna możliwość zaprzestania dostaw gazu przez Gazociąg Jamalski. Dodatkowo po wybudowaniu South Stream i innych projektów w obszarze Morza Czarnego, Gazprom teoretycznie będzie mógł zrezygnować z tranzytu gazu do UE za pośrednictwem takich państw, jak Ukraina. Nie jest to więc tylko problem Polski, lecz kilku państw Europy Środkowo-Wschodniej³¹.

Problem gazu w Polsce

Złoża gazu

Wydobycie gazu ziemnego w Polsce wynosi ponad 4 mld metrów sześciennych, a zapotrzebowanie gospodarstw domowych na ten surowiec kształtuje się na poziomie 3,5 mld metrów sześciennych. Całkowite zużycie tego surowca w Polsce wynosiło 13 284,0 mln metrów sześciennych, z czego ok. 69% importowano. Znaczna część importu pochodziła z Rosji. Źródła krajowe zaspakajały prawie 31% zapotrzebowania³².

³⁰ Więcej o zmianach gospodarczych na Ukrainie w: *Konsekwencje dla Polski utworzenia strefy wolnego handlu między Unią Europejską a Ukrainą*, Raport OSW 2009.

³¹ W. Ostant, *Import rosyjskiego gazu...*, s. 1–7; także analiza problemu dokonana przez dwóch profesorów AGH na łamach „Tygodnika Powszechnego”: Z. Kolenda, J. Siemek, *Gazowa pułapka*, <http://tygodnik.onet.pl/1,7309,druk.html> [dostęp: 15.03.2011].

³² CIRE (stan na 2009 r.).

Około 60% gazu zużywają przedsiębiorstwa – największym konsumentem są Zakłady Azotowe Puławy. Zużycie, z uwzględnieniem sektorów gospodarczych, przedstawia się następująco: klienci indywidualni (29%), zakłady azotowe (15%), elektrownie i elektrociepłownie (10%), inni klienci przemysłowi (31%), pozostali (2%)³³.

Własne zapasy gazu umożliwiają pokrycie zapotrzebowania jedynie indywidualnych odbiorców. Szacuje się je na ok. 110 mld metrów sześciennych. Według „Petroleum Economist” udokumentowane zasoby polskiego gazu ziemnego wynoszą 120 mld metrów sześciennych³⁴. W ciągu 10–15 lat przewiduje się wzrost udokumentowanych zasobów tego surowca do ok. 160 mld metrów sześciennych³⁵. Większość złóż gazu występuje na obszarze tzw. Nizy Polskiego (część prowincji Nizy Środkoeuropejskiego) – ponad 66%. Główne obszary to: Pomorze Zachodnie, region wielkopolski i przedgórze Karpat. Poza tym złoża tego surowca znajdują się również w polskiej strefie ekonomicznej na Morzu Bałtyckim (ponad 3% udokumentowanych polskich zasobów) oraz na obszarze Karpat³⁶. Krajowe wydobycie pokrywa ok. 30% zapotrzebowania. Z obszaru Nizy Polskiego wydobywa się ok. 65%, z przedgórze Karpat ponad 32%, a z obszaru Karpat i Morza Bałtyckiego ponad 1%³⁷.

Istotne znaczenie mają złoża gazu łupkowego i gazu zamkniętego, na których poszukiwanie udzielono licencji kilku spółkom. Gaz łupkowy to nadzieja na zmniejszenie zależności importowej od Rosji. Rozwój technologii wydobywczych spowodował, że możliwa stała się eksploatacja złóż niekonwencjonalnych. Znaczne inwestycje w wydobycie złóż nowo odkrytych lub wcześniej nieeksploatowanych powodują zmiany w szacunkach co do samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w gaz (np. USA). Nowe możliwości generują również zapotrzebowanie na technologię, pobudzają rynek pracy i wiążą się z napływem inwestycji.

Prace poszukiwawcze w północnej i wschodniej części Polski wskazują na możliwość wystąpienia złóż gazu łupkowego o objętości od 1000 do 3000 mld metrów sześciennych, co by oznaczało, że – przy uwzględnieniu obecnego rozwoju zapotrzebowania na gaz – złoża te mogłyby wystarczyć na ok. 65–200 lat. Szacunki dotyczą tylko obszaru Lubelszczyzny, wschodniej części Mazowsza i środkowego Pomorza. Takie zasoby mogą w wysokim stopniu wpłynąć na ceny gazu w Polsce i w regionie, co nie pozostaje bez zainteresowania rosyjskich koncernów. Istnieje bowiem problem ceny gazu w stosunku do kosztów jego wydobycia (ceny, jakie Polska i Niemcy płacą za ten surowiec Gazpromowi, są znacznie wyższe od cen gazu na rozwiniętym rynku gazu łupkowego w USA)³⁸.

Infrastruktura gazowa i kierunki dostaw

W Polsce głównym przedsiębiorstwem, które zajmuje się dostarczaniem gazu, jest Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo (PGNiG). Spółka jest dominującym producentem i importerem gazu, a także jedynym posiadaczem podziemnych magazynów

³³ CIRE (stan na 2009 r.). Zob. także analiza publicystyczna K. Trębski, P. Wipler, *Kiedy zabraknie nam gazu*, „Wprost” 2009, nr 3, s. 6–11.

³⁴ T. Chmielniak, *Technologie energetyczne*, Warszawa 2008, WNT, s. 25.

³⁵ Z. Tatys, *Nowe osiągnięcia poszukiwawcze*, „Nafta & Gaz Biznes” 2002, nr 11, s. 20–24.

³⁶ *Gaz ziemny*, http://www.pgi.gov.pl/surowce_mineralne/gaz_ziemny.htm, [dostęp: 20.01.2008].

³⁷ Tamże.

³⁸ Na podstawie danych Państwowego Instytutu Geologicznego.

na ten surowiec (sześć magazynów)³⁹. W 2007 r. wolumen gazu importowanego przez spółkę wyniósł 9,3 mld metrów sześciennych, a rok wcześniej ok. 10 mld metrów sześciennych. Największym dostawcą gazu dla spółki w 2007 r. była Rosja (66,98%). Inne strategiczne państwa i regiony importu to: Azja Środkowa (24,55%), Niemcy (8,44%) i Ukraina (0,5 %) ⁴⁰. W 2009 r. natomiast wolumen importowy wyniósł 9,1 mld metrów sześciennych, z czego kontrakt „jamalski” zapewnił prawie 82%⁴¹. Polskie zmagazynowane zapasy gazu ziemnego w 2006 r. szacowano na ok. 200 mln metrów sześciennych, co odpowiada jedenastu dniom zużycia tego surowca w roku⁴². Na początku 2009 r. zapasy gazu szacowano na poziomie 1,2 mld m³, co odpowiadałoby dwóm miesiącom konsumpcji w razie odcięcia dostaw z zewnątrz. Obliczenia odnośnie wystarczalności mogą ulec zmianie w wypadku utrzymywania się chociażby niskich temperatur.

System magazynowy ma zasadnicze znaczenie w wypadku zagrożenia dostaw surowca. Przykładem może być sytuacja Ukrainy w 2009 r., która posiadała zapasy wystarczające na przynajmniej trzy miesiące. Pokazuje to, że o bezpieczeństwie energetycznym decyduje rozbudowany i efektywny system magazynowania. *Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o zapasach ropy naftowej, produktów naftowych i gazu ziemnego oraz zasadach postępowania w sytuacjach zagrożenia bezpieczeństwa paliwowego państwa i zakłóceń na rynku naftowym*⁴³ stworzyła mechanizmy lepszego gromadzenia paliw, a tym samym zwiększenia bezpieczeństwa państwa. Z jednej strony ustawa ta realizowała unijne dyrektywy (73/238/EWG, 2006/67/WE), a z drugiej umożliwiła spełnienie przez Polskę warunków, jakie nakłada Międzynarodowa Agencja Energetyczna (MAE) na państwa, które chcą wstąpić do tej organizacji. Wspomniana ustawa wprowadzała m.in. mechanizmy reagowania w przypadku wstrzymania dostaw gazu.

Polska jest także strategicznym obszarem dla przesyłu gazu do Niemiec i innych państw europejskich. Służy temu Gazociąg Jamał – Europa (GJE). Gazociąg ma długość prawie 4200 km, z czego polski odcinek ok. 680 km. Pierwsza nitka gazociągu została ukończona w 1999 r. Przez Polskę jest przesyłane ok. 50 mln metrów sześciennych gazu dziennie (ok. 41 mln m³ do Niemiec i ponad 8 mln m³ do Polski)⁴⁴. Podstawą do rozpoczęcia budowy tego gazociągu było *Porozumienie między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Federacji Rosyjskiej o budowie systemu gazociągów dla tranzytu gazu rosyjskiego przez terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i dostawach gazu rosyjskiego do Rzeczypospolitej Polskiej*, sporządzone w Warszawie dnia 25 sierpnia 1993 r.⁴⁵

W 2004 r. z PGNiG S.A. wyodrębniono operatora systemu przesyłowego – GAZ – SYSTEM Sp. z o.o. Rok później podpisano umowę dotyczącą przejmowania poszczególnych składników majątku PGNiG S.A. (w zakresie przesyłu) przez OGP GAZ – SYSTEM S.A. Ta ostatnia spółka zajmuje się nadzorem oraz odpowiada za transport gazu ziemnego. W sierpniu 2010 r. przedłużono jej концesję na przesył tego surowca do

³⁹ Celem utrzymywania magazynów jest przyjmowanie nadwyżek w okresach o zmniejszonym zapotrzebowaniu na gaz (miesiące letnie) i ponownym wprowadzaniu go w okresach o zwiększonym zapotrzebowaniu (miesiące zimowe). Pojemność magazynów PGNiG wynosi ok. 1,6 mld m³, co daje możliwość zaspokojenia potrzeb na ten surowiec na 49 dni. Spółka planuje zwiększenie pojemności magazynów do 4 mld m³ w ciągu pięciu lat.

⁴⁰ *Import*, <http://www.pgnig.pl/pgnig/sd/oim/import/> [dostęp: 20.01.2009].

⁴¹ Dane za PGNiG (stan na 2009 r.).

⁴² *Polityka energetyczna Polski do 2030 r.* (Projekt), Warszawa 2007, Ministerstwo Gospodarki, s. 9.

⁴³ Dz.U. z 2007 r., Nr 52, poz. 343.

⁴⁴ *Gazociąg*, http://www.europolgaz.com.pl/gazociag_zakres.htm [dostęp: 17.02.2009].

⁴⁵ M.P. z 2011 r. Nr 46, poz. 512.

końca 2030 r., a w październiku 2010 r. została ona wyznaczona na operatora systemu przesyłowego gazu (również do końca 2030 r.).

W 2008 r. OGP GAZ – SYSTEM S.A. stał się właścicielem strategicznej, ze względu na dywersyfikację i bezpieczeństwo dostaw gazu, spółki Polskie LNG S.A.⁴⁶. Powołanie w 2007 r. spółki działającej w zakresie LNG związane było z realizacją projektu budowy oraz eksploatacji terminalu LNG w Świnoujściu⁴⁷.

W 2009 r. długość sieci przesyłowych wynosiła 9709 km, a liczba tzw. punktów wyjścia – 971. Wolumin przesyłanego paliwa gazowego wynosił natomiast 14,2 mld m³, pojemność podziemnych magazynów gazu zaś – 1,6 mld metrów sześciennych. Ze względu na import gazu najważniejsze są tzw. punkty wejścia – Drozdowice, Wysokoje i Tietierowka⁴⁸.

Najważniejszym problemem politycznym w przypadku gazu polskiego stała się konieczność dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw tego surowca. Wynika to z negatywnej oceny pozycji Rosji jako dostawcy surowców energetycznych. Zapewnienie dywersyfikacji można rozpatrywać w węższym i szerszym zakresie.

W węższym zakresie o wzmocnieniu bezpieczeństwa energetycznego możemy mówić w przypadku rozbudowy infrastruktury gazowej wewnątrz kraju. Przewiduje się, że do 2015 r. na tę infrastrukturę Polska wyda ok. 8 mld złotych. Planuje się m.in. wybudowanie gazociągów wysokociśnieniowych o długości 1000 km. Do planów włącza się też terminal LNG oraz nowe magazyny gazu⁴⁹. O ile terminal LNG realizowany jest przez GAZ – SYSTEM, o tyle PGNiG przedstawiło projekt terminala na gaz sprężony (CNG), który ma być realizowany w Zatoce Puckiej. Głównym kierunkiem dostaw do terminala CNG ma być Norwegia. Koszt realizacji projektu ma wynieść ok. 800 mln zł⁵⁰.

Obecna infrastruktura przesyłowa gazu przygotowana jest do przesyłu dwóch rodzajów tego surowca – wysokometanowego i zaazotowanego. Różnią się one m.in. nominalnym stopniem spalania. System gazu wysokometanowego umożliwi przyjmowanie gazu importowanego oraz gazu, który wydobywany jest w południowej części Polski. Dodatkowo infrastruktura ta daje możliwość odbioru gazu zaazotowanego w Odolanowie. Infrastruktura dla gazu zaazotowanego przygotowana jest natomiast do transportu tego surowca wydobywanego na Niżu Polskim. Większość rozproszanego gazu to gaz wysokometanowy (ok. 85%), w mniejszym zakresie – gaz zaazotowany (ok. 15%)⁵¹.

W szerszym zakresie można mówić o próbach budowy połączeń gazowych poprzez granicę Polski. Do tych projektów można zaliczyć: Gazociąg Bernau–Szczecin, połączenie Börnicke–Police, Gazociąg Ustług–Zosin–Moroczyn, Gazociąg Sarmacja, połączenie gazowe z Nabucco, Gazociąg Jamał II, Gazociąg Amber, Gazociąg Bałtycki

⁴⁶ Polskie LNG jako spółka akcyjna funkcjonuje od 2010 r. (wcześniej funkcjonowały jako spółka z ograniczoną odpowiedzialnością).

⁴⁷ Dane za: GAZ – SYSTEM (stan na 2009 r.) oraz Polskie LNG S.A.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ D. Malinowski, *Budujemy gazociąg*, http://gazownictwo.wnp.pl/budujemy-gazociag.6821_2_0_0.html [dostęp: 23.12.2010].

⁵⁰ PGNiG – *Strategia Grupy Kapitałowej PGNiG w perspektywie roku 2015*.

⁵¹ O infrastrukturze przesyłowej w: *Przesył gazu*, <http://www.pgnig.pl/pgnig/sd/oim/pg/> [dostęp: 16.02.2009].

(połączenie z Gazociągiem Skanled) i Gazociąg Norweski⁵². Należy podkreślić, że wiele przedsięwzięć nie doszło do skutku m.in. z następujących powodów:

- 1) braku współpracy z władzami państw sąsiednich,
- 2) braku determinacji i zaangażowania władz, zarówno polskich, jak i państw sąsiedzkich,
- 3) wykorzystywania problemu dywersyfikacji do doraźnych interesów politycznych wewnątrz państwa oraz w polityce zagranicznej,
- 4) dyskusyjnej kwestii ekonomiczności projektów,
- 5) braku zabezpieczenia środków finansowych,
- 6) wycofywania się poszczególnych spółek z projektów. Przykładem tego ostatniego jest wycofanie się niemieckiego E.ON-u z projektu Skanled – prawdopodobnie z powodu zaangażowania się w Nord Stream. Problem z realizacją Skanled wynikał również z konfliktu między spółkami norweskimi.

Podsumowanie

Należy stwierdzić, że ocena budowy gazociągu przez Nord Stream zależy od oceny intencji Rosji, która ten projekt forsowała wraz z Niemcami, jakkolwiek w przypadku strony rosyjskiej w większym stopniu wskazuje się na aspekty polityczne, a niemieckiej – na ekonomiczne. Jeżeli ocena działań wypadnie na „minus”, to trudno nie analizować realizacji projektu gazowego w kontekście próby utrwalenia dominującej pozycji Rosji na obszarze europejskim i związanych z tym zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego Polski. Owa dominacja może mieć charakter nie tylko gospodarczy, lecz także ściśle polityczny. Polska ocenia projekt negatywnie z powodu technicznej możliwości wyłączenia zarówno naszego kraju, jak i państw bałtyckich (także Białorusi i Ukrainy) z tranzytu i dostaw gazu rosyjskiego lub azjatyckiego. Co więcej, ta techniczna możliwość może się stać doskonałym narzędziem do wywierania politycznego wpływu nie tylko na państwa Europy Środkowo-Wschodniej, lecz także Europy Zachodniej. Przykłady z minionych lat są tutaj oczywiste – weźmy np. konflikty energetyczne Rosji z Ukrainą i Białorusią.

Wydaje się, że brak zaufania wynika z silnych powiązań Gazpromu z państwem rosyjskim, co powoduje, że działań tych dwóch podmiotów nie da się analizować osobno. Oczywistym rozwiązaniem byłoby podpisanie przez Rosję Traktatu Karty Energetycznej (TKE), ale w obecnym czasie należy to uznać za scenariusz filmu science fiction, a nie możliwe działanie. Pojawia się pytanie, czy sam fakt podpisania TKE przez Rosję zmniejszyłby wpływy państwa rosyjskiego. Prawdopodobnie do pewnego stopnia

⁵² Gazociąg Bernau–Szczecin (możliwość podłączenia do niemieckiego systemu gazowego); połączenie Börnicke–Police (możliwość podłączenia do niemieckiego systemu gazowego); połączenie konkurencyjne w stosunku do Bernau–Szczecin, które było forsowane przez Aleksandra Gudzwatego; Gazociąg Ustiług–Zosin–Moroczyn (możliwość podłączenia do ukraińskiego systemu gazowego); Gazociąg Sarmacja (gazociąg mający przebiegać po dnie Morza Czarnego, dalej przez Ukrainę i Polskę w kierunku Niemiec); połączenia z Nabucco (różne możliwości połączeń, które umożliwiłyby korzystanie z terminalu Baumgarten); Gazociąg Jamał II (uzupełnienie zrealizowanego gazociągu Jamał I) – Rosja odstąpiła od jego budowy w związku budową Nord Stream; Gazociąg Amber (miał przebiegać przez terytorium Estonii, Łotwy, Litwy, Polski i Niemiec) – projekt konkurencyjny do Nord Stream; Gazociąg Bałtycki (możliwość połączenia Polski ze złożami na Morzu Północnym oraz z duńskim systemem gazowym) – projekt miał być przedłużeniem ewentualnie zrealizowanego gazociągu Skanled; Gazociąg Norweski (możliwość dostaw gazu z norweskich złóż na Morzu Północnym) – projekt próbowało realizować polskie PGNiG i m.in. norweski Statoil.

tak, szczególnie jeśli chodzi o wprowadzenie instytucji niezależnego regulatora rynku, zasady TPA i unbundlingu. Sama karta nie uchroni jednak przed instrumentalnym traktowaniem sektora energetycznego, czego przykładem są chociażby takie państwa, jak Francja, Niemcy i Włochy.

Należy też zwrócić uwagę na to, że sektor energetyczny wszędzie traktowany jest priorytetowo i ze względu na znaczenie dla bezpieczeństwa państwa wykazuje się wysokim poziomem przenikania sfery politycznej i gospodarczej.

Z punktu widzenia interesu narodowego Rosji nie należałoby się dziwić, gdyby Gazprom był wykorzystywany do prowadzenia polityki zagranicznej. Chęć umocnienia własnej pozycji międzynarodowej przez Rosję stanowi naturalną skłonność państwa.

Z punktu widzenia interesów Polski należy stwierdzić, że budowa Nord Stream umocni pozycję Rosji w UE. Dotyczy to zarówno wpływów politycznych, jak i obecności rosyjskiej w spółkach europejskich, co wynika ze specyficznej polityki wymiany aktywów, którą prowadzi chociażby Gazprom. Ponadto Rosja uzyska techniczną możliwość zrealizowania „pętli gazowej”, która ułatwi ominięcie w dostawach gazu kilku państw Europy Środkowo-Wschodniej. Tak się składa, że państwa te nie należą do grona zwolenników polityki rosyjskiej. W przypadku dwóch państw, tj. Białorusi i Ukrainy, Rosja dąży do utrzymania swoich wpływów. Potencjalna możliwość stworzenia „pętli gazowej” stwarza brak zaufania co do rzeczywistych intencji inwestycji w Nord Stream.

Należy powtórzyć, że zagrożenia środowiskowe związane z budową gazociągu nie są większe od tych, które występują w przypadku budowy podobnych inwestycji. Kwestia ekonomiczności tego przedsięwzięcia wydaje się natomiast dyskusyjna. Istotnym elementem jest fakt dywersyfikacji tranzytu surowca do UE, co tak naprawdę zwiększa bezpieczeństwo dostaw np. do Niemiec.

W Polsce w ogóle nie przeprowadzono publicznej, politycznej i ekonomicznej dyskusji na temat możliwości włączenia się w system Nord Stream⁵³, co mogłoby stanowić zabezpieczenie w razie konfliktów energetycznych Rosji z takimi państwami, jak Białoruś i Ukraina. Wynikało to z określonej wewnętrznej sytuacji politycznej w Polsce, agresywnej retoryki przeciwników jakiegokolwiek współpracy energetycznej z Rosją oraz ówczesnych priorytetów polskiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa energetycznego.

Ewidentnym minusem braku partycypacji w projekcie Nord Stream jest brak możliwości kontrolnych dotyczących tej inwestycji. W czasie budowy Nord Stream Polska nie miała żadnych narzędzi do sprawdzenia tego, czy oprócz rury po dnie Morza Bałtyckiego nie będzie kładziony chociażby światłowód⁵⁴. Dodatkowo realizowany projekt omija polskie wody ekonomiczne.

⁵³ Propozycję zaakceptowania Gazociągu Północnego w polskiej polityce zagranicznej przedstawił w 2006 r. Ryszard Schnepf (doradca premiera). Propozycja Schnepfa zwracała, według polskiej prasy, uwagę na możliwość przyłączenia Polski do projektu, a także możliwość wprowadzenia polskiego przedstawiciela do rady nadzorczej Nord Stream, aby lepiej zabezpieczyć interesy naszego kraju. W związku z krytyką Schnepf w maju 2006 r. podał się do dymisji, a na początku czerwca został przez premiera zdymisjonowany. Ponadto w 2006 r. BBN wycofało z własnego raportu pt. *Bezpieczeństwo energetyczne Polski* fragment, który dopuszczał możliwość przystąpienia Polski do Nord Stream. Zob. A. Podolski, *Gaz narodowy czy europejski? Polityczne i historyczne uwarunkowania percepcji wybranych wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego RP*, Monitoring Polskiej Polityki Zagranicznej (Raporty i analizy CSM), 2007.

⁵⁴ Wskazuje się na duże prawdopodobieństwo szerszego zastosowania światłowodów niż tylko w zakresie sterowania gazociągiem. Podstawy do takich założeń wynikać mogą z: 1) poprzedniej praktyki w związku z budową gazociągu Jamalskiego,

Należy również zwrócić uwagę na zwiększenie uzależnienia gazowego w wypadku podłączenia się Polski do systemu Gazociągu Północnego. Niezależnie od tego Rosja i tak pozostaje dominującym kierunkiem dostaw gazu do Polski, a biorąc pod uwagę politykę usuwania pośredników w dostawie gazu do państw docelowych, nie zmieniłoby to zasadniczo sytuacji. Do czasu przystąpienia do budowy Terminala LNG w Świnoujściu, jedynymi działaniami, które szły w kierunku rzeczywistej dywersyfikacji dostaw, były porozumienia rządu w okresie sprawowania władzy przez AWS (gaz norweski). Dyskusyjna była wówczas kwestia ekonomiczności i ilości ewentualnych dostaw gazu z tego kierunku, co stało się podstawą zerwania porozumienia przez kolejną koalicję rządową. Trzeba dodać, że porozumienie z Norwegami, w przeciwieństwie do umów gazowych z Rosją, przewidywało możliwość reeksportu, co ułatwiało pozbycie się ewentualnych nadwyżek surowca⁵⁵.

Inną kwestią w ramach umocnienia polskiego bezpieczeństwa energetycznego jest konieczność rozbudowy połączeń gazowych w kierunku niemieckim. To rozwiązanie łączy się jednak z określonymi konsekwencjami. Polska zyskałaby natomiast możliwość dostaw gazu z kierunku niemieckiego w razie trudności wynikających z zablokowania gazu chociażby z Ukrainy. Brak konkretnych rozwiązań proponowanych przez władze polskie może wynikać z powiązań finansowych niemieckich i rosyjskich podmiotów gospodarczych. Według przeciwników tej koncepcji nie dokonano by rzeczywistej dywersyfikacji, gaz płynący ze strony niemieckiej byłby bowiem dalej „pochodzenia rosyjskiego”. Przeciwnicy tego rozwiązania zwracają uwagę na dwa gazociągi (NEL i OPAL), które tak naprawdę umożliwiają wyłączenie z tranzytu gazu rosyjskiego m.in. Polski i Ukrainy (oczywiście w szerszym ujęciu przy realizacji projektu Gazociągu Północnego i Południowego stwarza to zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego w regionie).

Przyczyną braku działań w zakresie kolejnych połączeń z Niemcami może być kwestia podważenia zasadności budowy terminala gazowego w Świnoujściu. Jedną z determinant lokalizacji było bowiem zapotrzebowanie na gaz w regionie północno-zachodniej Polski. Rozbudowa infrastruktury z Niemcami podważałaby zasadność i ekonomiczność terminala LNG.

Ostatnią konkluzją, dotyczącą realizacji projektu bałtyckiego, jest stwierdzenie, że Polska powinna rozwijać kolejne mechanizmy współpracy z państwami Półwyspu Skandynawskiego i państwami bałtyckimi. Powinna również z jeszcze większą intensywnością wykorzystywać mechanizmy już istniejące, co ma znaczenie chociażby w związku z dostępem Norwegii do nowych złóż gazu i ropy na Morzu Barentsa. Należy także zwrócić baczniejszą uwagę na Półwysep Skandynawski, w związku z unijną koncepcją tzw. pierścienia północnego, która oparta jest m.in. na rozwoju infrastruktury przesyłowej w taki sposób, aby umożliwić likwidację „wąskich gardeł” w dostawach energii i rozwijać integrację infrastrukturalną z pozostałym rejonem Unii.

2) chęci zwiększenia rentowności przedsięwzięcia gazowego,

3) braku rozbudowanej infrastruktury rosyjskich światłowodów w basenie Morza Bałtyckiego,

4) chęci rozbudowy bezpośredniego połączenia światłowodowego z obwodem kaliningradzkim,

5) rozszerzenia koncepcji korytarza bałtyckiego Rosja–Niemcy.

⁵⁵ Szerzej o tym zakresie w: A. Podolski, *Gaz narodowy czy...*

Streszczenie

Artykuł stanowi analizę problemu budowanego przez spółkę Nord Stream gazociągu, pod kątem jego znaczenia dla Polski, UE oraz innych państw, szczególnie w kontekście bezpieczeństwa energetycznego regionu. W artykule zawarto argumenty za i przeciw zasadności budowy gazociągu po dnie Morza Bałtyckiego. W tym fragmencie autorzy szerzej odnieśli się do polityki prowadzonej przez przeciwników projektu forsowanego przez Gazprom oraz do argumentów wspierających potrzebę jego realizacji. Ogólna konkluzja analizy zasadności budowy Gazociągu Północnego wskazuje, że nie jest to tak unikalny projekt, jak mogłoby się wydawać. A ocena tego przedsięwzięcia zależy od interesów narodowych poszczególnych państw oraz podmiotów gospodarczych. W dalszej części tekstu autorzy odnieśli się do geopolitycznego znaczenia Gazociągu Północnego dla Polski, Niemiec i Rosji, a także do zagrożeń, jakie z tego mogą wynikać. Ponadto w artykule zawarto syntetyczne ujęcie sytuacji złóż gazu i projektów gazowych w Polsce. Na końcu tekstu umieszczono konkluzje i podsumowanie całej problematyki. W skrócie odniesiono się do najbardziej dyskutowanych kwestii zarówno w polityce energetycznej, jak i zagranicznej Polski.

Abstract

The article constitutes the problem analysis of the gas pipeline built by the Nord Stream company, i.e. its importance for Poland, the EU and other states, peculiarly in the context of the energy security of the region. This article includes pros and cons of the legitimacy of the construction of the gas pipeline on the Baltic seabed. In this fragment authors more widely referred to the politics pursued by opponents of the plan which was pushed through by the Gazprom, as well as to arguments supporting the need of this gas project. The general conclusion of analysis of the legitimacy of the North gas pipeline construction shows that it is not as unique project as it could seem. And the evaluation of this undertaking depends on national interests of different countries and business entities. In the more distant part of the text, the authors referred to the geopolitical importance of the North Stream gas pipeline for Poland, Germany and Russia and to threats which can result from it. In addition, the article contains a synthetic approach to the situation of gas and gas projects in Poland. At the end of the text there are conclusions and summary of the whole issue. In short, the text refers to the most debated issues in both energy policy and Polish foreign policy.

Tomasz Szewczyk

Europejski program ochrony infrastruktury krytycznej

Prace związane z przygotowaniem europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej są następstwem decyzji podjętej w czerwcu 2004 r. przez Radę Europejską, która zleciła Komisji Europejskiej opracowanie strategii dotyczącej ochrony infrastruktury krytycznej¹. Komisja przygotowała komunikat pod tytułem *Ochrona infrastruktury krytycznej w walce z terroryzmem*², w którym przedstawiono podjęte dotychczas działania na szczeblu Unii Europejskiej. Zaproponowano w nim również przygotowanie nowych instrumentów – europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej (EPOIK) oraz sieci ostrzegania o zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej (SOZIK). Sieć oprócz przesyłania informacji o prawdopodobnych zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej, stworzy możliwość wymiany informacji na temat najlepszych praktyk oraz środków zapewniających odpowiedni poziom bezpieczeństwa. Sieć miała się stać płaszczyzną wymiany informacji pomiędzy ekspertami krajów członkowskich, przedstawicielami Komisji oraz sektorem prywatnym. Niniejszy artykuł ma na celu przedstawienie czytelnikowi środków i działań podejmowanych w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej na szczeblu europejskim oraz ich organizację w Polsce.

Inicjatywa Komisji, dotycząca przygotowania EPOIK oraz SOZIK, została poparta przez Radę Europejską zarówno w konkluzjach odnoszących się do zapobiegania, gotowości i reagowania na ataki terrorystyczne³, jak i w solidarnościowym programie Unii Europejskiej na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym⁴, przyjętym przez Radę Europejską w grudniu 2004 r.

Pod koniec 2005 r. kraje członkowskie otrzymały przygotowaną przez Komisję Europejską *Zieloną księgę w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej*. Celem *Zielonej księgi* było uzyskanie opinii i komentarzy państw członkowskich na temat ochrony infrastruktury krytycznej, które następnie znalazły odzwierciedlenie w EPOIK⁵. *Zielona księga* została udostępniona również przedstawicielom sektora prywatnego. Dzięki niej możliwe było uzyskanie opinii zainteresowanych stron między innymi w kwestiach definicji (czym jest infrastruktura krytyczna, europejska infrastruktura krytyczna, kwestia współzależności między poszczególnymi sektorami infrastruktury krytycznej) oraz zakresu i charakteru EPOIK. Ważnym elementem było wskazanie przez pytanych, jaka zależność powinna istnieć między rozwiązaniami z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej na poziomie państw człon-

¹ Konkluzje Prezydencji (17–18 czerwca 2004 r.), 10679/2/04 REV 2, pkt. 19.

² Komunikat Komisji Europejskiej pt.: *Ochrona infrastruktury krytycznej w walce z terroryzmem*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 20.10.2004 r., KOM(2004)702 wersja ostateczna.

³ Konkluzje Rady w sprawie zapobiegania, gotowości i reagowania na ataki terrorystyczne, 1532/04, pkt. 17.

⁴ Solidarnościowy program UE na rzecz przeciwdziałania zagrożeniom i atakom terrorystycznym, 1548/04, pkt. 24, 25 oraz załącznik pkt. 2.

⁵ *Zielona księga w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 17.11.2005 r., KOM (2005) 576 wersja ostateczna.

kowskich a na poziomie unijnym, a także wskazanie roli sektora prywatnego, będącego właścicielem większości infrastruktury krytycznej na terytorium Unii. Pytano również o potrzeby ustanowienia przez Unię Europejską ram prawnych dotyczących ochrony infrastruktury krytycznej.

Wnioski z przeprowadzonych konsultacji zostały po raz pierwszy przedstawione podczas seminarium, które odbyło się w Brukseli w dniach 9–10 marca 2006 r.⁶

W grudniu 2006 r. zaprezentowano *Komunikat Komisji w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej*⁷ określający zakres działań. Jednocześnie Komisja przedstawiła projekt dyrektywy mającej na celu identyfikację i wyznaczenie europejskiej infrastruktury krytycznej⁸. Był on pierwszą próbą całościowego uregulowania problemu na poziomie Unii Europejskiej, z uwzględnieniem tak ważnego elementu, jakim jest zaangażowanie sektora prywatnego. Prace nad dyrektywą zakończono po dwóch latach.

W *Komunikacie* jasno określono, że celem EPOIK jest poprawa ochrony infrastruktury krytycznej w UE. Ma on zostać osiągnięty dzięki stworzeniu ram regulacyjnych. W komunikacie wskazano również, że UE powinna skupić się na wszelkich możliwych zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej, ze szczególnym uwzględnieniem zagrożenia terroryzmem. Poprawa poziomu ochrony ma zostać osiągnięta poprzez poniżej wyszczególnione działania i wprowadzone następujące akty prawne:

- *Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony*⁹,
- Sieć ostrzegania o zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej¹⁰,
- program *Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa* (CIPS),
- wsparcie państw członkowskich w dziedzinie krajowej infrastruktury krytycznej (KIK), z którego ma prawo skorzystać dane państwo członkowskie,
- środki opracowane dla ułatwienia procesu wdrożenia EPOIK,
- plany awaryjne,
- wymiar zewnętrzny¹¹.

Należy pamiętać, że rok 2012 jest rokiem wyjątkowym – 12 stycznia rozpoczął się przegląd *Dyrektywy*¹². Należy przez to rozumieć dokonanie analizy, czy akt ten spełnia swoją funkcję. Proces jest pilotowany przez Komisję przy współudziale wszystkich państw członkowskich. Podczas dyskusji zostanie poruszona kwestia, czy

⁶ Oficjalny dokument przedstawiający wyniki konsultacji wśród państw członkowskich na temat EPOIK został przygotowany przez Dykację Generalną ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa, Komisja Europejska, Bruksela, dnia 3.04.2006 r., JLS/D1/PR/vdb D(2006) 4675.

⁷ Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 12.12.200 r., KOM(2006) 786 wersja ostateczna.

⁸ *Wniosek. Dyrektywa Rady w sprawie rozpoznania i wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie zwiększenia jej ochrony*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 12.12.2006 r., KOM(2006) 787 wersja ostateczna.

⁹ Dz.Urz. UE L 345/75 z 23.12.2008 r.

¹⁰ *Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 22 kwietnia 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie sieci ostrzegania o zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej (CIWIN) (COM(2008)676)*, Dz.Urz. UE C 184 E/174 z 8.07.2010 r.

¹¹ *Komunikat Komisji w sprawie europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej*, KOM(2006) 786 wersja ostateczna, str.3–4.

¹² Prace te będą prowadzone przez około osiem miesięcy – przyp. red.

wszystkie zapisy *Dyrektywy* są zrozumiałe i czy nie pojawiają się żadne wątpliwości interpretacyjne. W czasie ostatnich spotkań przedstawicieli państw członkowskich, poświęconych tematyce wdrażania *Dyrektywy*, uczestnicy, w tym także przedstawiciele Polski, wskazywali na obszary wymagające zmian. Podjęta zostanie również decyzja, czy należy dodać do niej nowe sektory. Na podstawie przeglądu nastąpi przygotowanie nowego projektu dyrektywy. Zgodnie z zapowiedziami Komisji przedstawienie nowego dokumentu powinno odbyć się pod koniec 2012 r. Jednocześnie większość państw Unii zgłasza potrzebę przygotowania nowego komunikatu w sprawie programu, który oceni dotychczas podjęte działania i wyznaczy nowe cele dla Wspólnoty. Wiele z elementów wymienionych w *Komunikacie* nie zostało zrealizowanych (np. działania związane z przygotowaniem planów awaryjnych), natomiast w miejsce elementów zrealizowanych, należy zaproponować nowe lub inaczej zaakcentować wspólne priorytety w tym obszarze.

Dyrektywa Rady w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony

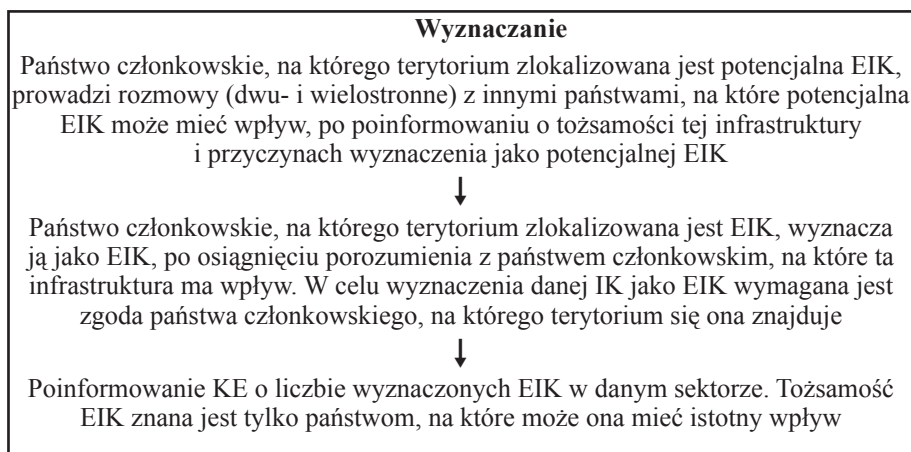
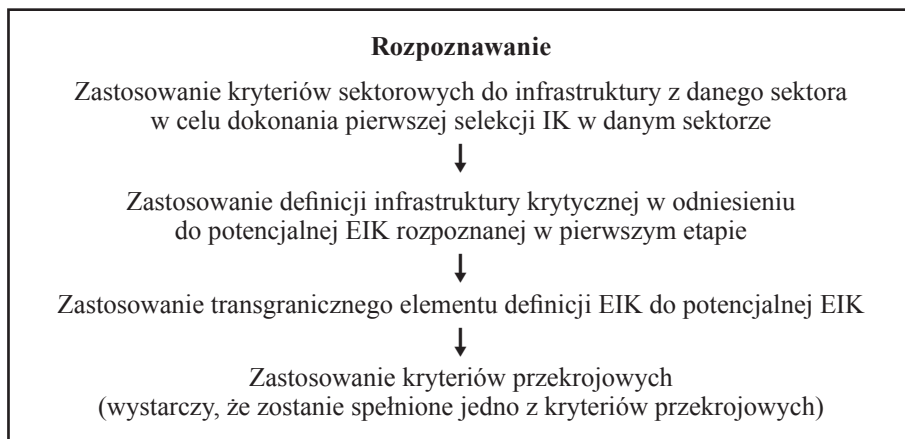
Dyrektywa Rady 2008/114/WE z dnia 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony jest podstawowym elementem europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej.

W tym dokumencie po raz pierwszy do porządku prawnego Unii Europejskiej wprowadzono definicję infrastruktury krytycznej, europejskiej infrastruktury krytycznej (EIK), ochrony infrastruktury krytycznej oraz pojęcie właściciela (operatora) europejskiej infrastruktury krytycznej.

W *Dyrektywie* określono sposób rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej, a także obowiązki państw członkowskich i właścicieli tej infrastruktury.

Jako europejską infrastrukturę krytyczną mamy na myśli, zgodnie z art. 1 *Dyrektywy*, infrastrukturę zlokalizowaną na terytorium państw członkowskich, której zakłócenie lub zniszczenie miałoby istotny wpływ na co najmniej dwa państwa członkowskie. To, czy wpływ jest istotny, ocenia się w odniesieniu do kryteriów przekrojowych. Obejmuje to skutki wynikające z międzysektorowych współzależności z innymi rodzajami infrastruktury. Poniższy schemat przedstawia proces rozpoznawania i wyznaczania EIK¹³.

¹³ *Dyrektywa* pozostawia państwom członkowskim dużą swobodę co do sposobu rozpoznawania i wyznaczania EIK. Art. 3 pkt 2 wyraźnie stwierdza, że Komisja Europejska wraz z państwami członkowskimi opracuje wytyczne w sprawie stosowania kryteriów przekrojowych i sektorowych oraz ustalą przybliżone progi, które mają być stosowane do rozpoznawania EIK. Opracowane kryteria są niejawnie i stanowią osobny dokument towarzyszący *Dyrektywie*. Wytyczne do *Dyrektywy* przygotowane zostały przez Wspólnotowe Centrum Badawcze, a ich stosowanie jest dla państw członkowskich fakultatywne. Mogą one stosować krajowe rozwiązania z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej w celu wyznaczania EIK. Wytyczne Centrum dostępne są pod adresem: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st15/st15616.en08.pdf> lub <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/111111111/13328>.



Opracowanie własne na podstawie art. 3 i art. 4 oraz Załącznika III do *Dyrektywy*.

Kryteria w zakresie rozpoznawania EIK, zgodnie z *Dyrektywą*, podzielone są na dwie grupy:

- 1) kryteria sektorowe – charakteryzujące ilościowo lub podmiotowo parametry (funkcje) infrastruktury, która po ich spełnieniu może zostać zaliczona do infrastruktury krytycznej,
- 2) kryteria przekrojowe – oparte na rozmiarze strat wynikłych z zakłócenia lub zniszczenia danej infrastruktury, które zostały podzielone na:
 - kryterium ofiar w ludziach – oceniane w odniesieniu do ewentualnej liczby ofiar śmiertelnych lub liczby rannych,
 - kryterium skutków ekonomicznych – oceniane w odniesieniu do wielkości strat ekonomicznych lub pogorszenia towarów lub usług, w tym potencjalnych skutków ekologicznych,
 - kryterium skutków społecznych – oceniane w odniesieniu do wpływu na zaufanie opinii publicznej, cierpień fizycznych i zakłócenia codziennego życia, w tym utraty podstawowych usług¹⁴.

¹⁴ Art. 3 *Dyrektywy Rady 2008/114/WE*.

Na właścicielu EIK ciąży dwa obowiązki:

- 1) wyznaczenie osoby odpowiedzialnej za kontakty z administracją, zwanej urzędnikiem łącznikowym ds. ochrony (art. 6),
- 2) przygotowanie planu ochrony infrastruktury lub dysponowanie innymi środkami, które uwzględniają zalecenia zawarte w załączniku II do *Dyrektywy* (art. 5).

Mając na uwadze, że mówimy o kluczowych podmiotach działających na rynku europejskim, a często również globalnym, nie są to środki, które można nazwać nadmiernymi lub będącymi ciężarem dla tych podmiotów gospodarczych.

Państwo członkowskie, na którego terytorium zlokalizowana jest EIK, obarczone jest obowiązkami sprawozdawczymi i informacyjnymi w stosunku do Komisji, które w przypadku Polski wypełnianie są przez dyrektora Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB)¹⁵. Europejska infrastruktura krytyczna, zgodnie z przepisami *Dyrektywy*, wyznaczana jest w dwóch sektorach¹⁶:

- 1) energii, podzielonym na podsektory:
 - energii elektrycznej,
 - ropy naftowej,
 - gazu,
- 2) transportu, podzielonym na podsektory:
 - transportu drogowego,
 - transportu kolejowego,
 - transportu lotniczego,
 - transportu wodnego śródlądowego,
 - żeglugi oceanicznej, żeglugi morskiej bliskiego zasięgu i portów.

Sektorem, który będzie rozważany jako kolejny do dodania w czasie przeglądu *Dyrektywy*, jest sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)¹⁷.

Zgodnie z *Dyrektywą*¹⁸ państwa członkowskie Unii Europejskiej zostały zobowiązane do jej wdrożenia do 12 stycznia 2011 r. Polska implementowała wymieniony akt prawa wspólnotowego do porządku prawnego, nowelizując ustawę z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym¹⁹. Zgodnie z nią dyrektor Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, razem z ministrami i kierownikami urzędów centralnych odpowiedzialnymi za przywołane sektory, na bieżąco rozpoznaje potencjalną europejską infrastrukturę krytyczną. Prowadzenie rozmów w kwestii wyznaczenia europejskiej infrastruktury krytycznej oraz przygotowanie uchwały Rady Ministrów, która wyznacza europejską infrastrukturę krytyczną, leży w gestii dyrektora RCB.

¹⁵ Art. 6c *Ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. Nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

¹⁶ W pierwotnym projekcie *Dyrektywy* przedstawionym przez Komisję Europejską wyszczególniono 11 sektorów.

¹⁷ Warto wspomnieć, że Komisja wiele uwagi poświęca przywołanemu sektorowi, o czym mogą świadczyć dwa wydane komunikaty: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej „Ochrona Europy przed zakrojonymi na szeroką skalę atakami i zakłóceniami cybernetycznymi: zwiększenie gotowości, bezpieczeństwa i odporności”* (KOM(2009) 149 wersja ostateczna) oraz *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury teleinformatycznej „Osiągnięcia i dalsze działania na rzecz globalnego bezpieczeństwa cyberprzestrzeni”* (KOM(2011) 163 wersja ostateczna).

¹⁸ Art. 12.

¹⁹ *Ustawa z dnia 29 października 2010 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (Dz.U. Nr 240, poz. 1600).

Sieć ostrzegania o zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej (SOZIK/CIWIN²⁰)

Projekt decyzji Rady dotyczący sieci ostrzegania o zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej został zaprezentowany pod koniec października 2008 r.²¹ Celem projektu było utworzenie systemu, który:

- umożliwi uczestniczącym państwom członkowskim i Komisji wysyłanie ostrzeżeń o zbliżającym się ryzyku i zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej,
- umożliwi państwom UE wymianę informacji na temat ochrony infrastruktury krytycznej (elektroniczne forum).

System miał być oparty na sieci S-TESTA, co dawało możliwość przetwarzania informacji oznaczonych klauzulą tajności „RESTREINT UE”. Prace nad stworzeniem systemu powierzono firmie Unisys. W ramach prac w grupie roboczej Rady UE ds. ochrony ludności (PROCIV), która była odpowiedzialna za procedowanie przedstawionego projektu decyzji, postanowiono, że nie ma potrzeby tworzenia systemu wymiany informacji o zagrożeniach, gdyż byłoby to bardzo kosztowne. Jednocześnie wskazano na istnienie innych kanałów, którymi tego typu informacje mogą być przekazywane, zarówno pomiędzy stolicami państw członkowskich, jak i Brukselą.

Wiele państw postulowało również, że nie widzi możliwości umieszczania materiałów niejawnych na platformie i chce, aby udział w niej był całkowicie dobrowolny. W wyniku konsultacji postanowiono, że prace nad projektem zostaną wstrzymane do czasu przedstawienia przez wykonawcę prototypu, który pozwoli krajom na zapoznanie się z jego funkcjonalnością. W związku z powyższym powstał dobrowolny system pozwalający na wymianę informacji i materiałów na temat stosowania najlepszych praktyk z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją. Podstawą systemu jest strona internetowa, dostępna tylko dla posiadaczy hasła. Nie jest możliwe umieszczanie na niej materiałów niejawnych.

W związku z małym zainteresowaniem systemem Komisja postanowiła bardziej aktywnie w nim uczestniczyć, ustanawiając *content managera* odpowiedzialnego za umieszczanie wszelkich dostępnych informacji na temat ochrony infrastruktury krytycznej. Małe zainteresowanie państw związane było z brakiem widocznej „wartości dodanej” systemu dla osób korzystających. Uważano, że wszystkie informacje umieszczone w systemie są ogólnie dostępne i nie ma potrzeby tworzenia platformy, która w pierwszej odsłonie nie była zbyt przyjazna użytkownikowi. Należy zaznaczyć, że w dużej mierze przyszłość systemu zależy od pracy *content managera* i Komisji, którzy będą musieli udowodnić, że system spełnia swoją funkcję.

W Polsce dostęp do systemu ma około 30 osób z instytucji, których specjaliści biorą udział w pracach nad EPOIK. Należą do nich eksperci z Ministerstwa Gospodarki, Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Urzędu Lotnictwa Cywilnego, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, co jest spowodowane tym, że *Dyrektywa* dotyczy zarówno sektorów energii i transportu, jak i sektora ICT. W związku ze zmianami w administracji, które nastąpiły po ostatnich wyborach, i funkcjonowaniem *Ustawy z dnia 18 marca 2010 r. o szczególnych uprawnieniach ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa oraz ich wykonywaniu w niektórych*

²⁰ CIWIN – Critical Infrastructure Warning Information Network.

²¹ *Wniosek. Decyzja Rady w sprawie sieci ostrzegania o zagrożeniach dla infrastruktury krytycznej.* Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela, dnia 27.10.2008 r. KOM(2008) 676 wersja ostateczna.

*spółkach kapitałowych lub grupach kapitałowych prowadzących działalność w sektorach energii elektrycznej, ropy naftowej oraz paliw gazowych*²², RCB będzie dokonywało weryfikacji użytkowników i występowało o dodanie nowych. Polska jest jednym z krajów z największą grupą osób mających dostęp do systemu, choć należy podkreślić, że wśród wszystkich państw liczba dziennych logowań do systemu jest niewielka. Może się to zmienić w związku z pojawieniem się *content managera*. System do początku zeszłego roku był w wersji testowej.

Jednocześnie Komisja poinformowała o zamiarze wycofania omawianego projektu w związku z decyzją państw co do kształtu platformy, która obecnie nie wymaga podstaw prawnych²³. Administrowanie dostępem do systemu w Polsce leży w gestii Rządowego Centrum Bezpieczeństwa. Utrzymanie platformy finansowane jest ze środków programu *Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa*.

Program *Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa* (CIPS)

Program *Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa* (CIPS) ustanowiony został na lata 2007–2013 jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności decyzją Rady z 12 lutego 2007 r.²⁴ Celem programu jest umożliwienie wsparcia finansowego z budżetu Unii Europejskiej działań realizowanych m.in. w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej. W art. 3 *Decyzji* zdefiniowano cele ogólne programu jako:

- 1) wspieranie starań państw członkowskich mających na celu zapobieganie atakom terrorystycznym i innym wydarzeniom związanym z bezpieczeństwem, przygotowanie się na takie ataki i wydarzenia oraz ochronę ludzi i infrastruktury krytycznej przed atakami terrorystycznymi i innymi wydarzeniami związanymi z bezpieczeństwem,
- 2) przyczynianie się do zapewnienia ochrony w takich obszarach, jak zarządzanie kryzysowe, środowisko, zdrowie publiczne, transport, badania i rozwój technologiczny oraz spójność gospodarcza i społeczna, w dziedzinie terroryzmu i innych rodzajów ryzyka bezpieczeństwa w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Część celów szczegółowych, wskazanych w art. 4, dotyczy bezpośrednio ochrony infrastruktury krytycznej. Są to:

- 1) stymulowanie, promowanie i wspieranie ocen ryzyka dotyczących infrastruktury krytycznej w celu modernizacji systemów bezpieczeństwa,
- 2) stymulowanie, promowanie i wspieranie opracowania metodologii ochrony infrastruktury krytycznej, szczególnie metodologii w zakresie oceny ryzyka,

²² Dz.U. z 2010 r. Nr 65, poz. 404.

²³ Skoro system nie służy do wymiany informacji niejawnych (nie jest oparty na S-TESTE), nie służy jako sieć do ostrzegania i jest dobrowolny, nie ma potrzeby, aby był organizowany na podstawie decyzji (będącej instrumentem prawnym).

²⁴ *Decyzja Rady z dnia 12 lutego 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013, jako część ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, szczegółowy program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa”* (Dz.Urz. UE L. 58/1 z 24.02.2007 r.).

- 3) promowanie i wspieranie rozwoju standardów bezpieczeństwa oraz wymiany *know-how* i doświadczeń w zakresie ochrony ludności i infrastruktury krytycznej,
- 4) promowanie i wspieranie koordynacji i współpracy na skalę wspólnotową dotyczącą ochrony infrastruktury krytycznej.

Ze zrealizowanych dotychczas przez polskie podmioty projektów, przedstawionych w tabeli, trzy z czterech odwoływały się do tematyki ochrony infrastruktury krytycznej. W art. 5 *Decyzji* wskazano, jakie działania mogą być kwalifikowane w ramach programu. Są to:

- 1) projekty o wymiarze europejskim zainicjowane i zarządzane przez Komisję Europejską,
- 2) projekty ponadnarodowe, w których muszą uczestniczyć partnerzy z co najmniej dwóch państw członkowskich lub co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego innego państwa, którym może być państwo przystępujące lub kandydujące,
- 3) projekty krajowe, które spełnią określone w decyzji warunki.

Projekty, które zostały zrealizowane przez Polskę w ramach programu CIPS, obejmują działania opisane w punkcie drugim. Przykładem działania zainicjowanego i zarządzanego przez Komisję Europejską jest SOZIK²⁵. Mechanizm finansowania działa na podstawie rocznych programów, które określają cele szczegółowe i priorytety tematyczne. W programie CIPS ponadto określono, kto i na jakich zasadach może z niego korzystać oraz jakie mogą być rodzaje wsparcia dla aplikanta. Aktualny program przewidziany jest na perspektywę finansową 2007–2013²⁶.

²⁵ Innym przykładem projektu finansowanego z CIPS jest tworzona European Reference Network for Critical Infrastructure Protection (ERN-CIP). Celem projektu jest stworzenie sieci składającej się z istniejących na terenie Unii Europejskiej laboratoriów, gdzie możliwe byłoby prowadzenie badań (testów) istniejących rozwiązań z zakresu bezpieczeństwa i ochrony infrastruktury krytycznej.

²⁶ Na nową perspektywę finansową 2014–2020 został zaprezentowany wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Migracji i Azylu oraz instrumentu finansowego na rzecz wspierania współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego (KOM (2011) 752 wersja ostateczna). Zgodnie z informacjami zawartymi w uzasadnieniu do wniosku przedstawione rozporządzenie będzie głównym źródłem finansowania w obszarze spraw wewnętrznych. Zastąpi ono cztery instrumenty programu ogólnego *Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi*, tj. Fundusz Granic Zewnętrznych, Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów oraz dwa programy szczegółowe ogólnego programu w sprawie bezpieczeństwa i ochrony wolności, tj. *Zapobieganie i walka z przestępczością* (ISEC) oraz *Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa* (CIPS).

Projekty zrealizowane w Polsce w ramach programu CIPS

Nr	Aplikant	Nazwa projektu	Opis projektu	Wysokość grantu w euro
1	Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie	<i>Terrorystyci na Tamie</i>	Celem projektu było polepszenie współpracy pomiędzy czeską, polską i słowacką policją w sytuacji ataku terrorystycznego na infrastrukturę krytyczną, który może skutkować zagrożeniem dla obywateli dwóch państw (skutki transgraniczne). Elementem projektu były międzynarodowe ćwiczenia, które odbyły się na obiektach Zespołu Elektrowni Wodnych w Niedzicy w dniach 4–6 czerwca 2008 r. Ćwiczenia obejmowały m.in. praktyczne sprawdzenie zapisów art. 41 Konwencji Wykonawczej Schengen dotyczących realizacji pościegu transgranicznego. W ćwiczeniu aktywnie uczestniczyli policjanci z Czech i Słowacji. W roli obserwatorów udział wzięli przedstawiciele policji z Holandii, Niemiec, Ukrainy i Węgier	53 956,80
2	Komenda Stołeczna Policji	<i>Bezpieczne porty lotnicze wobec zagrożenia terrorystycznym we współczesnej Europie</i>	Projekt koncentrował się na bezpieczeństwie portów lotniczych w sytuacji zagrożenia terrorystycznego. Został zainaugurowany międzynarodową konferencją, która odbyła się w dniach 18–21 listopada 2008 r. w Warszawie. Poświęcono była tematyce terroryzmu w metropoliach europejskich, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy policji z innymi służbami na rzecz bezpieczeństwa na lotniskach. Podczas trwania konferencji przeprowadzone zostały ćwiczenia służb szybkiego reagowania w porcie lotniczym im. Fryderyka Chopina w Warszawie. Kolejnym etapem projektu była czterodniowa wizyta studyjna stołecznych ekspertów w Madrycie. Partnerami Komendy Stołecznej byli: Komenda Policji w Madrycie, Nadwiślański Oddział Straży Granicznej, Komenda Miejska Straży Pożarnej, Wojewódzki Urząd Mazowiecki oraz Przedsiębiorstwo Państwowe „Porty Lotnicze”	42 356,80

Nr	Aplikant	Nazwa projektu	Opis projektu	Wysokość grantu w euro
3	Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego	<i>Działania Antyterrorystyczne podczas Międzynarodowych Imprez Sportowych. Rola Narodowych Centrów Antyterrorystycznych</i>	Celem projektu był rozwój współpracy międzynarodowej i koordynacji w obszarze zapobiegania, przeciwdziałania i zarządzania skutkami zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Nacisk położono na promocję i wsparcie standardów bezpieczeństwa oraz wymianę doświadczeń w zakresie ochrony ludności i infrastruktury krytycznej. Założenia te realizowane były przez promowanie organizacji wspólnych ćwiczeń i realizację praktycznych scenariuszy działań. Jednym z elementów projektu były zorganizowane w dniach 11–13 października 2010 r. w Polsce przez ABW międzynarodowe ćwiczenia antyterrorystyczne „OFFSIDE 2010”. W ćwiczeniach, oprócz polskich służb i instytucji zaangażowanych w system reagowania na incydenty terrorystyczne, wzięli udział przedstawiciele partnerskich służb, m.in. z Wielkiej Brytanii (NaCTS), Niemiec (BfV), Litwy (VSD), Rumunii (SRI). Szczególny status w ćwiczeniach przyznany został funkcjonariuszom Służby Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) w związku z EURO 2012	80.665,00
4	Komenda Wojewódzka Policji w Rzeszowie	<i>Stop terroryzmowi – polsko-słowacka inicjatywa na rzecz zapobiegania i zwalczania terroru na terenach przygranicznych Polski i Słowacji</i>	Projekt skupiał się na zwiększaniu współpracy pomiędzy służbami zaangażowanymi w zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, m.in. atakami terrorystycznymi, przez wspólne ćwiczenia, opracowanie możliwych scenariuszy działań, a także przygotowaniach do działań w przypadku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego. Jednym z elementów projektu były ćwiczenia antyterrorystyczne, które odbyły się w dniach 11–13 maja 2011 r. w Polsce. Wzięli w nich udział przedstawiciele polskiej i słowackiej policji oraz służb wspomagających. Funkcjonariusze polskiej i słowackiej policji, Karpackiego Oddziału Straży Granicznej oraz przedstawiciele Górskiego Ochotniczego Pogotowia Ratunkowego i Państwowej Straży Pożarnej wdrażali działania w razie pojawienia się realnego zagrożenia atakiem terrorystycznym	66 871,00

Opracowano na podstawie informacji zawartych na następujących stronach internetowych: www.policja.waw.pl, www.podkarpacka.policja.gov.pl, www.policja.pl, http://ec.europa.eu/home-affairs/funding/cips/funding/cips_en.htm.

Pozostałe działania

Zgodnie z ustawą o zarządzaniu kryzysowym działania programowe i planistyczne, w tym również w wymiarze europejskim, zostały przypisane Rządowemu Centrum Bezpieczeństwa²⁷ jako krajowemu punktowi kontaktowemu. Centrum aktywnie uczestniczy w inicjatywach związanych z EPOIK, organizowanych przez Komisję Europejską. W ramach wsparcia dla państw członkowskich w dziedzinie krajowej infrastruktury krytycznej oraz środków przygotowanych w celu ułatwienia procesu wdrożenia EPOIK, Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Wewnętrznych oraz Wspólnotowe Centrum Badawcze organizują cykliczne spotkania. Są one poświęcone wdrażaniu *Dyrektywy*. Taki sam cel mają spotkania krajowych punktów kontaktowych ds. ochrony infrastruktury krytycznej, które służą jako forum wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej, a także umożliwiają wymianę doświadczeń²⁸. W czasie polskiej prezydencji spotkanie punktów kontaktowych ds. ochrony infrastruktury krytycznej zostało zorganizowane w Krakowie w dniach 5–6 października 2011 r. przez Rządowe Centrum Bezpieczeństwa.

Obszarem wymagającym pracy jest wymiar zewnętrzny EPOIK. Należy mieć na uwadze, że infrastruktura krytyczna znajdująca się na terytorium państw UE zależy w wielu wypadkach od infrastruktury znajdującej się w krajach trzecich. W trakcie węgierskiej prezydencji przyjęte zostały konkluzje Rady w sprawie rozwoju zewnętrznego wymiaru europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej²⁹. Rozwija się również współpraca transatlantycka, która została zapoczątkowana wspólnymi amerykańsko-europejskimi warsztatami podczas hiszpańskiej prezydencji.

²⁷ Art. 11 ust. 2 pkt 11.

²⁸ Komisja zleca również przygotowanie różnych badań i dokumentów, które mogą być przydatne państwom w krajowych pracach nad OIK, jak i wdrażaniem *Dyrektywy*. Przykłady badań dostępne są pod następującymi adresami: http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/risk_governance_of_european_critical_infrastructures_in_the_ict_and_energy_sector.pdf, http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/studies/doc/2010_rsmf.pdf.

²⁹ Konkluzje dostępne pod adresem: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/122503.pdf.

Streszczenie

Celem artykułu jest zapoznanie czytelnika z działaniami wspólnotowymi w obszarze ochrony infrastruktury krytycznej. Odbywają się one w ramach europejskiego programu ochrony infrastruktury krytycznej. Głównymi instrumentami są: *Dyrektywa Rady w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej* oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony, sieć ostrzegania o zagrożeniach infrastruktury krytycznej (SOZIK), program *Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa* (CIPS). Artykuł przedstawia również sposób organizacji działań w tym obszarze w Polsce.

Summary

The aim of the article is to present to the reader Community actions in the area of critical infrastructure protection. The aforementioned actions area undertaken in the framework of the European Program on Critical Infrastructure Protection. The main instruments of the Program are: *Council Directive on the identification and designation of European critical infrastructures* and the assessment of the need to improve their protection, Critical Infrastructure Warning Information Network (CIWIN), specific Program *Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security-related risks* (CIPS). The article also touches upon the organization of these actions in Poland.

VI
HISTORIA

Beata Mąciór-Majka

Policja Polityczna w województwie krakowskim w latach 1919–1926

W dniu 24 lipca 1919 r. Sejm RP uchwalił ustawę o powołaniu do życia jednolitej organizacji służby bezpieczeństwa, nadając jej nazwę Policja Państwowa (PP)¹. Ustawa ta stała się podstawą do zorganizowania polskiej Policji Państwowej jako ogólnokrajowego aparatu służby bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie bowiem z brzmieniem przejściowych przepisów do ustawy (art. 1) z dniem wejścia jej w życie straciły moc *Dekret z 5 grudnia 1918 r. o organizacji Milicji Ludowej* i *Dekret z dnia 7 lutego 1919 r. w przedmiocie uzupełnienia przepisów o organizacji Milicji Ludowej* oraz *Dekret z 9 stycznia 1919 r. o organizacji Policji Komunalnej*².

Początkowy zasięg działania Policji Państwowej ograniczał się w zasadzie do ziem byłego Królestwa Polskiego, co znalazło odzwierciedlenie w rozkazu Komendanta Głównego PP z 20 sierpnia 1919 r. powołującym do życia sześć pierwszych komend okręgowych, a więc: miasta stołecznego Warszawy oraz województw: warszawskiego, białostockiego, kieleckiego, lubelskiego i łódzkiego³.

Reorganizacja aparatu bezpieczeństwa na pozostałych obszarach Polski (ziemie byłego zaboru pruskiego, austriackiego oraz ziemie wschodnie byłego zaboru rosyjskiego) i zespolenie go ze strukturą funkcjonującą w byłej Kongresówce były procesami złożonymi i wymagającymi dużych nakładów organizacyjnych i przygotowawczych. Precyzowały je postanowienia art. 3 *Przepisów przejściowych do Ustawy o Policji Państwowej*⁴. W związku z tym utworzono urząd Komendanta Policji Państwowej dla byłej Galicji, który jednocześnie pełnił funkcję zastępcy Komendanta Głównego PP. W zakresie służby bezpieczeństwa Komendant PP dla byłej Galicji podlegał bezpośrednio Generalnemu

¹ Ustawa z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej (Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., Nr 61, poz. 363).

² Bezpośrednio po wejściu w życie ustawy, na podstawie art. 1 i 2, MSW zarządziło ostateczne rozwiązanie Milicji Ludowej i Policji Komunalnej. Jak słusznie zauważa M. Mączyński, rozwiązanie tych organizacji nie było równoznaczne z przeprowadzeniem reorganizacji, chociaż do unifikacji polskiej policji przystąpiono bezpośrednio po wprowadzeniu w życie ustawy policyjnej. Przekształcenia wymienionych organizacji następowały bowiem powoli. Zdaniem Mączyńskiego zdecydowały o tym względy natury praktycznej, ponieważ z jednej strony proces unifikacji dokonywał się w uzależnieniu od stopnia zespolenia poszczególnych dzielnic Rzeczypospolitej z byłą Kongresówką. Stanowiła ona punkt odniesienia, gdyż proces ujednoczania służby bezpieczeństwa na jej obszarze rozpoczął się najwcześniej. Z drugiej zaś strony należało do minimum zredukować wszelkie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, jakie musiały pojawić się w związku z całościową reorganizacją aparatu służby bezpieczeństwa i jego struktury wewnętrznej. Dlatego też proces unifikacji Policji w Polsce został rozciągnięty na okres trzech lat, przy czym najistotniejsze przekształcenia, tak pod względem formalnym, jak i strukturalnym, zostały przeprowadzone w ciągu pierwszych kilkunastu miesięcy od uchwalenia Ustawy, z wyjątkiem kwestii dotyczących Dyrekcji Policji działających w Krakowie i we Lwowie oraz organizacji aparatu bezpieczeństwa na ziemiach byłej dzielnicy rosyjskiej (województwa: poleskie, nowogródzkie i wołyńskie). Zob. M. Mączyński, *Policja państwowa w II Rzeczypospolitej. Organizacyjno-prawne podstawy funkcjonowania*, Kraków 1997, Wyższa Szkoła Biznesu National Louis University, s. 21–22.

³ A. Misiuk, *Policja państwowa 1919–1939: powstanie, organizacja, kierunki działania*, Warszawa 1996, Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 29.

⁴ M. Mączyński, *Policja państwowa w II Rzeczypospolitej...*, s. 23.

Delegatowi Rządu dla byłej Galicji, w sprawach organizacyjnych, administracyjnych i wyszkolenia natomiast – Komendantowi Głównemu PP. Pierwszym Komendantem PP na Małopolskę został mianowany Wiktor Hoszowski⁵. Generalnym Delegatem Rządu dla byłej Galicji zaś został, powołany 7 marca 1919 r. na wniosek Rady Ministrów, a mianowany przez Naczelnika Państwa, Kazimierz Junosza-Gałecki, o czym powiadał w piśmie z 17 marca 1919 r. skierowanym do wszystkich władz i urzędów⁶.

W dniu 30 czerwca 1919 r. Generalny Delegat Rządu dla byłej Galicji przesłał do kierowników starostw oraz dyrektorów Policji w Krakowie i Lwowie odpis rozkazu Dowództwa Okręgu Generalnego Wojskowego w Krakowie, normujący stosunek władz wojskowych do cywilnych. Zgodnie z nim stwierdzono, że stosunek władz wojskowych do władz cywilnych i ludności miejscowej miał ulec zmianie i jakiegokolwiek mieszanie się organów wojskowych do spraw leżących w kompetencjach władz cywilnych oraz wszelkie wkraczanie w działania wykonywane przez poszczególne organy tych władz były surowo zabronione. Podobnie władze cywilne nie miały prawa ingerować w sprawy wojskowe⁷.

Wkrótce na obszarze byłej Galicji przystąpiono do tworzenia komend okręgowych. Za podstawę regulacji prawnej posłużyło rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z 14 listopada 1919 r.⁸ Zgodnie z nim utworzono trzy komendy: krakowską, lwowską i przemyską. Nie objęły one jednak swoim zasięgiem całego obszaru Galicji, zgodnie bowiem z rozporządzeniem tegoż ministra z 12 listopada 1919 r. powiaty wschodnie zaliczono zarówno do terenu operacyjnego, jak i etapowego. To spowodowało odłożenie w czasie budowy struktur Policji Państwowej na tym obszarze do momentu rozstrzygnięcia polsko-bolszewickich działań wojennych⁹.

Do organizacji Policji Państwowej w powiatach wschodnich przystąpiono dopiero w następnym roku. Etap pierwszy dotyczył organizacji PP w 14 pierwszych powiatach przejętych przez Dowództwo Okręgu Generalnego Lwowskiego z dniem 1 marca 1920 r. Również z tym dniem, na podstawie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 23 lutego 1920 r. (w porozumieniu z Ministerstwem Spraw Wojskowych), a także art. 3 przepisów przejściowych do *Ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej*, zgodnie z którym: *W miarę obejmowania przez władze centralne administracji ziem b. zaboru austriackiego, pruskiego i ziem wschodnich b. zaboru rosyjskiego, istniejące na tych ziemiach organizacje państwowej służby bezpieczeństwa, a w miarę wprowadzania na tych ziemiach jednolitej ustawy samorządowej, istniejące samorządowe organizacje służby bezpieczeństwa wcielone zostaną do policji państwowej w myśl zasad niniejszej ustawy i przepisów przejściowych. Przepisy wykonawcze w tej mierze wyda Minister Spraw Wewnętrznych*, strukturę PP rozciągnięto na następujące powiaty: Brody, Brzeżany, Buczacz, Horodenka, Kamionka Strumiłowa, Kołomyja, Kossów, Peczeniżyn, Podhajce, Radziechów, Śniatyń, Zaleszczyki, Zborów oraz Złoczów. Na pozostałe siedem powiatów wschodniej Galicji, tj. na miejscowości: Borszczów, Czortków, Husiatyń, Skalat, Tarnopol, Trembowla i Zbaraż, strukturę organizacyjną

⁵ W. Strzelecki, *Bezpieczeństwo na ziemiach Polski. Od kmiecia grodowego do granatowej armii*, Warszawa 1934, s. 176.

⁶ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Starostwa Grodzkiego, teczką 2, brak paginacji.

⁷ *Instrukcja dla DOG w Krakowie*, dodatek do rozkazu Ministerstwa Spraw Wojskowych z dnia 31 maja 1919 r., tamże, teczką 3, brak paginacji.

⁸ Dz.U. RP z 1919 r., Nr 91, poz. 494.

⁹ Dz.U. RP z 1919 r., Nr 87, poz. 475.

PP rozciągnięto dopiero 1 czerwca 1920 r., a więc w momencie włączenia jej w skład Dowództwa Generalnego Okręgu Lwowskiego. Wiązało się to także z jednoczesnym wcieleniem 1 czerwca 1920 r. do PP Żandarmerii Polowej pełniącej funkcję służby bezpieczeństwa na tym obszarze, co zostało uczynione na podstawie wcześniej wydanych porozumień zawartych z Ministerstwem Spraw Wojskowych¹⁰.

Ponadto, w związku z unifikacją służby bezpieczeństwa w ramach Policji Państwowej na terenie byłej Galicji, należało dostosować strukturę organizacyjną PP do nowego podziału administracyjnego obszarów byłego zaboru austriackiego (w ramach niepodległej Rzeczypospolitej), a także rozwiązać problem reorganizacji dyrekcji Policji działających we Lwowie i w Krakowie. W pierwszej sprawie, tj. dostosowania struktury organizacyjnej PP do nowego podziału administracyjnego, zostało wydane rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych¹¹ dostosowujące ustawą z 3 grudnia 1920 r.¹² istniejące okręgi policyjne do okręgów wojewódzkich.

Dnia 13 września 1921 r. natomiast, a więc w momencie utworzenia województw na terenie Małopolski, zlikwidowano stanowiska Delegata Rządu dla byłej Galicji i mianowanego na jego wniosek przez ministra spraw wojskowych Komendanta Policji Państwowej dla byłej Galicji (jako pomocnika Komendanta Głównego PP). Oznaczało to podporządkowanie – w zasadzie od października 1921 r. – komend okręgowych bezpośrednio Komendzie Głównej PP¹³.

Podjęto także decyzję odnośnie do istniejących w Krakowie i we Lwowie dyrekcji policji. Zostały one przekształcone na wzór komend powiatowych, zachowując przy tym dotychczasowy szeroki zakres zadań wykonawczo-policyjnych i czynności orzekających w sprawach administracyjnych. MSW wydało stosowne zarządzenie 15 sierpnia 1921 r.¹⁴

Zgodnie z ustawą o Policji Państwowej struktura ta stanowiła państwową organizację służby bezpieczeństwa podległą ministrowi spraw wewnętrznych, przystosowaną do administracyjnego podziału kraju. Policja dzieliła się na: komendy okręgowe i powiatowe oraz komisariaty obejmujące większe miasta w powiatach bądź dzielnice w dużych miastach, a także posterunki stałe w gminach. Przy komendach okręgowych do spraw dochodzenia przestępstw zostały zorganizowane urzędy śledcze¹⁵.

Do zadań służby śledczej należało zwalczanie przestępczości zarówno kryminalnej, jak i politycznej. Do zwalczania tej ostatniej utworzono specjalne komórki noszące

¹⁰ Dz.U. RP z 1920 r., Nr 20, poz. 107 oraz Nr 39, poz. 283. Zob. także *Okólnik do wszystkich PP Kierowników Starostw, Dyrektorów Policji w Lwowie i Krakowie* z dnia 22 lutego 1920 r., zgodnie z którym planowano wyłączyć siedem pozostałych powiatów z obszaru wojennego z dniem 1 marca 1920 r., z zastrzeżeniem, że ostateczną decyzję podejmie Naczelne Dowództwo, Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Starostwa Grodzkiego, teczka nr 76.

¹¹ Dz.U. RP z 1921 r., Nr 21, poz. 122.

¹² Dz.U. RP z 1920 r., Nr 117, poz. 768. Ustawą z dnia 3 grudnia 1920 r. ujednotliciono ustrój administracyjny byłej Galicji z tym wprowadzonym w byłym zaborze rosyjskim, tworząc 23 grudnia 1920 r. województwa: krakowskie, lwowskie, stanisławowskie i tarnopolskie.

¹³ *Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 września 1921 r. w przedmiocie likwidacji „Komendy Policji Państwowej dla byłej Galicji”*, Dz.U. RP z 1921 r., Nr 82, poz. 574.

¹⁴ Dz.U. RP z 1921 r., Nr 67, poz. 440; zob. także: A. Misiuk, *Policja państwowa 1919–1939...*, s. 37–38.

¹⁵ Dziennik Praw Państwa Polskiego z 1919 r., Nr 61, poz. 363, art. 5. Fakt obligatoryjnego tworzenia urzędów śledczych przy komendach okręgowych świadczył o szczególnym charakterze tych urzędów. Szczegółowe przepisy dotyczące organizacji urzędów policyjno-śledczych zostały wydane przez ministra spraw wewnętrznych Stanisława Wojciechowskiego i opublikowane w Monitorze Polskim Nr 235 z dnia 29 października 1919 r.

od sierpnia 1920 r. nazwę wydziałów śledczych IV D. Miały one charakter policji politycznej działającej wewnątrz PP, podporządkowanej bezpośrednio nowo powołanemu Wydziałowi IV D w KG PP¹⁶.

Ekspozytury Wydziału IV D zostały utworzone – zgodnie z wytycznymi zawartymi w instrukcji dodatkowej z 17 października 1921 r. – przy komendach okręgowych Policji. Poza ekspozyturami w wyjątkowo ważnych dla Wydziału IV D miejscowościach (ośrodki przemysłowe, punkty graniczne) tworzone agentury. W ekspozyturach i agenturach zatrudniono ściśle wyselekcjonowanych funkcjonariuszy wydziałów śledczych. Do ich podstawowych zadań należała walka ze szpiegostwem, z komunizmem oraz z ogólnie pojętymi akcjami antypaństwowymi. Zadania te dotyczyły jednak wyłącznie osób cywilnych. Sam Wydział IV D natomiast traktowany był jako główna centrala inwigilacyjno-polityczna, do której powinny wpływać materiały dotyczące tej właśnie kategorii przestępstw ze wszystkich instytucji państwowych¹⁷.

W ślad za instrukcją dodatkową 23 listopada 1921 r. MSW wydało okólnik nr 19 w sprawie uzależnienia agentur IV D od ekspozytur Wydziału IV D. Na terenie Małopolski rzecz dotyczyła utworzenia agentur przede wszystkim na obszarach Krakowa i Lwowa, ale także innych miast. Ówczesny minister spraw wewnętrznych Stanisław Dwornicki wyjaśniał, że agentury są służbowo podporządkowane właściwym kierownikom ekspozytur IV D. Kierownicy agentur zostali zobowiązani do udzielania komendantom Policji Państwowej danego miasta wszelkich informacji w zakresie powierzonych im zadań i czynności służbowych. Komendanci PP z kolei byli zobligowani do składania sprawozdań naczelnikowi władzy administracyjnej instancji¹⁸. Ponadto 7 grudnia 1921 r. Wydział Prezydyalny województwa krakowskiego przekazał ściśle tajny dokument skierowany do kierowników starostw, a także do dyrektora Policji w Krakowie, nawiązujący do pisma wydanego 8 czerwca 1921 r. przez Wydział IV D przy Komendzie Głównej Policji Państwowej. To ostatnie pismo było skierowane do kierowników wszystkich ekspozytur IV D. Przypominano w nim o obowiązku służbowego podporządkowania się władzom administracyjnym w zakresie wykonywanych przez siebie czynności¹⁹.

W dniu 7 grudnia 1921 r. Komendant Okręgowy w Krakowie Jakub Lanberger wydał rozkaz D nr 1 skierowany do komendantów powiatowych okręgu krakowskiego, dotyczący organizacji działu defensywnego. Wyjaśniał w nim, że zadaniem działu defensywnego, stanowiącego jeden z wyspecjalizowanych działów Policji Państwowej, jest ujawnianie czynów karygodnych, skierowanych przeciwko państwu i jego porządkowi wewnętrznemu oraz zapobieganie im, a także zapobieganie rozruchom wewnętrznym zagrażającym ustrojowi i bezpieczeństwu państwa. Do jego zadań należało także ujawnianie działań antypaństwowych oraz działalności nielegalnych związków

¹⁶ R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczypospolitej. Służba i życie prywatne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2010, s. 316. Jak zauważa A. Misiuk, *W pierwszym okresie istnienia urzędów defensywy, spotykały się one na całym terenie kraju z wieloma trudnościami i przeszkodami w swojej działalności. Komendanci okręgowi traktowali aparat defensywy jako całkowicie zbędny, który do tego nie chciał się im podporządkować. Z tego powodu na naradach stawiano wnioski likwidacji lub ograniczenia urzędów terenowych Wydziału IV D KG PP*. A. Misiuk, *Organizacja policji politycznej w Polsce w latach 1919–1923*, „Problemy Kryminalistyki”, 1989, Nr 183–184, s. 336.

¹⁷ *Instrukcja dodatkowa do przepisów do organizacji Urzędów Śledczych i organizacji Głównej Komendy Policji Państwowej z dnia 17.10.1921 r.*, Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Starostwa Grodzkiego, teczka 76.

¹⁸ Okólnik nr 19 z dnia 23.11.1921 (odpis) wydany przez MSW, tamże.

¹⁹ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Starostwa Grodzkiego, teczka 76, bez paginacji..

i stowarzyszeń, których celem było szerzenie zasad komunistycznych i socjalno-rewolucyjnych, podburzanie do występowania przeciwko nierówności poszczególnych klas i stanów społecznych oraz do występowania mieszkańców państwa przeciwko sobie. Poza tym dział defensywny miał zajmować się zwalczaniem szpiegostwa oraz wszelkich akcji antypaństwowych. Komendant stwierdził, że do wykonania tych zadań należy wykorzystać poufną inwigilację osobową i społeczną, której dokonają specjalne tajne organy PP.

Poufna inwigilacja osobowa miała objąć ludzi uznanych za niebezpiecznych dla całości funkcjonowania państwa, jego ustroju i porządku publicznego. Tajne organy, które miały ją przeprowadzać zostały zobowiązane do zbierania jak najbardziej szczegółowych i obszernych danych o podejrzanych osobach – z uwzględnieniem ich opisu zewnętrznego – zwłaszcza dotyczących ich działalności, w tym angażowania się w ruchy rewolucyjne i antypaństwowe.

Poufna inwigilacja społeczna (zbiorowa) obejmowała natomiast organizacje i partie społeczno-polityczne działające nielegalnie i mające charakter antypaństwowy. Należały do nich: Komunistyczna Partia Robotnicza Polski, Żydowska Partia Socjalistyczna „Bund”, Żydowska Socjaldemokratyczna Partia Robotnicza „Poalej Syjon” oraz inne niepolskie organizacje polityczne, wrogo odnoszące się do polskiej państwowości. Inwigilacja miała dostarczyć informacji na temat ich działalności i zamierzeń, składu osobowego oraz danych o źródłach agitacyjnych i środkach technicznych, takich jak lokale, czytelnie czy składy nielegalnej literatury.

Poufna inwigilacja społeczna miała objąć również legalne organizacje i partie społeczno-polityczne, w których zaczęły pojawiać się tendencje, rozwijające się w ukrytą działalność nielegalną, niezgodną z programem i taktyką partii. W sferze zainteresowań znajdowały się działalność rewolucyjna i antypaństwowa bądź zmierzająca do rozbicia organizacji lub oderwania od niej kół lewicowych i włączenia ich do partii komunistycznych, ewentualnie do utworzenia nowych ugrupowań o programie zbliżonym do komunistycznego.

I wreszcie inwigilacja społeczna miała być rozciągnięta na zupełnie legalnie działające organizacje społeczne, do których należały związki zawodowe, ich koła bądź grupy zamiejscowe. Sytuacja ta miała związek z niebezpieczeństwem organizowania strajków, które zagrażały bezpieczeństwu publicznemu i istnieniu państwa. W trakcie prowadzenia inwigilacji związków zawodowych należało ustalić ich skład, zwłaszcza przywódców, oraz stwierdzić, czy istnieją wzajemnie zwalczające się odłamy wewnętrzne.

Inwigilacja osobowa i społeczna miała mieć charakter postępowania legalnego, uzasadnionego szczególnymi i ogólnymi przepisami prawa. Dlatego też wywiad wewnętrzny mieli przeprowadzać wyłącznie konfidenti. Prowadzenie tej działalności było natomiast kategorycznie zabronione funkcjonariuszom państwowym.

Za prowadzenie służby defensywnej w powiatach byli odpowiedzialni komendanci powiatowi. To właśnie oni w porozumieniu z miejscowymi starostami i pod kierownictwem komendy okręgowej wykonywali tę służbę przy pomocy podległych im jawnych organów służby bezpieczeństwa, takich jak posterunki i komisariaty PP, na których ciążył obowiązek czuwania nad bezpieczeństwem państwa w ich rejonie. Służbę defensywną dopełniały agentury defensywne składające się ze specjalnie wykwalifikowanych funkcjonariuszy służby śledczej²⁰.

²⁰ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie, teczka 93 oraz akta Komendy Powiatowej Policji Państwowej w Brzesku, teczka 19.

W celu aktywniejszego zwalczania agitacji antypaństwowej i rewolucyjnej (wywrotowej) 23 lutego 1922 r. komendant okręgowy w Krakowie przesłał do wiadomości Komendy Kraków-miasto, komend powiatowych, komisariatów w Krakowie oraz Agentury IV D w Krakowie rozkaz wydany 27 stycznia 1922 r. przez Komendę Główną PP. W rozkazie zarządono:

- a) stałe delegowanie wywiadowców do inwigilacji hoteli. Ich zadaniem była ścisła kontrola przyjezdnych oraz szczególna ich rejestracja, przy równoczesnej obserwacji osób politycznie podejrzanych oraz osobistej kontroli dokumentów (paszportów) w wypadkach uzasadnionego podejrzewania tych ostatnich,
- b) prowadzenie stałego wywiadu na przedmieściach, tj. przydzielenie sił wywiadowczych do obserwacji w poszczególnych restauracjach, barach, lokalach rozrywkowych itp., czyli w miejscach odwiedzanych przez jednostki politycznie podejrzane, oraz do ich stałego nadzoru i inwigilacji,
- c) stałe delegowanie wyższych rangą funkcjonariuszy albo bardzo inteligentnych i zdolnych wywiadowców (odpowiednio się prezentujących) do wszystkich pierwszorzędnych restauracji i podobnych miejsc w celu prowadzenia obserwacji uczęszczających tam osób podejrzanych,
- d) stałą obserwację – przez specjalnie przeszkolonych wywiadowców – domów publicznych lub poszczególnych prostytutek. Mogą one bowiem dostarczyć wiele informacji na temat osób odwiedzających restauracje czy domy publiczne.

Wykonywanie wyżej wspomnianych czynności w województwie krakowskim planowano następująco: jeśli chodzi o punkt „a” stwierdzono, że w samym Krakowie należy delegować wywiadowców służby zewnętrznej Agentury IV D, w miastach powiatowych natomiast wywiadowców Urzędu Śledczego lub funkcjonariuszy komisariatów i posterunków PP. W sprawach dotyczących punktu „c” w Krakowie czynności miał wykonywać kierownik Agentury IV D lub delegowani przez okręgowego komendanta wyżsi rangą funkcjonariusze lub wywiadowcy, a w miastach powiatowych kierownik Agentury IV D lub zastępca komendanta powiatowego jako referent działu IV D. Czynności ujęte w punktach „b” i „d” natomiast zarówno w Krakowie, jaki w powiatach przydzielono wywiadowcom obserwacji prowadzącym wywiad polityczny²¹.

Do znacznego wzmocnienia pozycji Wydziału IV D doszło w 1922 r., kiedy to Ministerstwo Spraw Wewnętrznych wydało (konkretnie 31 maja) ściśle tajny okólnik numer 12. W jego wstępie stwierdzono, że do przygotowania i wykonania zadania, jakim jest obrona państwa, Sztab Generalny musi mieć jak najpełniejsze i najdokładniejsze informacje dotyczące życia innych państw, które są istotne z militarnego punktu widzenia, pozwalają bowiem poznać i ocenić ich sytuację polityczno-wojskową, organizację, siły i środki, jakimi te państwa dysponują, oraz teren, mieszkańców, ich wartości moralne oraz materialne. W dalszej części dodano, że do zrealizowania tego celu potrzebne są odpowiednie służby i specjalne organy. W czasie pokoju należały do nich: Oddział II Sztabu Generalnego Ministerstwa Spraw Wojskowych i jego ekspozytura oraz w Dowództwie Okręgu Korpusu – Oddział II Sztabu DOK, w czasie wojny zaś, oprócz wspomnianych organów, Oddział II Sztabu Kwatery Głównej frontu, armii i dywizji. Zadania wyżej wymienionych jednostek polegały przede wszystkim na:

- poszukiwaniu i wykorzystywaniu wszystkich informacji zebranych za pomocą środków, jakimi dane dowództwo rozporządza,

²¹ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Komendy Wojewódzkiej Policji Państwowej w Krakowie, teczka 128, bez paginacji.

- prowadzeniu kontrwywiadu.

Następnie stwierdzono, że z wojskowego punktu widzenia istotne są również stan bezpieczeństwa i sytuacja polityczna własnego państwa. W interesie bowiem wszystkich władz i organów państwowych leży współdziałanie i udzielanie – w granicach obowiązujących ustaw i przepisów prawnych – jak największego poparcia i pomocy wymienionym organom wyższych dowództw w ich działalności wywiadowczej. W związku z powyższym minister spraw wewnętrznych zobowiązał podległe mu urzędy i organy władzy (administracyjne, Policję Państwową i Bataliony Celne) do popierania wojskowych organów służby informacyjnej i wywiadowczej. Przy realizacji tych celów Policja Państwowa, a szczególnie policja śledcza (Wydział IV D), zostały zobowiązane do wykonywania następujących zadań:

- prowadzenia wywiadów policyjnych zarówno w stosunku do obywateli własnych, jak i obcych, przebywających czasowo lub na stałe na terenie kraju,
- zarządzania obserwacji lub inwigilacji osób, co do których Oddział II Sztabu Generalnego, jego ekspozytura bądź DOK posiadają materiał obciążający lub uzasadniający cele obserwacji czy też inwigilacji,
- zarządzania obserwacji i dozoru policyjnego nad wywiadowcami wojskowymi w trakcie ich pobytu na terenie kraju, w wypadku zażądania tego przez Oddział II Sztabu Generalnego, jego ekspozytury i DOK (Oddział II),
- powiadamiania właściwego DOK o każdym wypadku natrafienia na ślad lub wykrycie szpiegostwa wojskowego i żądanie wytycznych lub współdziałania od oficerów Oddziału II Sztabu Generalnego jako rzeczoznawców w prowadzeniu dochodzeń w sprawach o szpiegostwo lub nasuwających podejrzenie szpiegostwa,
- podejmowania, zgodnie z postanowieniami ustawy postępowania karnego i obowiązującymi przepisami, na formalne żądanie Oddziału II Sztabu Generalnego i Ekspozytury Oddziału II Sztabu Generalnego oraz DOK, czynności egzekucyjnych w toku dochodzenia w stosunku do osób cywilnych, podlegających właściwości sądów cywilnych lub orzecznictwu władz administracyjnych, w wypadku dostarczenia im dowodów lub poszlak obciążających,
- użyczania upoważnionym organom wojskowym do wglądu na miejscu akt zawierających materiały w sprawach związanych ze szpiegostwem wojskowym oraz materiałów dotyczących zakresu działalności Oddziału II,
- w szczególnie uzasadnionych przypadkach oddawania do dyspozycji Oddziału II Sztabu Generalnego, ekspozytur Oddziału II Sztabu Generalnego oraz DOK wywiadowców policyjnych, agentów i funkcjonariuszy policyjnych, jednak tylko w granicach państwa,
- udostępniania materiału ewidencyjnego i inwigilacyjnego dotyczącego zarówno wypadków szpiegostwa, zdrady stanu, agitacji antypaństwowej, jak i bezpieczeństwa ogólnego, informacji politycznych itp.,
- doprowadzania do najbliższych ekspozytur Oddziału II Sztabu Generalnego, w celu przesłuchania w sprawach wojskowych dezertów z obcych armii, a na wschodzie kraju również funkcjonariuszy władz sowieckich, którzy bezprawnie przekroczą kordon graniczny. Po przesłuchaniu osoby te powinny być oddane do dyspozycji władz administracyjnych,
- niezwłocznego, nawet bezpośredniego informowania wymienionych władz wojskowych o poczynionych w terenie granicznym spostrzeżeniach własnych i uzyskanych informacjach natury wojskowej,

- przesyłania do Oddziału II Sztabu Generalnego, ekspozytur Oddziału II Sztabu Generalnego oraz DOK wszelkich zakwestionowanych dokumentów wojskowych państw obcych, takich jak dowody osobiste bądź paszporty wystawione przez obce władze, pisma, książki i materiały dotyczące życia ekonomicznego, zwłaszcza sowieckiej Rosji i Ukrainy,
- zapewniania wszelkich ułatwień oficerom wywiadowczym ekspozytur Oddziału II Sztabu Generalnego, poszukującym i zbierającym wiadomości wśród repatriantów w punktach wymiany jeńców na posterunkach granicznych²².

Sytuacja Policji Państwowej uległa więc zasadniczej zmianie, została bowiem potraktowana jak równorzędny partner służby wojskowej, której obowiązkiem jest obrona państwa. Aby wykonanie tego obowiązku było możliwe, władze wojskowe z jednej strony były zobowiązane do orientowania się w sytuacji wewnętrznej państwa (przede wszystkim politycznej i ekonomicznej), z drugiej zaś – do współpracy z tymi organami władzy, które odpowiadały za utrzymanie porządku wewnątrz państwa, czyli właśnie z Policją Państwową²³. Jako dowód radykalnej zmiany wystarczy przytoczyć choćby pismo skierowane 15 lipca 1920 r. z Oddziału Informacyjnego Dowództwa Okręgu Generalnego do Okręgowej Komendy Policji Państwowej w Krakowie. We wstępie tego pisma wyjaśniono zadania Służby Informacyjnej Ekspozytur DOG (w tym przypadku chodziło o Oddział Krakowski). Należało do nich mianowicie informowanie Ministerstwa Spraw Wojskowych o zjawiskach z życia społeczno-administracyjnego, politycznego, narodowego oraz o sprawach wojskowych. Ponadto ekspozytury Oddziału Informacyjnego miały obowiązek prowadzenia działań defensywnych przed nieprzyjacielskimi akcjami szpiegowskimi i rewolucyjnymi (wywrotowymi), a także zostały zobowiązane do prowadzenia badań na temat stosunków panujących w poszczególnych jednostkach wojskowych. Zażądano od Komendanta Okręgowego Policji Państwowej w Krakowie, aby wydał (w formie okólnika) polecenie powiatowym komisariatom Policji dotyczące ściślejszej współpracy z ekspozyturami Oddziału Informacyjnego, „wypożyczania” wywiadowców oraz zawiadamiania ekspozytur Służby Informacyjnej DOG o wszystkich zjawiskach w wyżej wymienionych sprawach. W odpowiedzi na powyższe pismo Komendant Okręgowy PP w Krakowie wydał 30 lipca 1920 r. polecenie skierowane do wszystkich powiatowych komend i posterunków PP, odnośnie do jak najintensywniejszego współdziałania z ekspozyturami Oddziału Informacyjnego DOG²⁴.

Ewidentnym przykładem użyteczności Policji Państwowej na rzecz innych służb i organów władzy administracyjnej był rozkaz 71 przekazany przez Komendę Okręgową PP w Krakowie 21 sierpnia 1920 r. Jego treść stanowiło *Rozporządzenie Rady Obrony Państwa z dnia 6 sierpnia 1920 roku*, które dotyczyło tymczasowych zmian w organizacji i zadaniach Policji Państwowej. Stwierdzono w nim m.in., że Policja Państwowa jest organem wykonawczym władz państwowych i samorządowych, a do jej zadań należy ochrona bezpieczeństwa państwa, spokoju i porządku publicznego. W czasie wojny natomiast może być wykorzystana przez wojsko, co może skutkować tym, że jej organy

²² Tamże, teczki 9 i 128; doszło więc do formalnego rozgraniczenia kompetencji pomiędzy Wydziałem IV D, a Oddziałem II Sztabu Generalnego, który od tego momentu miał ograniczyć swoją aktywność do spraw związanych z wojskowością i obronnością państwa.

²³ Patrz: A. Misiuk, *Historia policji w Polsce: od X wieku do współczesności*, Warszawa 2008, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, s. 129.

²⁴ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Komendy Wojewódzkiej Policji w Krakowie,teczka 122, bez paginacji.

będą zobowiązane do ścisłego wykonywania rozkazów wydanych im przez właściwe władze wojskowe²⁵.

W dniu 17 października 1922 r. Komendant Główny Policji Państwowej Wiktor Hoszowski wprowadził zmiany w organizacji ekspozytur i agentur Wydziału IV D. W ich konsekwencji punkt ciężkości służby śledczej został przesunięty z okręgowych ekspozytur IV D na powiatowe komendy PP, co spowodowało, że ekspozytury, o których mowa, straciły swój egzekucyjny charakter i zostały sprowadzone wyłącznie do roli wydziałów okręgowych Policji Państwowej. Teraz do zakresu ich obowiązków należało:

- analizowanie i omawianie materiałów dotyczących stanu bezpieczeństwa okręgu w granicach ich kompetencji oraz analizowanie materiałów dotyczących inwigilacji zbiorowej,
- komentowanie materiałów dotyczących inwigilacji indywidualnej,
- prowadzenie instruktażu w zakresie wywiadu oraz dochodzeń politycznych,
- instruowanie i kontrola powiatowych komend PP oraz szkolenie wywiadowców,
- kierowanie ważniejszymi dochodzeniami lub też dochodzeniami obejmującymi terytoria kilku państw poprzez delegowanie ad hoc wyższego rangą funkcjonariusza²⁶.

W nawiązaniu do instrukcji wydanej przez Komendanta Hoszowskiego, naczelnik Wydziału IV D skierował 26 października 1922 r. do Komendanta Okręgowego Policji Państwowej w Krakowie pismo na temat nowej organizacji Wydziału i Agentury IV D w Krakowie. W związku z istnieniem samodzielnej agentury IV D dla miasta Krakowa, ekspozytura IV D przy Komendzie Okręgowej utraciła egzekucyjny charakter. W swych rękach zatrzymała jedynie prowadzenie wywiadu w odniesieniu do środowiska komunistycznego i stricte szpiegowskiego na terenie województwa krakowskiego oraz miasta Krakowa. Ekspozyturę IV D tworzyły trzy referaty, a mianowicie:

- 1) Informacyjny, do prowadzenia inwigilacji zbiorowej (legalne i nielegalne partie polityczne, związki zawodowe) i jednocześnie zajmujący się czynnościami sprawozdawczymi dla Komendy Głównej PP i władz administracyjnych,
- 2) Informacyjny, obejmujący inwigilację indywidualną (osobową) i działaczy wywrotowych (wywiad komunistyczny),
- 3) Informacyjny, do rozpoznawania akcji szpiegowskich i akcji organizowanych przez ukraińskich nacjonalistów, obejmujący także referat spraw ogólnych²⁷.

Wiosna 1923 r. przyniosła kolejną reorganizację pionu politycznego cywilnej służby bezpieczeństwa. W dniu 23 kwietnia 1923 r. premier i zarazem ówczesny minister spraw wewnętrznych Władysław Sikorski wydał okólnik nr 10 o organizacji Służby Informacyjnej, likwidując tym samym cały pion Wydziału IV D. Andrzej Misiuk stwierdził, że wydarzenie to miało wręcz przełomowy charakter i wiązało się z poważnymi konsekwencjami zarówno politycznymi, jak i ustrojowymi. Służba Informacyjna została bowiem z jednej strony uniezależniona od władz policyjnych, z drugiej zaś włączona do struktur administracji politycznej. Jego zdaniem „rewolucyjność” tej

²⁵ Tamże, teczka 49, bez paginacji.

²⁶ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Starostwa Grodzkiego, teczka 76 oraz akta Komendy Wojewódzkiej Policji Państwowej w Krakowie, teczka 9, bez paginacji. Zob. też: A. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, Bellona, s. 161.

²⁷ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Komendy Wojewódzkiej Policji Państwowej w Krakowie, teczka 9. O zmianach tych komendanci powiatowi PP zostali poinformowani przez Komendanta Okręgowego w Krakowie – tamże, akta Komendy Powiatowej Policji Państwowej, teczka 73, Gorlice, bez paginacji.

zmiany polegała przede wszystkim na tym, że Policja Państwowa przestała odgrywać rolę jednego z podmiotów działalności kontrwywiadowczej. Od tego momentu wszystkie uprawnienia dotyczące działań defensywnych, wyboru metod i środków pracy, a także administrowania, organizacji i szkolenia kadr Służby Informacyjnej znalazły się w gestii organów administracji politycznej²⁸.

O zaistniałych zmianach poinformował 7 maja 1923 r. wojewoda krakowski Kazimierz Junosza-Gałecki okólnikiem nr 28 skierowanym do starostów i dyrektora Policji w Krakowie. Stwierdził w nim również, że zmiany te wchodzą w życie 15 maja 1923 r.

W okólniku MSW określono zakres działań Służby Informacyjnej, do których należało:

- śledzenie wszelkich przejawów życia politycznego, społecznego, zawodowego mniejszości narodowych, jeśli ze względu na swój charakter i tendencję zagrażają całości ustroju lub bezpieczeństwu Rzeczypospolitej oraz informowanie o tym władz,
- śledzenie szpiegostwa politycznego i wojskowego (w przypadku tego drugiego w ścisłym kontakcie z powołanymi organami wojskowymi).

Aby realizacja tych zadań była możliwa, w Departamencie Bezpieczeństwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, w Wydziale Bezpieczeństwa, utworzono Oddział Informacyjny. Do jego kompetencji należało:

- zbieranie wszelkich materiałów informacyjnych i inwigilacyjnych od wszystkich podległych urzędów administracji politycznej w granicach zakresu ich działania,
- informowanie drogą służbową ministra spraw wewnętrznych o wszystkich sprawach wchodzących w zakres kompetencji Służby Informacyjnej.

We wszystkich tych sprawach kierownik Oddziału Informacyjnego podlegał bezpośrednio naczelnikowi Wydziału Bezpieczeństwa.

Na szczeblu wojewódzkim Oddziały Informacyjne wchodziły w skład Wydziałów Bezpieczeństwa Urzędu Wojewódzkiego (do czasu ich utworzenia kierownicy Oddziału Informacyjnego podlegali bezpośrednio kierownikom Wydziału Bezpieczeństwa Publicznego). Do ich zadań należało:

- zbieranie wszelkich materiałów informacyjnych i inwigilacyjnych od wszystkich podległych urzędów administracji politycznej w granicach zakresu ich działania,
- informowanie wojewodów drogą służbową o wszystkich sprawach wchodzących w zakres kompetencyjny Służby Informacyjnej. Następnie przekazywanie przez wojewodów pismem do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych (Wydział Bezpieczeństwa), relacji opatrzonej własną oceną. W przypadku kwestii o większym znaczeniu wojewodowie zostali zobowiązani do adresowania pism „do rąk własnych” ministra spraw wewnętrznych.

Na szczeblu powiatowym działały natomiast agencje. Ich praca została podzielona następująco:

- część informacyjna, znajdująca się zasadniczo w rękach kierownika agencji,
- część inwigilacyjno-pościgowa,
- część wykonawcza.

W powiatach, które nie posiadały agencji, część inwigilacyjno-pościgową oraz wykonawczą przydzielono posterunkom Policji.

²⁸ A. Misiuk, *Policja państwowa 1919–1939...*, s. 265 oraz Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Starostwa Grodzkiego,teczka 76 – dokumenty dotyczące 1923 r.

Do służby w Oddziale Informacyjnym Wydziału Bezpieczeństwa MSW zostali oddelegowani funkcjonariusze zlikwidowanego Wydziału IV D Komendy Głównej Policji Państwowej, a w Oddziałach Informacyjnych województw lub w agenturach służyli funkcjonariusze dotychczasowych ekspozytur okręgowych Wydziału IV D²⁹.

O szczegółach dotyczących organizacji Służby Informacyjnej na terenie województwa krakowskiego poinformował Wydział Prezydyalny Województwa Krakowskiego 19 września 1923 r. okólnikiem nr 76 wydanym przez wojewodę krakowskiego Kazimierza Junoszę-Gałęckiego. Dokument ten był skierowany do starostów województwa oraz do dyrektora Policji w Krakowie. Zgodnie z nim zostały zatwierdzone istniejące do tej pory agentury: w Białej, Chrzanowie, Jaśle, Krakowie, Nowym Sączu, Nowym Targu (z siedzibą w Zakopanem) oraz w Tarnowie. Dodano, że tworzenie agentur w innych powiatach będzie możliwe jedynie w przypadkach nadzwyczajnej konieczności.

Bardzo ważne okazało się stwierdzenie, że istota pracy informacyjnej będzie polegać głównie na współpracy z konfidentami. Współpraca ta miała mieć tajny i wyłącznie pasywny charakter, co wykluczało jakąkolwiek prowokację. Konfidentów należało wykorzystywać do prowadzenia wywiadu wewnętrznego w strukturach nielegalnych i antypaństwowych organizacji oraz partii społeczno-politycznych, ponieważ prowadzenie tego typu wywiadu przez funkcjonariuszy państwowych było absolutnie zabronione. Aparat informacyjny, częściowo jawny, prowadził wywiad zewnętrzny (indywidualny i zbiorowy), obserwację i pościgi, wykonując równocześnie w swym dziale śledczym na podstawie obowiązujących ustaw czynności natury prewencyjnej i represyjnej. Podkreślono przy tym obowiązek prowadzenia przez ten aparat pracy informacyjnej na gruncie ściśle legalnym, przy przestrzeganiu absolutnej bezstronności.

Funkcję referenta Służby Informacyjnej w dyrekcji Policji w Krakowie pełnił kierownik agentury, który na zewnątrz nigdy nie występował jawnie, prowadził natomiast referat ogólnoinformacyjny przy współpracy tajnych wywiadowców i konfidentów. Na czele referatu rejestracyjno-pościgowego stał wyznaczony przez kierownika funkcjonariusz, a pomagali mu tajni wywiadowcy i policja mundurowa.

Referat wykonawczy był kierowany przez wyznaczonego, ale tym razem jawnego, funkcjonariusza agentury, jawnych wywiadowców i policję mundurową, która sporządzała doniesienia, a następnie załatwiała dalsze formalności. Miał znajdować się poza budynkiem dyrekcji Policji i nie mógł utrzymywać kontaktów z wywiadowcami i konfidentami innych referatów.

Ponadto Agentura Dyrekcji Policji w Krakowie, ze względu na siedzibę Dowództwa Okręgu Korpusu Nr V oraz powiązanie spraw szpiegowskich dotyczących terenu całego województwa, a czasami nawet obszaru całego państwa, została przydzielona do prowadzenia dochodzeń w ujawnionych sprawach szpiegowskich i kryminalnych natury politycznej (np. agitacja komunistyczna)³⁰.

Z kolei w rozkazie nr 131 z 11 października 1923 r. komendant okręgowy stwierdził, że w starostwach, w których nie ma agentur, zbieranie informacji dotyczących

²⁹ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Starostwa Grodzkiego, teczką 76 – dokumenty dotyczące 1923 r.

³⁰ Tamże.

ruchu politycznego, społecznego, rewolucyjnego (wywrotowego) i narodowościowego należy do obowiązków starosty lub upoważnionego przez niego urzędnika³¹.

Służba Informacyjna nie spełniła jednak pokładanej w niej nadziei, doszło bowiem do znacznego osłabienia wywiadu politycznego. Złożyło się na to wiele przyczyn, a mianowicie: odsunięcie organów Policji Państwowej od faktycznego udziału w prowadzeniu działań defensywnych, brak orientacji urzędów administracji politycznej w sytuacji społeczno-politycznej kraju, brak przygotowania urzędników administracji politycznej do prowadzenia wywiadu politycznego oraz pozostawienie na etatach policyjnych funkcjonariuszy Służby Informacyjnej. W zaistniałej sytuacji zdecydowano się na przeprowadzenie kolejnej reorganizacji Policji. W ramach Policji Państwowej utworzono między innymi autonomiczny pion Policji Politycznej³².

Akt ten poprzedzono zmianą zakresu działania wydziałów Komendy Głównej PP, który został poszerzony 15 marca 1924 r. przez ministra spraw wewnętrznych. Zatwierdził on nowy podział czynności w wydziałach MSW, szczególnie w Wydziale Porządku Publicznego i Policji³³. W kompetencji tego wydziału znalazły się kwestie administracyjno-policyjne, dotyczące porządku publicznego oraz organizacji służby bezpieczeństwa i jej stosunków z organami władzy państwowej i samorządowej.

Następnie rozporządzeniem z 16 czerwca 1924 r. ówczesny minister spraw wewnętrznych Zygmunt Hübner w miejsce zlikwidowanego Wydziału IV D i jego pionu powołał Policję Polityczną. Wkrótce przy okręgowych komendach PP zaczęto tworzyć³⁴ okręgowe urzędy Policji Politycznej (OUPP). Ekspozytury terenowe w powiatach i miastach wydzielonych z powiatów powoływał minister spraw wewnętrznych na wniosek wojewody³⁵.

Przepisy o organizacji centrali Policji Politycznej, czyli Wydziału V KG PP, ukały się 1 lipca 1924 r. Jej pierwszym naczelnikiem został Marian Swolkień³⁶. W dniu 11 września 1925 r. wojewoda krakowski pismem skierowanym do starostów powiatowych województwa oraz do Dyrektora Policji w Krakowie, powołując się na rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych z 12 sierpnia 1925 r., przekazał nową instrukcję dotyczącą organizacji Policji Politycznej (anulując instrukcję z 1924 r.³⁷). Jej ukazanie się było skutkiem negatywnej kampanii prowadzonej przeciwko Policji Politycznej od początku 1925 r. W krytyce tej prym wiedli przede wszystkim kierownicy władz administracyjnych w terenie³⁸.

³¹ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Komendy Wojewódzkiej Policji Państwowej w Krakowie, teczka 249, bez paginacji.

³² A. Misiuk, *Służby specjalne...*, s. 166–167.

³³ *Statut organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, zatwierdzony przez Radę Ministrów uchwałą z dnia 3 marca 1924 r., MP z 1924 r., Nr 61, poz. 172 oraz *Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1924 r. w przedmiocie uzupełnienia Statusu Organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*, MP z 1924 r., Nr 170, poz. 518.

³⁴ W 1924 r. przestały istnieć komendy okręgowe; w ich miejsce powołano komendy wojewódzkie – zgodnie z *Rozporządzeniem Prezydenta RP z dnia 27 grudnia 1924 roku o reorganizacji Okręgowych Komend PP*, Dz.U. RP z 1924 r., Nr 114, poz. 1014.

³⁵ M. Mączyński, *Policja państwowa w II Rzeczypospolitej...*, s. 57–59.

³⁶ A. Misiuk, *Policja państwowa 1919–1939...*, s. 271.

³⁷ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Starostwa Grodzkiego, teczka 76, dokumenty dotyczące 1926 r.

³⁸ A. Misiuk, *Policja państwowa 1919–1939...*, s. 274–276.

W nowej instrukcji ponownie określono zadania Policji Politycznej. Należały do nich przede wszystkim kontrola życia politycznego i społecznego oraz ściganie podejrzanych i sprawców przestępstw w sytuacji zagrożenia ustroju lub bezpieczeństwa Rzeczypospolitej. Za wykonywanie tych zadań odpowiadał w Komendzie Głównej PP Wydział V (Policja Polityczna), w komendach wojewódzkich okręgowe urzędy Policji Politycznej (OUPP), w komendach powiatowych natomiast, stosownie do potrzeb, ekspozytury tworzone na wniosek wojewody przez ministra spraw wewnętrznych. We wszystkich miastach będących siedzibami władz wojewódzkich, istniał obowiązek powołania ekspozytury Policji Politycznej.

Policja Polityczna ponownie weszła w skład Policji Państwowej, otrzymała własny etat i budżet w ramach PP. Na jej czele stanął naczelnik, który jednocześnie pełnił funkcję zastępcy komendanta głównego i któremu podporządkowany był Wydział V Komendy Głównej PP.

Do zadań Wydziału V należało: przeprowadzanie szkoleń specjalnych i inspekcji oraz sporządzanie instrukcji służbowych i wniosków w sprawach personalnych. W zakresie służby bezpieczeństwa państwowego natomiast wydział zajmował się:

- gromadzeniem materiałów informacyjnych dla MSW, zgodnie ze wskazówkami naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Urzędu Wojewódzkiego,
- gromadzeniem materiałów osobowych dotyczących przestępstw politycznych i osób podejrzanych oraz ich rejestracją,
- prowadzeniem statystyki i ewidencji przestępstw politycznych,
- ewidencją obcokrajowców i ich przemieszczaniem się,
- kontrolowaniem działalności poszczególnych organów Policji Politycznej,
- organizacją pościgu ogólnopaństwowego.

W wypadkach szczególnej wagi Wydział V KGPP, na rozkaz ministra spraw wewnętrznych, prowadził bezpośredni wywiad polityczny i obejmował kierownictwo nad prowadzeniem dochodzeń karnych.

Na czele okręgowych urzędów Policji Politycznej stał naczelnik, pełniący jednocześnie funkcję zastępcy komendanta wojewódzkiego (ale tylko w kwestiach dotyczących Policji Politycznej). Naczelnik OUPP był zobowiązany do przedkładania komendantowi wojewódzkiemu do aprobaty spraw personalnych przed ich przedstawieniem władzy administracyjnej. Naczelnik OUPP podlegał bezpośrednio naczelnikowi Wojewódzkiego Wydziału Bezpieczeństwa, od którego otrzymywał dyrektywy i polecenia oraz który nadzorował ich wykonanie. Ponadto naczelnik WWB miał także wgląd w dobór i wyszkolenie personelu Policji Politycznej na terenie województwa.

Ekspozytury Policji Politycznej nadzorował kierownik, którym mógł zostać wyższy lub niższy rangą funkcjonariusz Policji Politycznej, w zależności od potrzeb i warunków pracy.

Materiały uzyskane przez Policję Polityczną, a mające ze względu na swój charakter znaczenie dla władz wojskowych, Wydział V KG PP zobowiązany był przekazywać Oddziałowi II Sztabu Generalnego. Materiały istotne dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych natomiast – temuż ministerstwu³⁹.

Wydział V Komendy Głównej PP nie istniał jednak zbyt długo, gdyż już 14 lipca 1926 r. został zlikwidowany przez ówczesnego ministra spraw wewnętrznych

³⁹ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Urzędu Wojewódzkiego Kieleckiego, teczką 32 i 78, bez paginacji.

Kazimierza Dąbrowę-Młodzianowskiego. W związku z tym jego kompetencje zostały przejęte przez:

- Departament Polityczny MSW – w zakresie służby informacyjnej,
- Wydział I KG PP – w zakresie spraw organizacyjnych,
- Wydział I KG PP – w zakresie wyszkolenia,
- Wydział II KG PP – w zakresie spraw gospodarczych,
- Wydział III KG PP – w zakresie spraw personalnych,
- Wydział IV KG – w zakresie spraw dotyczących przestępczości,
- Inspekcję KG – w zakresie inspekcji.

Do kompetencji Wydziału IV KG PP, w związku z likwidacją Wydziału V, należeć miały również:

- rejestracja przestępców politycznych pociągniętych do odpowiedzialności sądowej lub skazanych przez sądy z terenu całego państwa na podstawie materiałów dostarczonych przez Ministerstwo Sprawiedliwości i podległe jednostki Policji Państwowej,
- organizowanie pościgu ogólnopaństwowego za przestępcami politycznymi oraz uzupełnianie „Gazety Śledczej” danymi tych osób,
- prowadzenie albumu fotograficznego przestępców politycznych,
- prowadzenie statystyk przestępstw politycznych,
- prowadzenie kartotek i rejestrów osób politycznie podejrzanych na podstawie materiałów dostarczanych przez Departament Polityczny,
- wydawanie „Poufnego Przeglądu Inwigilacyjnego”.

Zarządzenie wchodziło w życie 1 sierpnia 1926 r.⁴⁰

W odniesieniu do decyzji ministra spraw wewnętrznych Komendant Główny Policji Państwowej Marian Borzęcki wydał 30 lipca 1926 r. okólnik nr 143 wprowadzający zmiany w organizacji Policji Państwowej od 1 sierpnia tegoż roku, w związku z likwidacją Policji Politycznej. Zgodnie z jego dyspozycjami sprawy naboru, szkolenia, zaopatrzenia, kontroli i dyscypliny funkcjonariuszy służby politycznej znalazły się w gestii komendantów wojewódzkich lub Komendy Głównej PP. Wnioski w zakresie spraw:

- organizacyjnych i wyszkolenia (Wydział I),
- gospodarczych (Wydział II),
- personalnych i dyscyplinarnych (Wydział III),
- dotyczących rejestracji przestępców politycznych, organizowania pościgu ogólnopaństwowego, rejestracji fotograficznej oraz prowadzenia statystyki przestępców politycznych (Wydział IV),
- kontroli służby politycznej – (Inspekcję Komendy Głównej PP⁴¹),

dotyczące Policji Politycznej miały być załatwiane w Komendzie Głównej przez właściwe wydziały, zgodnie z posiadanymi przez nie kompetencjami.

Późną jesienią 1926 r. Komendant Wojewódzki PP w Krakowie Stanisław Pilch przesłał pismo skierowane do powiatowych komend PP oraz do Komendy PP Kraków-miasto, w którym informował, że w związku z likwidacją Wydziału V KG PP oraz ekspozytur Policji Politycznej Ministerstwo Spraw Wewnętrznych postanowiło (rozporządzeniem z 6 października 1926 r.) przeprowadzić zupełną likwidację Policji Politycznej istniejącej w strukturze Policji Państwowej. Miało to nastąpić do końca 1926 r.

⁴⁰ Tamże, akta Komendy Powiatowej Policji Państwowej, teczka 184, Pilzno, bez paginacji.

⁴¹ Tamże.

W związku z powyższym, powołując się na rozporządzenie wojewody krakowskiego z 29 października 1926 r., komendant Stanisław Pilch poinformował, że pierwszym krokiem do zupełnej likwidacji OUPP w Krakowie będzie podporządkowanie go (w zakresie wykonywania zadań stricte informacyjnych) naczelnikowi Wydziału Bezpieczeństwa Urzędu Wojewódzkiego. Agendy Policji Politycznej w powiatach natomiast, podlegające w zakresie służby informacyjnej komendom powiatowym, ewentualnie Komendzie Powiatowej Kraków-miasto, będą podlegać władzom administracyjnym I instancji. Uprawnienia agend Policji Politycznej dotyczące zapobiegania przestępstwom politycznym, ich ujawniania i ścigania przeszły na urzędy śledcze. Ponadto komendant poinformował, że do obowiązków PP w dalszym ciągu będzie należało śledzenie wszelkich przejawów działalności ruchów politycznych, narodowościowych, społecznych i zawodowych działających zarówno legalnie, jak nielegalnie (np. ruchy o charakterze rewolucyjnym). Uzyskane informacje Policja będzie miała obowiązek przedstawiać naczelnikom władz administracyjnych⁴².

Na podstawie rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 21 lipca 1926 r. w miejsce Policji Politycznej (OUPP) zostały utworzone, a w zasadzie odtworzone, urzędy śledcze. Powoływano je przy komendach wojewódzkich, powiatowych, miejskich, komisariatach i innych jednostkach wykonawczych Policji Państwowej. Urzędy śledcze zostały całkowicie podporządkowane jednostkom Policji, przy których działały. W zakresie czynności dochodzeniowych podporządkowano je organom wymiaru sprawiedliwości, a urzędy śledcze działające w ramach Komendy Głównej PP weszły pod zwierzchnictwo Wydziału IV⁴³.

W 1927 r., w zmienionych warunkach politycznych, tj. po zamachu majowym, została przeprowadzona kompleksowa reorganizacja policji śledczej, która funkcjonowała do końca II RP. Na mocy rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych z 8 kwietnia 1927 r. Wydział IV KG PP zmienił swoją nazwę na „Centrala Służby Śledczej”⁴⁴.

Aktem kończącym proces likwidacji Policji Politycznej funkcjonującej w ramach Policji Państwowej było przekazanie uprawnień tej ostatniej władzom administracyjnym I instancji, o czym Komendant Wojewódzki PP w Krakowie Stanisław Pilch informował pismem z 16 lutego 1927 r. skierowanym do Komendy PP Kraków-miasto oraz do wszystkich podległych mu powiatowych komend PP. Pismo to dotyczyło organizacji działu politycznego przy wszystkich władzach administracyjnych I instancji i stanowiło uzupełnienie pisma okólnego z 29 października 1926 r. wydanego przez Urząd Wojewódzki w Krakowie. Stwierdzono w nim, że założeniem przeprowadzonej reorganizacji było dążenie do pozbawienia „informacji politycznej” charakteru wyłącznie wywiadu policyjnego i sprowadzenie jej do właściwej roli, jaką powinna odgrywać.

⁴² Tamże.

⁴³ Dz.U. RP z 1926 r., Nr 82, poz. 455: *Na podstawie art. 9 ustawy z dnia 24 lipca 1919 r. o Policji Państwowej oraz Rozporządzenia Prezydenta RP z 27 grudnia 1924 r. o reorganizacji okręgowych komend Policji Państwowej zarządza się co następuje: §1 Przy komendach powiatowych, komendach Policji Państwowej w miastach, komisariatach i innych jednostkach wykonawczych Policji Państwowej mogą być w miarę potrzeb utworzone urzędy śledcze, których zadania polegają specjalnie na zapobieganiu przestępstwom karnym ich ujawnianiu i ściganiu. § 2 O tworzeniu nowych oraz kasowaniu i przenoszeniu istniejących urzędów śledczych decyduje każdorazowo Minister Spraw Wewnętrznych. Patrz także: MP z 1919 r., Nr 235 (przepisy o organizacji urzędów policyjno-śledczych); zob. też R. Litwiński, *Korpus Policji w II Rzeczpospolitej*., s. 314–326.*

⁴⁴ A. Misiuk, *Policja państwowa 1919–1939...*, s. 301–302.

„Informacja polityczna” powinna przede wszystkim wiernie i możliwie szczegółowo relacjonować wszystkie ważniejsze fakty i wydarzenia polityczne, które zaistniały lub zaistnieją na terenie danego powiatu. Wywiad policyjny natomiast powinien odgrywać rolę środka pomocniczego służby informacyjno-politycznej i wraz z obserwacją stanowić podstawę rzetelnej informacji politycznej.

Stosowanie wywiadu policyjnego jako środka pomocniczego miało służyć przede wszystkim do specjalnej obserwacji tych przejawów życia politycznego, które na podstawie już otrzymanych informacji mogły zagrażać bezpieczeństwu ogólnemu, oraz do badania przyczyn i źródeł przestępczości politycznej.

Do zadań agend politycznych władz I instancji należała natomiast obserwacja działalności politycznej poszczególnych osób i całych ugrupowań oraz bezzwłoczne informowanie urzędu wojewódzkiego (w formie raportów) o wszelkich przejawach życia politycznego i społecznego. W związku z tym przy każdym starostwie należało zorganizować referat polityczny. Miał nim kierować starosta lub jego zastępca, lub specjalnie wykwalifikowany i zaufany urzędnik. Referaty zobligowano do prowadzenia wykazów ważniejszych organizacji politycznych, stowarzyszeń, organizacji wyznaniowych i przedsiębiorstw przemysłowych, a także do zbierania i segregowania materiałów do sprawozdań sytuacyjnych, które powinien przygotowywać starosta bądź zastępca starosty.

Zwalczanie przestępczości politycznej w I instancji należało do komendanta powiatowego lub komendanta w wydzielonym mieście. Działał on przy pomocy podległego mu aparatu, tzn. w pierwszej kolejności przy pomocy ekspozytur śledczych, a tam, gdzie ich nie było – przy pomocy policji zewnętrznej lub przydzielonych komendantowi powiatowemu funkcjonariuszy policji śledczej. Nadzór nad ich działaniem sprawował starosta⁴⁵.

Policja Polityczna stanowiła jeden z wydziałów Policji, przy czym zachowywała dość dużą autonomię. Działała w specyficznej dla Polski sytuacji – tuż po odzyskaniu niepodległości – wciąż zagrożonej wewnętrzną niestabilnością trzech odrębnych obszarów przywróconych wspólnej państwowości (częściowo przecież po plebiscytach i powstaniach), w czasie konfliktów zbrojnych oraz pod naciskiem ruchów rewolucyjnych. Jej obowiązkiem było wyeliminowanie zagrożeń wewnętrznych państwa, ale na jej działalność duży wpływ wywarł wciąż zmieniający się zakres jej uprawnień, kompetencyjne spory w obrębie samej Policji oraz naciski ze strony wojska i administracji państwowej.

Streszczenie

Artykuł jest poświęcony Policji Politycznej, która stanowiła jeden z wydziałów Policji Państwowej, ale w jej strukturze zachowywała dość dużą autonomię. Działała w specyficznej sytuacji: Polska w 1918 r. po wielu latach niewoli odzyskała niepodległość, w dalszym ciągu jednak znajdowała się w fazie konfliktów zbrojnych oraz pod naciskiem działających ruchów rewolucyjnych. Nadal była zagrożona wewnętrzną niestabilnością obszarów, przez ponad wiek należących do innych państw. Ziemie dawnych zaborów pruskiego, austriackiego i rosyjskiego znacznie się od siebie różniły pod wieloma względami istotnymi z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania apa-

⁴⁵ Archiwum Państwowe w Krakowie, akta Komendy Powiatowej Policji Państwowej, teczką 152, Myślenice, bez paginacji.

ratu państwowego (religia, prawo, stopień uprzemysłowienia, system dróg, rolnictwo, itd.). Należy też pamiętać, że o odzyskaniu części obszarów zdecydowały plebiscyty i powstania (Wielkopolska, Śląsk).

W tych trudnych warunkach obowiązkiem Policji Politycznej było wyeliminowanie zagrożeń wewnętrznych państwa oraz dbanie o jego bezpieczeństwo. Na jej działalność duży wpływ wywarł wciąż zmieniający się zakres uprawnień, kompetencyjne spory w obrębie samej Policji, ciągłe reorganizacje, a także naciski ze strony wojska oraz administracji państwowej.

W artykule skupiono się na przedstawieniu historii małopolskiej ekspozytury Policji Politycznej z uwzględnieniem szerszego tła zmian, jakim podlegały jednostki Policji Państwowej w dwudziestoleciu międzywojennym.

Abstract

The article is devoted to the political police that despite operating within the State police had a large autonomy. The police functioned in a specific situation: although in 1918 Poland regained its independence after many years, it was still in the course of armed conflicts and under the pressure of revolutionary movements. Poland was still threatened by an internal instability of three distinct areas for over a century belonging to other countries. The lands of the former annexations (Prussian, Austrian and Russian) significantly differed from each other in many ways essential for the smooth functioning of the state apparatus (religion, law, degree of industrialization, road system, agriculture, etc.). One should also bear in mind that plebiscites and uprisings determined the recovery of some areas (for instance, Great Poland, Silesia).

In these difficult times the police was tasked with eliminating internal threats of the State and ensuring its security. The following factors had a large impact on its activity: ever-changing range of powers, disputes over authority within the police, never-ending reorganizations as well as pressure from the army and state administration.

The author focuses on presenting the history of the branch of the political police based in Little Poland (Małopolska) with consideration to the wider background of changes relative to the units of the state police in the interwar period.

Arkadiusz Bródka

Placówka wywiadowcza Oddziału II Sztabu Głównego (Generalnego) w Szczecinie

Na temat działalności Konsulatu Rzeczypospolitej w Szczecinie powstało już wiele opracowań, chociażby prace autorstwa Wojciecha Skóry¹, Andrzeja Jastrzębskiego² czy publikacje o charakterze wspomnieniowym m.in. konsulów Romualda Nowickiego³ i Romana Wodzickiego⁴.

Próby zorganizowania polskiej placówki konsularnej miały swój początek w 1921 r. Polskie MSZ zamierzało utworzyć w Szczecinie ekspozyturę berlińskiego poselstwa. Z dniem 1 stycznia 1922 r. miała powstać Agencja Konsularna, co jednak odroczone o kilka lat⁵. Polską placówkę konsularną w Szczecinie powołano oficjalnie 18 lutego 1925 r., kiedy to władze niemieckie wyraziły zgodę na jej istnienie⁶. Pierwszym kierownikiem tej placówki został Witold Kolankowski⁷, pełniący tę funkcję do 31 grudnia 1926 r. Okres jego pracy przypadł na bardzo trudny moment: na początek wojny celnej i wzrost antypolskiej propagandy w Niemczech. Kolankowski okazał się osobą mało elastyczną i łatwo poddającą w konflikty z niemieckimi władzami.

Witold Kolankowski został zastąpiony przez Jerzego Lechowskiego⁸, który kierował szczecińską placówką do 1 czerwca 1931 r. To wtedy przekształcono ją w wicekonsulat (5 lutego 1927 r.), a następnie w Konsulat RP II klasy (1 kwietnia

¹ W. Skóra, *Działalność polskiego wywiadu wojskowego w międzywojennym Szczecinie*, w: „Przegląd Zachodniopomorski” 2000, nr 2, tenże, *Konsulat Rzeczypospolitej Polskiej w Szczecinie w latach 1925–1939*, Słupsk 2001, Pomorska Akademia Pedagogiczna, tenże, *Służba konsularna II Rzeczypospolitej. Organizacja, kadry i działalność*, Toruń 2006, Adam Marszałek.

² A. Jastrzębski, *Powstanie i pierwszy rok działalności Agencji konsularnej Rzeczypospolitej Polskiej w Szczecinie*, w: *Z badań nad społeczeństwem i kulturą Pomorza Środkowego*, Z.A. Czchowski, A. Czarnik (red.), Słupsk 1977, Wyższa Szkoła Pedagogiczna.

³ R. Nowicki, *Wspomnienia konsula*, „Polityka” 1970, nr 35.

⁴ R. Wodzicki, *Wspomnienia. Gdańsk–Warszawa–Berlin 1928–1939*, Warszawa 1972, PWN.

⁵ Minister spraw zagranicznych Konstanty Skirmunt 7 grudnia 1921 r. powiadomił berlińskie poselstwo o takich działaniach. Agencją Konsularną miał kierować Bronisław Ossoliński. Decyzję czasowo odroczone, ze względu na konieczność utworzenia placówki w miejscowości Stentsch. W. Skóra, *Konsulat...*, s. 20.

⁶ *Encyklopedia Szczecina*, T. Białecki (red.), t. I., Szczecin 1999, Uniwersytet Szczeciński, s. 484.

⁷ Witold Kolankowski, urodzony 25 września 1885 r. Wykształcenie wyższe techniczne. W polskim MSZ od 1921 r. Pracował w konsulacie PR w Antwerpii i w Wicekonsulacie RP w Pile. W latach 1925–1927 r. związany z pracami konsularnymi w Szczecinie. Następnie w ZSRR – w Mińsku i w Leningradzie. Od 1929 r. na placówce w Rydze. Konsul II klasy od 1929 r. Pracował także w Konsulacie RP w Mediolanie (1932–1935). W 1935 r. awansowany na konsula generalnego. Współpracownik II Oddziału SG. W latach 1936–1938 był naczelnikiem wydziału w Departamencie Konsularnym MSZ, następnie na placówce w Amsterdamie. Biogram na podstawie informacji zawartej w pracy W. Skóry, *Konsulat...*, s. 32 i 425.

⁸ Jerzy Lechowski, urodzony 12 września 1891 r. Jeden z organizatorów (1918 r.) polskiego konsulatu w stolicy Czechosłowacji – Pradze. Od 1920 r. kierownik Konsulatu RP w Boguminie i w Koszycach. Następnie przeniesiony do pracy dyplomatycznej w Niemczech (1923–1926), pracował w Konsulacie RP w Essen. W latach 1927–1931 pełnił funkcje konsularne w Szczecinie. Następnie w Konsulacie RP w Strasburgu. W 1936 r. mianowany konsulem generalnym. W okresie 1937–1938 r. radca w Departamencie

1928 r.)⁹. Lechowski był osobą otwartą i potrafiącą nawiązywać kontakty m.in. z niemieckimi elitami miasta. Był aktywny, opiekował się szczecińską Polonią, często występując w obronie polskich interesów¹⁰. W tym czasie konsul organizował uroczystości narodowe, koncerty polskie i inne imprezy kulturalne.

Najdłuższy okres kierowniczej działalności w szczecińskiej placówce konsularnej jest związany z osobą następcy Lechowskiego – Heliodorem Sztarkiem, konsulem do 28 lutego 1938 r. (w 1936 r. mianowany konsulem generalnym)¹¹. Kontynuował on politykę swego poprzednika i tak jak on nawiązał dobre stosunki z Niemcami, a nawet, dzięki swojej rozwadze, zyskał szacunek lokalnych władz niemieckich. Sztark potrafił budować swoją pozycję oraz prestiż pełnionego urzędu¹². Z zaangażowaniem opiekował się Polonią, zwłaszcza że jego działalność przypadła na czas kryzysu gospodarczego, co powodowało, że Polacy byli zwalniani z pracy w pierwszej kolejności.

Ostatnie miesiące przed II wojną światową to czasy dwóch kolejnych kierowników placówki konsularnej w Szczecinie – Wacława Russockiego-Brzezie (do 20 czerwca 1939 r.)¹³ oraz Romualda Nowickiego¹⁴. Russocki-Brzezie jako konsul był dobrym administratorem, zaangażowanym w obronę polskich interesów (zwłaszcza w sprawach polskich robotników sezonowych). W drugim roku swej służby dyplomatycznej w Szczecinie wszedł jednak w otwarty konflikt z niemieckimi władzami, został uznany za persona non grata i musiał wyjechać z Rzeszy w ciągu 48 godzin¹⁵. Na jego miejsce konsulem został mianowany Romuald Nowicki, który miał pełnić funkcję tymczasowo, do czasu wyznaczenia kolejnego konsula przez MSZ. Od 1 września 1939 r. stanowisko to miał objąć Roman Wodzicki¹⁶, ale ze względu na działania wojenne funkcji tej nie

Konsularnym MSZ. Zmarł w Izraelu w 1947 r. Biogram na podstawie informacji zawartej w pracy W. Skóry, *Konsulat...*, s. 33.

⁹ Tamże, s. 27.

¹⁰ Tamże.

¹¹ Heliodor Sztark urodził się 25 marca 1886 r. w Koninie. Studiował na Wydziale Inżynierii Budowlanej na Politechnice w Brnie. Pracę w MSZ rozpoczął w 1919 r. – był wicekonsulem w Konsulacie RP w Kolonii. W latach 1922–1926 pracował w MSZ. Następnie był kierownikiem polskiego konsulatu w Leningradzie. Przed objęciem kierownictwa w szczecińskim konsulacie, zajmował stanowisko radcy w MSZ. Zmarł 3 lutego 1969 r. w USA. Tamże, s. 33–34. Por. szerzej informacje na temat Heliodora Sztarka w: *Encyklopedia Szczecina*, t. II, s. 484.

¹² W. Skóra, *Konsulat...*, s. 34.

¹³ Wacław Russocki-Brzezie, urodzony 19 maja 1904 r., z wykształcenia prawnik. W okresie 1928–1930 pracował w Ambasadzie RP w Rzymie. Następnie do 1933 r. w Komisariacie Generalnym RP w Gdańsku. W latach 1933–1938 w MSZ. Od 1938 r. konsul w Szczecinie. Zamordowany przez NKWD w Katyniu w 1940 r. Biogram na podstawie informacji zawartej w pracy W. Skóry, *Konsulat...*, s. 35.

¹⁴ Romuald Nowicki, urodzony 27 maja 1906 r., prawnik. Stanowisko konsula polskiego w Szczecinie objął 20 czerwca 1939 r. W przededniu wojny miał być zastąpiony. W rezultacie wybuchu II wojny światowej do zmiany tej nie doszło. Por. R. Nowicki, *Wspomnienia konsula*, „Polityka” 1970, nr 35.

¹⁵ W. Skóra, *Konsulat...*, s. 34.

¹⁶ Roman Wodzicki urodzony 31 lipca 1904 r. we Lwowie. Uczęszczał do gimnazjum w Tarnowie. Ukończył prawo na Uniwersytecie Jagiellońskim oraz Szkołę Nauk Politycznych w Krakowie (doktorat – 1927 r.). Od 1928 r. w służbie dyplomatycznej, kolejno: w Komisariacie Generalnym Rzeczypospolitej Polskiej w Gdańsku (1928–1934), w MSZ w Warszawie na stanowisku radcy (1935–1938) oraz w Berlinie jako zastępca Konsula Generalnego RP (1938–1939). Mianowany konsulem polskim w Szczecinie. Nie zdążył objąć stanowiska, ponieważ 1 września 1939 r. został aresztowany i wraz z całym personelem polskich placówek w północnych Niemczech internowany, a następnie ewakuowany przez Danię do Szwecji. W październiku 1939 r. wstąpił do Armii Polskiej formującej się w Bretanii; w 1940 r. brał udział w walkach I Dywizji Grenadierów Polskich w Lotaryngii. Wzięty do niemieckiej niewoli, zbiegł ze szpitala obozowego w końcu 1941 r. Uczestnik ruchu oporu. Po II wojnie światowej zamieszkał we Francji. Por. biogram Romana

podjął. W dniu 8 września wszyscy pracownicy konsulatu zostali internowani przez niemiecką policję.

Oprócz działalności konsularnej związanej z wydawaniem wiz i paszportów, przygotowaniem cyklicznych sprawozdań i referatów, problemami emigracyjnymi itd., szczecińska placówka prowadziła także działalność wywiadowczą. Wojciech Skóra, historyk, autor wielu publikacji dotyczących m.in. działalności wywiadu wojskowego II RP, wyróżnia dwa etapy nasilenia tego rodzaju aktywności. Pierwszy dotyczy lat 1927–1929, a drugi 1935–1939¹⁷.

Na początku 1925 r. kierownictwo Oddziału II Sztabu Generalnego Wojska Polskiego (SG WP) uznało za konieczne podjęcie działalności wywiadowczej na tym terenie. Maksymalny wysiłek miał być włożony w uzyskanie informacji z terenów czterech sąsiadujących z Polską państw: Niemiec, ZSRR, Litwy i Czechosłowacji¹⁸. Po przewrocie majowym zintensyfikowano działalność wywiadowczą na dwóch głównych kierunkach – niemieckim i rosyjskim. W ramach Wydziału Studiów Oddziału II SG¹⁹ powołano dwa referaty: „Wschód” i „Zachód”. To właśnie referat „Zachód” zajmował się zdobywaniem informacji wywiadowczych dotyczących Niemiec²⁰. Sama siedziba Konsulatu RP w Szczecinie była wywiadowczo bardzo atrakcyjna. Przedwojenny Szczecin, był najważniejszym miastem w pruskiej prowincji Pommeren, z największym niemieckim portem na Bałtyku. W tym mieście swoją siedzibę miały II Okręg Wojskowy Reichswehry (II Wehrkreis) i silna placówka Abwehry²¹.

Początki działalności wywiadowczej w polskim konsulacie w Szczecinie związane były z osobą jej pierwszego kierownika Witolda Kolankowskiego, który, jak już wspomniano, nie miał dobrej opinii wśród Niemców, a nawet był towarzysko bojkotowany²². Wynikiem rozmów między MSZ a Oddziałem II SG Wojska Polskiego w 1922 r. było podjęcie współpracy. Opracowano wówczas formy działania polskiej sieci wywiadowczej w Niemczech. Do placówek konsularnych delegowano pracowników II Oddziału, którzy podlegali rezydentowi polskiemu w Niemczech, kierującemu ich pracami wywiadowczymi²³. Prawdopodobnie w przypadku Szczecina rolę tę odgrywał sam Kolankowski²⁴.

Po zmianie na stanowisku konsula Oddział II SG podjął decyzję o skierowaniu do Szczecina rezydenta. Decyzja ta była uzasadniona tym, iż nowy konsul Jerzy Lechowski

Wodzickiego w: *Konsulat w Szczecinie*, <http://www.sto.home.pl/stara/pl/gazetka/18/wstep18.htm> [dostęp: 4.04.2011].

¹⁷ W. Skóra, *Działalność polskiego wywiadu...*, s. 94.

¹⁸ Szerzej na ten temat por. A. Peplowski, *Wywiad a dyplomacja II Rzeczypospolitej*, Toruń 2005, „Mado”, s. 42–43.

¹⁹ Szefem Oddziału II SG po przewrocie majowym mianowano płk. dypl. Tadeusza Schaetzla. Szefem wywiadu został ppłk Adam Studnicki, a kontrwywiadu mjr Wacław Grudziński. Zmiany te polegały także na usunięciu ludzi niewygodnych dla nowej władzy. Por. W. Kozaczuk, *Bitwa o tajemnice. Służby wywiadowcze Polski i Niemiec 1918–1939*, Warszawa 1999, Książka i Wiedza, s. 105. Nazwa „Sztab Generalny” była używana do 1928 r., następnie została zmieniona na „Sztab Główny”, a od 31 sierpnia 1939 r. na „Sztab Naczelny Wodza”. Por. „Dziennik Rozkazów” Ministerstwa Spraw Wojskowych, z 22 grudnia 1928 r., nr 36, poz. 396.

²⁰ Por. R. Czarnačka, *Oddział II Sztabu Głównego (Generalnego) w latach 1921–1939. Zarys organizacyjny i przegląd zawartości*, w: „Biuletyn Wojskowej Służby Archiwalnej” 2006, nr 28, s. 93

²¹ W. Skóra, *Służba konsularna II Rzeczypospolitej...*, s. 785.

²² Tamże.

²³ A. Misiuk, *Służby specjalne II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, Bellona, s. 71–72.

²⁴ W. Skóra, *Służba konsularna...*, s. 425.

nie prowadził działalności wywiadowczej²⁵. Propozycję wysłania do Szczecina pracownika II Oddziału złożył szef Ekspozytury nr 3 w Poznaniu, mjr Marian Jan Sztajfer²⁶.

Pierwszym rezydentem polskiego wywiadu wojskowego w Szczecinie został por. Adam Biedrzyński²⁷. Przybył on z Wolnego Miasta Gdańska, obejmując formalnie pracę w referacie prasowym. W przeszłości, w okresie I wojny światowej, służył w armii niemieckiej, od 1918 r. w Wojsku Polskim, a za udział w wojnie polsko-bolszewickiej został odznaczony orderem *Virtuti Militari* oraz Krzyżem Walecznych. Od tego czasu był związany z polskim wywiadem (Oddział II).

W kwietniu 1928 r. Biedrzyńskiego²⁸ zastąpił kpt. Jan Chmarzyński²⁹, który w Szczecinie występował jako „Stefan Christian”. Przymuszczenie obaj pierwsi rezydenci zajmowali się głównie obserwacją szczecińskiego portu, przez który drogą morską z Leningradu do Szczecina odbywał się transport sowieckiej amunicji dla niemieckiej

²⁵ Pojawienie się idei rezydentów II Oddziału Sztabu Głównego na obszarze polskich przedstawicielstw dyplomatycznych w Niemczech, wywoływało opory ze strony samych dyplomatów, którzy obawiali się konfliktów dyplomatycznych. Tak było w Berlinie (konsul generalny Karol Rose) czy w Hamburgu (Adolf Pomianowski). Por. tamże, s. 788. Podobnie reagował Jerzy Lechowski, który zwracał uwagę na wzmogłą obserwację ze strony Niemców. MSZ wydało jednak zgodę na pracę rezydenta. Por. W. Skóra, *Działalność polskiego wywiadu...*, s. 95.

²⁶ Ekspozytura nr 3 Oddziału II SG do 1930 r. mieściła się w Poznaniu, a następnie w Bydgoszczy. Celem jej istnienia była organizacja ofensywnego wywiadu przeciw Niemcom. W. Skóra, *Konsulat...*, s. 235. *Ekspozytura bydgoska, największa wewnętrzna placówka służb specjalnych w chwili wybuchu wojny, miała 20-letni rodowód. Oficjalnie placówka została utworzona w czerwcu 1921 r. w Poznaniu, ale jej początki istnienia sięgają 1919 r., kiedy to była agendą informacyjną Frontu Wielkopolskiego, a później od czerwca 1921 r. częścią składową Oddziału II Naczelnego Dowództwa. Ekspozyturą tą kierowali kolejno: rtm. Kazimierz Szczepaniak (od 1921 r.), ppłk Marian Steifer (1924–1928), ppłk Wiktor Jakubowski (1928–1929), ppłk Stanisław Tatar (1928–1930), mjr Franciszek Lewcio (lutym–kwiecień 1930), a następnie kpt. Jan Żychoń (kwiecień 1930 r. – wrzesień 1939 r.)*, za: H. Ćwięk, *Zagrożenie bezpieczeństwa Polski ze strony Republiki Weimarskiej. Na podstawie materiałów Oddziału II Sztabu Generalnego (Głównego) Wojska Polskiego*, Częstochowa 2006, Wydawnictwo Akademii im. Jana Długosza, s. 75.

²⁷ Adam Biedrzyński, urodzony 7 grudnia 1895 r. W okresie I wojny światowej w wojsku niemieckim. Od grudnia 1918 r. w Wojsku Polskim. Uczestnik wojny polsko-bolszewickiej. W 1920 r. rozpoczął studia prawniczo-ekonomiczne na Uniwersytecie w Poznaniu. W II Oddziale SG od 1924 r. Był m.in. pracownikiem polskiego wywiadu w Wolnym Mieście Gdańsku i w Szczecinie. W placówce szczecińskiej formalnie pracował jako referent prasowy. W. Skóra, *Działalność...*, s. 95–96. Nazwisko Adama Biedrzyńskiego znajduje się na tzw. Ukraińskiej Liście Katyńskiej Polaków pomordowanych przez sowietów na Ukrainie w 1940 r. Por. *Listy katyńskiej ciąg dalszy. Straceni na Ukrainie. Lista obywateli polskich zamordowanych na Ukrainie na podstawie decyzji Biura Politycznego WKP (b) i naczelných władz państwowych ZSRR z 5 marca 1940 roku*, M. Tarczyński (red.), Warszawa 1994, Niezależny Komitet Historyczny Badania Zbrodni Katyńskiej, Polska Fundacja Katyńska, Centralna Biblioteka Wojskowa, z. 4, s. 6 – wykaz akt osobowych nr 133, sygn. 55/3–43.

²⁸ Dalsze losy Biedrzyńskiego były nadal związane z działalnością wywiadowczą. W dniu 26 maja 1930 r. w wyniku prowokacji niemieckiego wywiadu został aresztowany w Opaleniu. Niemiecki urzędnik zgodził się przekazać stronie polskiej cenne informacje, a mianowicie, że komisarz Straży Granicznej Biedrzyński wraz z podkomisarzem Stanisławem Liśkiewiczem wpadli w pułapkę w okolicach Opalenia. Podczas zajścia Liśkiewicz zginął, a Biedrzyński został porwany przez pracowników niemieckiego wywiadu. Skazano go na 11 lat więzienia. W 1932 r. został wymieniony na niemieckich szpiegów. Por. W. Kozaczuk, *Bitwa o tajemnice...*, s. 136, przypis 9. Na ten temat pisze także Melchior Wańkiewicz w powieści *Na tropach Smętka*, Kraków 1988, Wydawnictwo Literackie.

²⁹ Jan Chmarzyński, pseudonim „Kriebel”, urodzony 28 maja 1893 r., kapitan Wojska Polskiego, oficer II Oddziału SG, kierownik Referatu Ofensywnego Wydziału Wywiadowczego na kierunku wschodnim. Od 5 września 1939 r. oficer łącznikowy w Wielkiej Brytanii. Po wojnie na emigracji w Londynie. W. Skóra, *Działalność...*, s. 95–96.

Reichswery. Szczeciński port był punktem przeładunkowym³⁰. Następca Christiana w konsulacie został kpt. Franciszek Brzeziński³¹, kontynuując jego pracę wywiadowczą i werbunkową.

Po dojściu Hitlera do władzy, z powodu łamania przez Niemcy postanowień traktatu wersalskiego, modyfikacji uległa koncepcja działalności wywiadowczej Polski wobec Niemiec³². Można było także zaobserwować zmiany w polskiej polityce zagranicznej. Wynikało to z podpisania przez Polskę dwóch umów międzynarodowych z naszymi sąsiadami – Związkiem Sowieckim (*Pakt o nieagresji między Rzeczpospolitą Polską a ZSRR* – podpisany 25 lipca 1932 r. w Moskwie³³) i Niemcami (*Deklaracja między Polską a Niemcami o niestosowaniu przemocy* – podpisana 26 stycznia 1934 r. w Berlinie³⁴). Umowy te traktowane były przez Polskę jako nowy etap w polityce zagranicznej zwany równowagą sił. Podejmując tego rodzaju działania, strona polska akcentowała swoje niezadowolenie z prób stworzenia „koncertu mocarstw” – tzw. Paktu Czterech – i groźby rewizji traktatów pokojowych zawartych po I wojnie światowej³⁵.

Zmianie uległy także działania wywiadowcze ze strony polskiego wywiadu wojskowego na obszarze Niemiec. Miały się one odbywać na dwóch płaszczyznach. Pierwsza dotyczyła prowadzenia tzw. wywiadu płytkiego – sięgającego około 100–150 km w głąb Rzeszy. Jej charakter określały dwie ekspozytury – w Bydgoszczy (tej podlegała szczecińska placówka wywiadowcza) i Katowicach. W przypadku drugiej płaszczyzny, wywiadu głębokiego, operowano na obszarze całych Niemiec, zdobywając informacje o charakterze militarnym, gospodarczym i politycznym³⁶. Zadaniem szczecińskiej placówki było m.in. *ustalenie dokładnej organizacji A-Stelle Stettin z uwzględnieniem placówki Schneidemühl, poznanie personelu, metod i warunków pracy po odejściu, nadzorującego wywiadem w Polsce por. rez. Hartwiha*³⁷.

³⁰ Por. W. Skóra, *Działalność...*, s. 96 oraz W. Pepłoński, *Wywiad a dyplomacja...*, s. 2. Warto zwrócić uwagę na niemieckie plany wojenne i zbliżenie tego państwa z ZSRR oraz na ewentualność wspólnej wojny przeciwko Polsce. Por. J. Centek, *Reichsheer ery Seeckta (1921–1926)*, Warszawa 2010, Tetragon, s. 93 oraz R. Citino, *Ewolucja taktyki Blitzkriegu. Niemcy bronią się przed Polską 1918–1933*, Warszawa 2010, Tetragon, s. 165 i nast.

³¹ Franciszek Brzeziński, urodzony 15 września 1895 r., kapitan Wojska Polskiego. W 1922 r. pracownik Oddziału II SG. Działał głównie w Ekspozyturze nr 3 (Poznań, Bydgoszcz). Jemu przypisuje się zwerbowanie do współpracy m.in. konsula Sztarka. Por. W. Skóra, *Służba...*, s. 785.

³² Por. A. Wojtaszak, *Udział Kazimierza Głabisza w pracach „Laboratorium” – specjalnej komórki przewidywania działań wojennych*, w: *Problemy historii wojskowości w kraju i na obczyźnie po wrześniu 1939 roku. Studia historyczne i politologiczne. Tom dedykowany pamięci nestora historyków polskich profesora Józefa Janowskiego (1906–2009)*, L. Nowak, M. Szczerbiński i G. Wiczorek (red.), Gorzów Wielkopolski 2010, AWF Poznań. Zamiejscowy Wydział Kultury Fizycznej w Gorzowie Wielkopolskim, Polskie Towarzystwo Historyczne, *passim*.

³³ *Pakt o nieagresji między Rzeczpospolitą Polską a ZSRR*, w: *Dokumenty z dziejów polskiej polityki zagranicznej 1918–1939*, T. Jędruszcak i M. Nowak-Kielbik (red.), t. I: 1918–1932, Warszawa 1989, PAX, s. 487–490.

³⁴ *Deklaracja o nie stosowaniu przemocy między Polską a Niemcami*, w: tamże, t. II: 1933–1939, Warszawa 1996, PAX, s. 32–33.

³⁵ *Pakt Czterech. Próba sformalizowania koncertu mocarstw*. W: S. Sierpowski, *Źródła do historii powszechnej okresu międzywojennego*, t. II: 1927–1934, Poznań 1992, Wydawnictwo Naukowe UAM, s. 405–407 oraz *Francuska interpretacja Paktu Czterech. Pismo J. Paul-Boncoura do czechosłowackiego posła w Paryżu S. Osusky’ego (stanowisko Francji)*, tamże, s. 408–409.

³⁶ W. Skóra, *Działalność...*, s. 97.

³⁷ Por. H. Cwięk, *Zwalczanie niemieckich służb specjalnych na ziemiach Zachodnich i Północnych II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1998, Urząd Ochrony Państwa, s. 215.

W tym samym, tj. 1933, roku polski wywiad poniósł dotkliwą porażkę. Aresztowano rotmistrza Jerzego Sosnkowskiego, bardzo aktywnego polskiego agenta, co doprowadziło do demontażu polskiej agentury w Berlinie³⁸. W tej sytuacji podjęto decyzję o wykorzystaniu w jeszcze szerszym zakresie struktur dyplomatycznych MSZ – tzw. ukrycie wywiadowców³⁹. Była to podstawowa forma działania polskiego wywiadu na kierunku niemieckim. Sieć wywiadowcza była oparta na istniejących polskich placówkach dyplomatycznych na obszarze Rzeszy⁴⁰.

W 1935 r. w szczecińskim konsulacie utworzono placówkę wywiadowczą o kryptonimie „Bombaj”. Wybór Szczecina podyktowany był wieloma względami. Było to jedno z miast we wschodnich Niemczech (oprócz Wrocławia, Królewca i Frankfurtu nad Odrą), w którym Abwehra organizowała swój płytki wywiad i działalność dywersyjną w pasie przygranicznym⁴¹. Jak już wspomniano, Szczecin był miastem portowym i garnizonem wojskowym. Organizacją ofensywnej koncepcji wywiadu zajęli się oficerowie Ekspozytury nr 3 z Bydgoszczy. Podjęto decyzję o ulokowaniu w Szczecinie oficera wywiadu, który rozpocząłby działania wywiadowcze na szerszą skalę. Wybór padł na por. Wacława Gilewicza⁴², występującego również pod pseudonimem „Waldemar Girtler”⁴³. Jego atutem była znajomość języków obcych (był poligłotą). Służył w Sztapie Głównym WP, następnie fikcyjnie przeniesiono go do rezerwy, po czym przyjęto do MSZ, gdzie zatrudniono go w charakterze urzędnika konsularnego. W dniu 6 lipca 1935 r. został zatrudniony w Konsulacie RP w Szczecinie. Od tego momentu rozpoczyna działalność placówka wywiadowcza „Bombaj”. O działaniu Gilewicza wiedział jedynie konsul Sztark⁴⁴.

Działalność placówki wywiadowczej w Szczecinie obejmowała zadania wywiadowczo-obszernicze i agenturalne. Celem działań wywiadowczych było:

- zdobywanie informacji dotyczących wojskowości: personaliów kadry wojskowej, danych dotyczących spraw materiałowych, dyslokacji wojsk, organizacji i ćwiczeń bojowych,
- zdobywanie informacji o nastrojach społecznych, życiu politycznym i gospodarce regionu,
- prowadzenie działalności kontrwywiadowczej.

³⁸ Na temat działalności rotmistrza Jerzego Sosnkowskiego pisze m.in. Henryk Ćwięk. Por. H. Ćwięk, *Rotmistrz Sosnkowski. As wywiadu II Rzeczypospolitej*, Kraków 2010, Wydawnictwo Literackie.

³⁹ W 1939 r. w konsulatach RP na terenie Rzeszy pracowało 26 oficerów polskiego wywiadu. Pozyskali oni około 100 agentów. Por. W. Skóra, *Konsulat...*, s. 236.

⁴⁰ L. Gondek, *Wywiad polski w Trzeciej Rzeszy 1933–1939. Zarys struktury, taktyki i obronnego działania*, Warszawa 1982, Wydawnictwo MON, s. 65 i nast. W 1934 r. na obszarze III Rzeszy Polska dysponowała 15 placówkami konsularnymi: w Berlinie, Düsseldorfie, Elku, Essen, Frankfurcie nad Menem, Hamburgu, Królewcu, Kwidzynie, Lipsku, Monachium, Olsztynie, Opolu, Pile, Szczecinie i Wrocławiu. Por. W. Skóra, *Służba konsularna...*, aneks nr 6, s. 884–885.

⁴¹ Szerzej na temat działań wywiadu niemieckiego – H. Ćwięk, *Przeciw Abwehrze*, Warszawa 2001, Bellona.

⁴² Wacław Gilewicz, urodzony w 1902 r., rotmistrz Wojska Polskiego, poligłota, pracownik Oddziału II SG, m.in. referatu „Zachód” (Samodzielny Referat „Niemcy”). Prowadził działalność wywiadowczą, organizując od 1935 r. (jako rezydent) placówkę wywiadowczą „Bombaj” przy szczecińskim konsulacie. Por. dane biograficzne w pracy L. Gondka, *Na tropach tajemnic III Rzeszy*, Warszawa 1987, Wydawnictwo MON, s. 10 i nast.

⁴³ Por. L. Gondek, *Wywiad polski w Trzeciej Rzeszy ...*, s. 37.

⁴⁴ Relacje pomiędzy konsulem Sztarkiem i Gilewiczem nie były najlepsze, por. W. Skóra, *Działalność...*, s. 813, przypis 233.

Z kolei głównym celem działań agenturalnych było tworzenie siatki wywiadowczej i pozyskiwanie kontaktów informacyjnych oraz działalność werbunkowa.

Działalność obserwacyjno-informacyjna polegała na pozyskiwaniu informacji od „nieświadomych” informatorów, m.in. podczas rozmów z Niemcami poznanymi w podróży. Źródłem wiedzy była też analiza zdobytych materiałów. Powodowało to wypracowanie dość ogólnych sądów. Niebezpieczeństwo powierzchowności informacji było szczególnie widoczne przy analizie wojskowej. Skłonność Niemców do parad i defilad pozwalała na ustalenie dyslokacji jednostek Wehrmachtu i zdobycie wiedzy na temat prezentowanego sprzętu, nie dawało jednak pewności, że są to dane pełne⁴⁵. Wnikliwy obserwator mógł się szybko domyśleć, że pokazywano to, co chciano pokazać. W Warszawie przeprowadzano tzw. analizę krzyżową dostarczanych informacji, porównując dane przekazywane przez konsula Sztarka (MSZ) i rezydenta Wacława Gilewicza⁴⁶.

Prowadząc działalność agenturalną, Gilewicz często nie stosował się do zaleceń centrali. Zarówno Józef Beck, jak i Wiktor Tomir Drymmer⁴⁷ uważali, że w swojej pracy wywiadowczej nie powinien on wykorzystywać Polaków zamieszkałych w Niemczech⁴⁸.

Organizowana przez Gilewicza siatka wywiadowcza rozrastała się dość szybko, co obrazuje tabela 1.

Placówka wywiadowcza „Bombaj” posiadała także własnych informatorów, których dzielono na „nieświadomych” i „świadomych”. Z pierwszymi z nich kontakt utrzymywał Gilewicz. Były to osoby głównie pochodzenia niemieckiego – przemysłowcy, dziennikarze, ubezpieczyciele itd. – należące do elit Szczecina. Grupa druga to informatorzy „świadomi” – około dziesięciu osób⁴⁹ (część z nich wymieniono w tabeli 2). „Informatorzy świadomi” stanowili ogniwo pośrednie pomiędzy agentami a „informatorami nieświadomymi”⁵⁰. Skuteczność pracy wywiadowczej placówki „Bombaj” potwierdza liczba przesyłanych do centrali informacji wywiadowczych – w 1936 r. było ich 280⁵¹.

⁴⁵ Pomimo ograniczonych możliwości działania, Gilewicz przekazywał ważne informacje dotyczące adresu jednostek, przegrupowywania wojsk, ich stanu liczebnego oraz kadry dowódczej. W. Skóra, *Działalność...*, s. 106.

⁴⁶ Por. tamże, s. 101–106.

⁴⁷ Wiktor Tomir Drymmer, (1896–1975), dyplomata, kapitan Wojska Polskiego, POW, od 1919 r. związany z Oddziałem II SG. W okresie wojny polsko-bolszewickiej organizator wywiadu na Ukrainie. Attaché wojskowy w Estonii. Następnie w MSZ, m.in. dyrektor Wydziału Personalnego oraz Konsularnego. Po kapitulacji wrześniowej 1939 r. internowany w Rumunii. Po wojnie na emigracji w Kanadzie. Na uwagę zasługują napisane przez niego wspomnienia: W. T. Drymmer, *W służbie Polsce*, Warszawa 1998, Warszawska Oficyna Wydawnicza „Gryf”.

⁴⁸ Por. przypis nr 31, tamże, s. 107.

⁴⁹ Por. W. Skóra, *Rozwój i funkcjonowanie wywiadu agenturalnego przy konsulacie RP w Szczecinie w latach 1935–1937*, „Słupskie Studia Historyczne” 1995, nr 4, s. 59–60. Por. L. Gondek, *Wywiad...*, s. 136.

⁵⁰ Ludzie ci tworzyli rodzaj ogniwa pośredniego między agentami a rzeszą informatorów nieświadomych. Niejednokrotnie odgrywali istotną rolę, ponieważ – jak wspominał W. Gilewicz – (...) trudno jest przeprowadzić podział na agentów i informatorów źródłowych i pośredników, gdyż w niektórych wypadkach dany agent czy informator jest źródłem informacji, w drugich przypadkach pośrednikiem. Zob. W. Skóra, *Działalność...*, s. 245.

⁵¹ Tamże, s. 111.

Tab. 1. Agenci i kandydaci na agentów placówki wywiadowczej „Bombaj” z siedzibą w Szczecinie – stan na 18 stycznia 1937 r.

Imię i nazwisko, pseudonim	Obywatelstwo	Zawód	Miejsce zamieszkania
Agenci			
Franciszek Nerowski , „Późny”	niemieckie	szeregowy, 5. kompania 2. batalion 24. pułk piechoty	Hawa (Dt. Eulau)
Tadeusz Skarżyński , „Ajaks”	polskie	dziennikarz	Berlin
Gösta Melin „Jonasz”	szwedzkie	dziennikarz	Berlin
Zona Gösty Melina	szwedzkie	dziennikarz	Berlin
Jarosław Pieniżny „Schwarz”	polskie	urzędnik Konsulatu RP w Szczecinie	Szczecin
	polskie	student medycyny	Berlin
Maksymilian Golisz „Sonntag”	niemieckie	nauczyciel, działacz harcerski	Berlin
Kandydaci na agentów			
Stefan Affa	brak informacji o obywatelstwie	szeregowiec 67. pułku piechoty	Ruhleben
Josef Horst	niemieckie	kanonier 1. dywizjonu 16. pułku artylerii lekkiej	Szczecin Dąbie (Aldamm)
Paweł Trzcziński	niemieckie	szeregowiec 24. pułku piechoty	Hawa (Dt. Eulau)
(?) Kokowski	niemieckie	5. pułk piechoty	Szczecin

Źródło: opracowanie własne na podstawie: W. Skóra, *Działalność polskiego wywiadu wojskowego w międzywojennym Szczecinie*, w: „Przegląd Zachodniopomorski” 2000, nr 2, s. 108–109 oraz A. Poniatowska, *Polacy w Berlinie 1918–1945*, Poznań 1986, Wydawnictwo Poznańskie, s. 323–324.

Istotną rolę w środowisku konsularnym Szczecina odgrywał zatrudniony na stanowisku portiera (woźnego) w szczecińskim konsulacie Jan Chmara – działacz polonijny, prezes szczecińskiego oddziału Związku Polaków w Niemczech, przez pewien czas także prezes Zjednoczenia Zawodowego Polskiego. Chmara pracował w szczecińskiej placówce dyplomatycznej aż do jej rozwiązania⁵². Bez wątplenia był dobrze przygoto-

⁵² A. Poniatowska, *Polonia szczecińska*, w: *Dzieje Szczecina 1806–1945*, B. Wachowiak, (red.), Szczecin 1994, „13 Muz”, s. 815 i nast. Jan Chmara był działaczem i pierwszym prezesem szczecińskiego oddziału Związku Polaków w Niemczech; związany z II Oddziałem SG. W placówce konsularnej w Szczecinie pracował w latach 1927–1939 jako woźny. Pełnił rolę łącznika pomiędzy konsulem a Polonią. Organizował także działania wywiadowczo-dywersyjne przeciwko Niemcom. Po wybuchu II wojny światowej internowany w Danii. Por. W. Skóra, *Próba organizacji dywersji polskiej na Pomorzu Zachodnim w 1925 roku*, „Przegląd Zachodniopomorski” 2005, z. 2, s. 149 i nast.

wanym współpracownikiem II Oddziału SG, gdyż był jednym ze współorganizatorów dywersji polskiej na Pomorzu Zachodnim⁵³.

Tab. 2. Lista „informerów świadomych” placówki wywiadowczej „Bombaj” z siedzibą w Szczecinie – 1937 r.

Imię i nazwisko, pseudonim	Obywatelstwo	Zawód	Miejsce zamieszkania
Zbigniew Derdziński	polskie	urzędnik Konsulatu RP	Szczecin
Władysław Gostowski	polskie	urzędnik Konsulatu RP	Szczecin
Aleksander Omieczynski	polskie	nauczyciel, sekretarz ZPN	Szczecin
(?) Nikielowski, „Pewny”	niemieckie	restaurator	Olsztyn
(?) Szulczyk	niemieckie	ubezpieczeniowiec	Berlin
Stefan Markowski	polskie	urzędnik ambasady RP	Berlin
Jan Berent	polskie	urzędnik konsulatu RP	Berlin
Piotr Powelski	niemieckie	sekretarz Związku Robotników Rolnych	Neubrandenburg
Jan [Stefan] Grześkowiak	niemieckie	student	Berlin
Seweryn Pięniężny	niemieckie	Wydawca „Gazety Olsztyńskiej”	Olsztyn

Źródło: opracowanie własne na podstawie W. Skóra, *Konsulat Rzeczypospolitej Polskiej w Szczecinie w latach 1925–1939*, Słupsk 2001, Pomorska Akademia Pedagogiczna, s. 245.

W czerwcu 1937 r. na wniosek Gilewicza placówka „Bombaj” została przeniesiona do Berlina. W Szczecinie nie zaprzestano jednak prowadzenia akcji wywiadowczych, II Oddział SG skierował wówczas do konsulatu chorążego Kazimierza Ziembiewicza, ps. „Ziehm”⁵⁴, który został zatrudniony jako referent paszportowy. To on organizował nową placówkę wywiadowczą „Port”, uważaną za pomocną Berlinowi⁵⁵. Po aresztowaniu Ziembiewicza przez Niemców, jego zadania przejął mjr Feliks Albiński,⁵⁶ który po

⁵³ W. Skóra, *Służba konsularna ...*, s. 325.

⁵⁴ Kazimierz Ziembiewicz („Ziehm”), urodzony w 1896 r., chorąży Wojska Polskiego; od 1933 r. związany z II Oddziałem SG, pracował m.in. w placówce konsularnej w Essen. Od 1937 w Szczecinie, organizator placówki wywiadowczej „Port”. Aresztowany przez Niemców w maju 1939 r. został wymieniony na agentów niemieckiego wywiadu. Po wrześniu 1939 r. w Danii, a następnie w Szwecji. Od 1941 r. w Wielkiej Brytanii, gdzie pracował w Szkole Oficerów Wywiadu w Rotlesay. Po wojnie (1948 r.) wrócił do Polski. Por. W. Skóra, *Konsulat...*, s. 256.

⁵⁵ Zbierano informacje dotyczące m.in. ruchów wojsk niemieckich. Kazimierz Ziembiewicz informował np. o wyruszeniu ze Szczecina (11 marca 1939 r. w kierunku Wrocławia) części 2. Zmotoryzowanej Dywizji Piechoty w związku z przygotowywaną przez Niemców akcją przeciwko Czechosłowacji. Por. P. Kołakowski, *Czas próby. Polski wywiad wojskowy wobec groźby wybuchu wojny w 1939 r.*, Warszawa 2012, Demart SA, s. 123.

⁵⁶ Feliks Albiński, major Wojska Polskiego, pracownik II Oddziału SG, skierowany w 1939 r. do placówki dyplomatycznej RP w Szczecinie. Wyeliminowany przez niemiecki kontrwywiad (potracony

zdekonspirowaniu go przez Niemców powrócił do Polski. W ostatniej fazie funkcjonowania placówki „Port” jej kierownikiem został kpt. Marian Józef Kadulski⁵⁷.

Podsumowując, w okresie od 1925 r. do 1939 r. placówką konsularną i konsulatem RP w Szczecinie kierowało pięciu (choć niektóre źródła podają, że sześciu) dyplomatów (patrz tabela 3).

Tab. 3. Kierownictwo Konsulatu RP w Szczecinie i rezydenci wywiadu polskiego w latach 1925–1939.

Lata	Kierownicy placówki i konsulowie	Rezydenci wywiadu polskiego
15.02.1925– 31.02.1926	Witold Kolankowski	Witold Kolankowski
1.01.1927– 31.05.1931	Jerzy Lechowski	Adam Biedrzyński Jan Chmarzyński vel Stefan Chrystian
1.06.1931– 1.03.1938	Hipolit Sztark	Franciszek Brzeziński Wacław Gilewicz
1.03.1938– 19.06.1939	Wacław Russocki-Brzezic	Kazimierz Ziembiewicz Feliks Albiński
1.06.1939– 31.08.1939	Romuald Nowicki	Marian Józef Kadulski

Źródło: Opracowanie własne.

W czasie II wojny światowej, na skutek karygodnych zaniedbań polskiego wywiadu, w niemieckie ręce wpadły dokumenty II Oddziału. Po ich analizie

umyślnie przez niemiecką ciężarówkę) i odwołany do kraju. Tamże, s. 256. Por. P. Kołakowski, *Czas próby. Polski wywiad...*, s. 147. Kołakowski podkreśla, że Albiński, sprawdzając ruchy wojsk niemieckich na Pomorzu Zachodnim, wiele podróżował. Musiało to wywołać niepokój władz niemieckich, które go obserwowały. Niemcy wydali decyzję o jego likwidacji. Tamże.

⁵⁷ Tamże, s. 161. Marian Józef Kadulski (urodzony 7 grudnia 1909 r., zm. 1998 r.) – pseudonimy: „Müller”, „Krajewski”, komandor podporucznik polskiej marynarki wojennej, ukończył Kurs Kadetów we Lwowie (1928 r.). Od 15 sierpnia 1931 r. – ppor. marynarki wojennej. Kurs aplikacyjny w latach 1932–1933 w Ecole d’application des enseignes de vaisseaux – na krążowniku „Jeanne d’Arc”. Od 1 stycznia 1934 por. marynarki wojennej. Następnie szkolony na oficera okrętów podwodnych. W okresie 06.1936–04.1939 służył w Dyonie Okrętów Podwodnych. Od 1938 r. do 04.1939 r. służył jako oficer na ORP „Rys”. W 1939 r. awansowany na kapitana marynarki wojennej. Przygotowany (w lipcu 1939 r.) do działalności wywiadowczej przez Oddział II SG (kurs ukończył z wyróżnieniem), objął kierownictwo placówki wywiadowczej „Port” w Szczecinie, którą kierował do wybuchu wojny. Przez Danię wyjechał do Holandii, gdzie zabezpieczał polskie trawlerzy rybackie. W okresie II wojny światowej w PSZ. Od 9 grudnia 1939 r. oficer rezerwowy w grupie oficerów na ORP „Gdynia”. Następnie na ORP „Błyskawica” brał udział w kampanii norweskiej. Później szyfrant w polskim konsulacie w Londynie oraz pracownik polskiego konsulatu w Lizbonie. Szef Misji Morskiej w Gibraltarze (1940–6 października 1942 r.). Przeprowadzał operacje ewakuacji zagrożonych osób z Francji i północnej Afryki (17 operacji, ewakuował 462 żołnierzy, nie licząc osób cywilnych). W okresie od 9 października 1942 r. do 1944 r. zastępca dowódcy ORP „Błyskawica”. Od 1 października 1944 r. komendant Centrum Wyszkolenia Specjalistów Floty (CWSF), a od 22.12.1945 r. do 26.09.1946 r. był dowódcą ORP „Garland”. Od 1946 r. komendant CWSF, a od 1 września 1946 r. – komandor ppor. W 1947 r. wyemigrował do Argentyny, następnie przebywał w Norwegii i Holandii. Dwukrotnie wyróżniony Krzyżem Walecznych, trzykrotnie Medalem Morskim oraz brytyjskim Distinguished Service Order. Por. *Kadry Morskie Rzeczypospolitej. T. II, Polska Marynarka Wojenna. Cz. I, Korpus oficerów 1918-1947*. J. K. Sawicki (red.), Gdynia 1996, s. 351–352; *Misja Morska w Gibraltarze*, w: <http://smw.ocalicodzapomnienia.eu/index.php?o=pokaz&katid=1&pkatid=26&jid=1&postid=121&podkategoria=Varia>, [dostęp: 12.12. 2011].

przeprowadzonej przez Niemców nastąpiły aresztowania, które dotknęły także współpracowników placówki wywiadowczej „Bombaj”: – Franciszka Nerowskiego, Józefa Horsta, Aleksandra Omieczynskiego i Maksymiliana Golisza. Wszyscy wkrótce zostali straceni⁵⁸. Po II wojnie światowej, dla uczczenia pamięci Maksymiliana Golisza, jego imieniem nazwano jedną z ulic Szczecina i Szkołę Podstawową Nr 41 w tym mieście.

Ulica Małopolska w Szczecinie przed II wojną światową nosiła nazwę Auguststrasse. Pod numerem 15, gdzie obecnie znajduje się siedziba Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, swój adres miała placówka konsularna RP⁵⁹.

Mury budynku przy ul. Małopolskiej 15 mają swoją historię, konsularną, polonijną i wywiadowczą. Placówki wywiadowcze „Bombaj” i „Port” osiągnęły znaczne sukcesy w pozyskiwaniu informacji o działalności Niemców, przygotowaniach militarnych i wzroście zagrożenia wojennego ze strony naszych zachodnich sąsiadów. Symbolem placówki wywiadowczej „Bombaj” był sam jej twórca, Waław Gilewicz, tak jak symbolem szczecińskiego konsulatu stał się Jan Chmara.

Streszczenie

Z chwilą otwarcia placówki konsularnej w Szczecinie w 1925 r. stało się rzeczą oczywistą, że oprócz prac konsularnych wynikających z zadań dyplomatycznych placówka ta powinna prowadzić także działania ukryte – wywiadowczo-obszewacyjne i agenturalne.

Szczecin był najważniejszym miastem w pruskiej prowincji Pommeren, z największym niemieckim portem na Bałtyku. Swoją siedzibę miały tutaj II Okręg Wojskowy Reichswehry (II Wehrkreis) i placówka Abwehry. To jedno z miast we wschodnich Niemczech (oprócz Wrocławia, Królewca i Frankfurtu nad Odrą), w których Abwehra organizowała swój pływki wywiad i działalność dywersyjną.

Do szczecińskiego konsulatu docierali kolejni rezydenci, którzy mieli kierować działaniami wywiadowczymi: Witold Kolankowski (pełnił funkcję konsula), Adam Biedrzyński, Jan Chmarzyński (Stefan Chrystian), Franciszek Brzeziński, Waław Gilewicz (organizator placówki wywiadowczej „Bombaj”), Kazimierz Ziembewicz (organizator placówki wywiadowczej „Port”), Feliks Albiński i Marian Józef Kadulski.

W pierwszym okresie rezydenci zajmowali się głównie obserwacją szczecińskiego portu, przez który drogą morską z Leningradu do Szczecina (jako portu przeladunkowego) odbywał się transport sowieckiej amunicji dla niemieckiej Reichswehry.

Niewątpliwie najważniejszy okres związany z działalnością wywiadowczą łączy się z istnieniem placówek „Bombaj” i „Port”, które osiągnęły znaczne sukcesy w pozyskiwaniu informacji o działalności Niemców, przygotowaniach militarnych i wzroście zagrożenia wojennego ze strony naszych zachodnich sąsiadów.

⁵⁸ G. Bojar-Fijałkowski, *Przemocą wtłoczeni we wrogie mundury*, w: *Pogranicze i Kaszuby w latach terroru. Prześladowania polskiej ludności rodzimej Pomorza Zachodniego 1939–1945*, A. Czechowicz (red.), Koszalin 1970, Okręgowa Komisja Badania Zbrodni Hitlerowskich w Koszalinie, s. 140.

⁵⁹ Siedziba placówki konsularnej RP w Szczecinie znajdowała się kolejno w czterech miejscach: przy Breite Strasse 46 (obecnie ulica Kardynała Stefana Wyszyńskiego nr 46), na wspomnianej ulicy Małopolskiej nr 15 (Auguststrasse), przy Friedrichstrasse 9 (obecnie Aleja Papieża Jana Pawła II nr 9 oraz na Amtstrasse 30 (obecnie ulica Monte Cassino nr 30).

Abstract

From the opening of a consular post in Szczecin in 1925 it has become obvious that apart from consular work relative to diplomatic tasks, undercover (intelligence, surveillance and agentural work) work should also be conducted.

Szczecin was the most important town in Pommeren (the Prussian province) where the largest German port on the Baltic Sea was located. The Second Military Branch of the Reichswehr (II Wehrkreis) and an important post of the Abwehr were located in Szczecin. It is one of the cities in eastern Germany except Wrocław, Królewiec and Frankfurt (Oder) where the Abwehr organized its cross border intelligence collection and sabotage actions.

The following residency officers headed intelligence activities at the Szczecin-based consulate: Witold Kolankowski (performed a function as consul), Adam Biedrzyński, Stefan Chrystian (Jan Chmarzyński), Franciszek Brzeziński, Waław Gilewicz (organizer of the "Mumbai" intelligence post), Kazimierz Ziembiewicz (organizer of the „Port” intelligence post), Feliks Albiński and Marian Józef Kadulski.

Initially, tasks of residency officers included mainly surveillance of the Szczecin port through which from Leningrad a maritime transportation of Soviet ammunition for the German Abwehr was conducted.

Undoubtedly, the most important period relative to intelligence activities is linked to the "Mumbai" and "Port" posts which achieved significant important successes in gathering information relative to German activity, military preparations and increase of military threat posed by our western neighbours.

VII
RECENZJE

Piotr Chlebowicz

Tim Weiner, *Dziedzictwo popiołów. Historia CIA*¹

Specyfika funkcjonowania służb specjalnych, z cechą tajności na czele, powoduje, że potoczne wyobrażenia dotyczące tego typu instytucji państwowych są w znacznej mierze zdeformowane. Często dominuje przeświadczenie o ich nadzwyczajnych możliwościach, wpływach i sile. Zmitologizowany obraz służb specjalnych stał się obecnie częścią kultury masowej. Książka Tima Weinerja w interesujący sposób odsłania wewnętrzne mechanizmy działalności jednej z największych i zarazem najbardziej znanych służb specjalnych świata – Centralnej Agencji Wywiadowczej.

Autor jest znanym reporterem „The New York Timesa”. Zbierając materiały do książki, Weiner przeprowadził ponad 300 wywiadów z wysokimi rangą pracownikami Białego Domu, Pentagonu oraz CIA, w tym także z osobami z kierownictwa i byłymi dyrektorami. Zastrzega jednak, że relacje przedstawione w książce nie są kompletne, gdyż *żaden dyrektor centrali wywiadu, a już z pewnością osoba z zewnątrz, nie wie wszystkiego o agencji* (s. 15). Na bogatą warstwę faktograficzną książki składają się też analizy ponad 50 tys. dokumentów. Większość z nich pochodzi z materiałów archiwalnych CIA. Pozostałe autor odnalazł w zasobach innych instytucji amerykańskiej administracji, np.: Departamentu Stanu. Metodologia, jaką posłużył się Weiner przy badaniu tych źródeł, pozwoliła na wiarygodną rekonstrukcję obrazu CIA.

Dziedzictwo popiołów podzielone zostało na sześć części. Każda z nich zawiera charakterystykę działań CIA w okresach władzy sprawowanej przez kolejnych prezydentów USA. Liczące ponad 600 stron dzieło ukazuje działania CIA, kulisy operacji specjalnych oraz mechanizmy procesów decyzyjnych na tle polityki zagranicznej i dyplomacji. Ogólna ocena instytucji jest negatywna. Książka w istocie demaskuje słabości CIA. Weiner przede wszystkim podkreśla, że przedsięwzięcia CIA znacznie przekraczały formalny zakres kompetencji służb specjalnych. O ile za podstawowe zadanie służb uznamy funkcję informacyjną, o tyle działania CIA koncentrowały się na tajnych operacjach, a nie na klasycznym szpiegostwie. Jak się okazuje, był to jeden z głównych dylematów amerykańskiego wywiadu. Dwa rozbieżne kierunki postrzegania roli CIA uosabiają postaci Richarda Helmsa i Franka Wisnera. Pierwszy z nich (szef CIA w latach 1966–1973) kładł nacisk na poznanie świata przez działania wywiadowcze. Drugi chciał przekształcać świat za pomocą tajnych działań (np. poprzez finansowanie partii politycznych, wspieranie przewrotów, inicjowanie zamachów). Konkluzja monografii jest jednoznaczna: fascynacja tajnymi operacjami niweczyła aspekt wywiadowczy. Weiner przytacza ocenę prezydenckiej Rady Konsultantów z 1961 r., która stwierdziła iż *skupienie się CIA na tajnych działaniach politycznych, psychologicznych [...] odciągało ją stopniowo od jej zadania: zbierania informacji wywiadowczych* (s. 196).

¹ Poznań 2009, Rebis, 714 ss.

Zaskakujące są zwłaszcza opisy dotyczące słabej jakości działań wywiadowczych CIA. W kręgach decyzyjnych znane było powiedzenie, że *wspaniały zespół szpiegowski zawsze znajdował się pięć lat za horyzontem* (s. 40). Dotyczyło to zarówno pracy operacyjnej, jak i pracy pionów analitycznych. Ze słabością wywiadu osobowego Agencja musiała się zmagać niemal od początku swego istnienia. Należy dodać, że problem ten nie został rozwiązany do dzisiaj. Na przykład, choć trudno wyobrazić sobie taką sytuację, na około 200 osób personelu CIA w Seulu w 1952 r., żadna z nich nie władała językiem koreańskim. Zdaniem autora *niemożność spenetrowania Korei Północnej wciąż jest największą porażką CIA* (s. 78).

Braki w zakresie HUMINT (sztuka zdobywania informacji; nazwa pochodzi od angielskich słów *HUMAN INTeligence* – przyp. red.) były kompensowane zaawansowanym wywiadem technicznym (choćby posługiwanie się samolotami U2, a w późniejszym okresie satelitami) i współpracą z zaprzyjaźnionymi służbami. Ta ostatnia miała jednak swoją cenę (nie chodzi tu tylko o aspekt finansowy). Brak możliwości kreowania własnej sieci agenturalnej prowadził do paradoksalnej sytuacji: USA postrzegały sytuację polityczną w poszczególnych regionach świata przez obcy pryzmat. Ilustruje to kazus Izraela. Jak zauważa Weiner, *ten kanał zapewniał większość informacji agencji o świecie arabskim, ale rosnącym kosztem – Stany Zjednoczone uzależniały się od Izraela w kwestii wyjaśniania zdarzeń na Bliskim Wschodzie. Perspektywa izraelska w kolejnych dziesięcioleciach ubarwiała amerykańskie postrzeganie tego problemu* (s. 149).

Również w zakresie stawiania diagnozy i prognoz działania CIA były dalekie od ideału. Brakowało zwłaszcza wiarygodnych scenariuszy rozwoju sytuacji. Cechowała je krótkowzroczność prognoz. Klasycznym przykładem jest przeoczenie przez analityków upadku ZSRR. Również tutaj widoczny był destrukcyjny wpływ polityki na funkcjonowanie wywiadu. Analizy wywiadowcze były odrzucane lub deprecjonowane przez polityków, których nie interesował stan faktyczny. Proces upolityczniania wywiadu nasilił się podczas prezydentury Richarda Nixona. W tym okresie administracja postrzegala wywiad w kategoriach *kolejnej formy polityki* (s. 400).

Kadra analityków miała świadomość tego stanu rzeczy, co gorsza – zaczęła konstruować oceny i prognozy uwzględniające punkt widzenia decydentów. Prowadziło to do kreowania fałszywego obrazu stosunków międzynarodowych. Przykładem są kłamliwe twierdzenia CIA dotyczące arsenału broni biologicznej i chemicznej, który miał posiadać reżim Saddama Husajna. W tym kontekście ciekawy jest przytoczony w książce komentarz byłego szefa CIA, G. Teneta: *Byliśmy więźniami własnych opowieści* (s. 551). Doskonałe uzupełnienie tego stanowi wypowiedź pracownika CIA, iż *dla nas najlepiej byłoby, gdyby [...] poważne analizy wywiadowcze [...] pomagałyby politykom, służyły rewidowaniu założeń, prowadziły do staranniejszego formułowania zasad politycznych, bliższych realnemu światu. Były to ogromne ambicje, których, jak sądzę, nigdy nie zrealizowano* (s. 401). Fatalne w skutkach były również przejawy myślenia życzeniowego (*wishful thinking*): odrzucano wyniki analiz, jeśli nie odpowiadały aktualnej strategii politycznej. Znamienne jest zwłaszcza twierdzenie, iż analitycy powinni odróżniać fakty od opinii.

Monografia zawiera także ciekawe opisy działań Agencji odnośnie do standardów dotyczących przestrzegania praw człowieka. Pesymistyczną wymowę mają fakty odnoszące się do realiów operacji specjalnych CIA. W trakcie ich przeprowadzania łamano elementarne normy prawne i etyczne. Na liście nadużyć władzy znajdują się zabójstwa polityczne, nielegalny handel bronią, korupcja polityczna, kontakty z przestępczością

zorganizowaną, i wreszcie funkcjonowanie tajnych więzień. Ten interesujący, także z polskiej perspektywy, wątek ma długą historię. Pierwsze przedsięwzięcia polegające na bezprawnym izolowaniu osób datuje się na 1948 r. Od tego czasu należały one do stałego „repertuaru” CIA. Jak zauważa Weiner, istnieją *mocne poszlaki, że w latach pięćdziesiątych XX wieku w tajnych więzieniach przesłuchiowano podejrzanych agentów po podaniu im narkotyków* (s. 87). Amerykańska opinia publiczna była szczególnie zbulwersowana doniesieniami o inwigilacji własnych obywateli.

Zdumiewa także niezwykła pomysłowość i rozmach, stosowane w strategii czy taktyce tajnych operacji, zwłaszcza w zakresie niejawnych działań politycznych. Jako przykład można wskazać wsparcie dla Wietnamu Południowego, które obejmowało nie tylko szkolenie tajnej policji i organizowanie partii politycznych, lecz także drukowanie i kolportaż magazynu astrologicznego, w którym gwiazdy przepowiadały sukces (s. 244) politykom wspieranym przez USA.

Autor podaje również przykłady problemów związanych z zarządzaniem CIA. Mankamenty organizacyjne przejawiały się w dużej rotacji kadr i rosnącej biurokracji, co ograniczało elastyczność służby. *Centralą kierowali profesjonalni urzędnicy, którzy rozdzielali zmniejszające się fundusze bez większego zrozumienia, co się sprawdza, a co nie w terenie* (s. 496). Ponadto, mimo iż CIA zatrudniała około 17 tys. osób, to *większość siedziała za biurkami. Około tysiąca ludzi działało w terenie. Większość pracowników mieszkała wygodnie na cichych podmiejskich osiedlach i w miejskich rezydencjach przy waszyngtońskiej obwodnicy* (s. 529).

Kryzys organizacyjny ujawnił się także w priorytetach i kierunkach działań CIA po 1989 r. Na przykład opinia przygotowana w 1992 r. identyfikowała 176 zagrożeń *od zmian klimatycznych począwszy, na cyberprzestępstwach skończywszy* (s. 184). Istota problemu sprowadzała się do tego, iż Biały Dom *chce wykorzystać CIA jako prywatny Internet, bazę danych na każdy temat, od deszczów tropikalnych po pirackie płyty kompaktowe* (s. 507). Równocześnie ignorowano wzrastające zagrożenie terroryzmem.

Osobne zagadnienie przedstawione w książce stanowi problem bezpieczeństwa CIA. Wiadomo, że Agencja była infiltrowana przez konkurencyjne wywiady. Znana jest sprawa Amesa, czy H. J. Nicholsona – głównego instruktora centrum szkoleniowego CIA, który przekazywał Rosjanom informacje dotyczące personaliów nowych pracowników kończących kursy w latach 1994–1996 r. (s. 516). Wreszcie Weiner zwraca uwagę na obniżenie etosu funkcjonariuszy CIA, którzy po kilku latach pracy w Agencji rezygnowali ze służby i oferowali swoje umiejętności rozrastającemu się prywatnemu przemysłowi wywiadowczemu.

Reasumując, recenzowana monografia stanowi interesującą próbę opisania rzeczywistego obrazu CIA. Jak już wcześniej wspomniano, T. Weiner odmitologizuje Agencję, wskazując kompromitujące i mroczne aspekty działań amerykańskiego wywiadu. Biorąc pod uwagę specyfikę obszaru związanego z działalnością służb specjalnych, lektura *Dziedzictwa popiołów...* dostarcza wielu ciekawych informacji dotyczących kulisy polityki i dyplomacji.

Anna Pieszko-Sroka

Jack Nasher, *Jak rozpoznać kłamcę*¹

Jack Nasher jest psychologiem biznesu i prawnikiem, doradza wielu firmom, prowadzi wykłady z zakresu psychologii zarządzania. W Polsce ukazała się niedawno jego książka pt. *Jak rozpoznać kłamcę. Sztuka wykrywania kłamstw dużych i małych*. Temat ten jest na tyle popularny, że ludzie poszukują literatury dotyczącej oszukiwania. Jedni są ciekawi, czy rzeczywiście można nauczyć się skutecznie demaskować osoby nieszczerze, inni z kolei chcą się dowiedzieć, jak nie dać się przyłapać na kłamstwie.

Nasher we wstępie pokazuje, dlaczego ludzie słabo wykrywają oszukiwanie, i to bez względu na to, czy są do tego przeszkoleni, czy też nie, odwołując się do eksperymentu Paula Ekmana, psychologa, eksperta w dziedzinie badania kłamstwa². Dalej pisze o tym, do czego kłamstwo ludziom służy i jaki ma wpływ na ich życie. Następnie przytacza definicję kłamstwa, czym ono w istocie jest, oraz przypomina, że niemówienie o czymś czy przemilczanie czegoś również należy rozumieć jako kłamstwo. W końcu Nasher przedstawia, jakie konsekwencje kłamstwo za sobą niesie w różnych sytuacjach życia zawodowego, politycznego, społecznego czy osobistego i jak ważna jest umiejętność rozpoznawania go. We wstępie zapowiada też, że książka odnosi się do pięciu zasad (metod), dzięki którym każdy może nauczyć się wykrywania nieszczerości.

W pierwszym rozdziale autor wskazuje, że trzeba obserwować u rozmówcy zmianę zachowania, która może świadczyć o tym, że oszukuje. Przestrzega jednak, że nie można pojedynczych reakcji rozmówcy od razu interpretować jako nieuczciwość, a obserwować zmiany całościowe, które odbiegają od normalnego zachowania danej osoby. Aby wyciągnąć rzetelne wnioski, należy najpierw ustalić tzw. *baseline* osoby, czyli jej zwyczajowe zachowanie, rozmawiając z nią na neutralne, bezpieczne tematy. Następnie należy przejść do meritum i obserwować zmiany, które mogą polegać na pojawieniu się nowej reakcji, zaniku wcześniej występującej lub pojawieniu się jeszcze jakiejś innej zmiany. Jak widać, trzeba być wytrawnym i uważnym obserwatorem, aby te zmiany wychwycić i odpowiednio zinterpretować. Autor ostrzega przed błędną oceną zachowania (błąd Otella, który w skrócie polega na tym, że osoba zachowuje się inaczej nie dlatego, że kłamie, a z powodu obawy przed osądzeniem jej o nieszczerłość).

Jeszcze inną metodą na sprawdzenie reakcji człowieka jest zadawanie mu tzw. pytań wywołujących odruch. W tym przypadku wypowiedź formułujemy w taki sposób, jakbyśmy mieli przypuszczenie, że osoba ma coś wspólnego z daną sprawą. Niewinny nie odbierze takiego pytania jako podejrzenia, u kłamcy natomiast powinno ono wywołać zmianę w zachowaniu.

¹ Warszawa 2011, Czarna Owca, 240 ss.

² Paul Ekman – jeden z najbardziej znanych psychologów na świecie, jest pionierem badań nad ekspresją mimiczną emocji. Przeprowadził na Uniwersytecie w San Francisco eksperyment: pokazał ekspertom, czyli sędziom, funkcjonariuszom policji kryminalnej i psychiatrom nagrane wypowiedzi osób, które kłamały lub mówiły prawdę. Zadaniem ekspertów było odróżnienie kłamiących od mówiących prawdę. Wynik eksperymentu był zaskakujący: okazało się, że wskazanie kłamcy mogłoby być dziełem czystego przypadku.

W drugim rozdziale autor opisuje trzy emocje, które towarzyszą kłamaniu. Opiera się tutaj na odkryciu Ekmana. Emocje te to strach, radość z kłamania i poczucie winy³. Autor pokazuje, jak nimi manipulować, aby zaobserwować istotne zmiany w zachowaniu osoby, a także zwrócić na te reakcje uwagę wtedy, gdy pojawią się w momencie nieadekwatnym do sytuacji. Ekman w swojej kilkudziesięcioletniej pracy, badając te afekty, wykrył, że są one zauważalne nie tylko podczas bezpośredniej rozmowy, lecz także podczas wystąpień publicznych i dyplomatycznych spotkań, zawsze wtedy, gdy ktoś kłamie. Wychwycenie ich pozwala na wykrycie nieszczerości nie tylko w trakcie bezpośredniej rozmowy, lecz także wtedy, gdy jesteśmy tylko obserwatorami z zewnątrz⁴.

Kolejną zasadą w wykrywaniu kłamstwa, którą opisuje autor, jest zasada dysharmonii. Dotyczy ona niezgodności w mimice, komunikacji niewerbalnej i zachowaniu osoby nieszczerzej. Autor, przytaczając badania Ekmana, opisuje poszczególne typy dysharmonii. W tym rozdziale przybliża pojęcie mikroekspresji, które są wyrazami twarzy trwającymi zaledwie ułamki sekund, wyrażającymi autentyczne emocje. Człowiek nie jest w stanie ich kontrolować, aby ukryć prawdziwe intencje. Z drugiej strony bardzo trudno je zauważyć, bo trwają bardzo krótko. Ten rozdział autor podsumowuje stwierdzeniem, że kłamcy nie potrafią kontrolować jednocześnie wszystkich kanałów, którymi się komunikują. U ludzi szczerych widoczna jest spójność tego, co mówią z tym, jak to robią i jak się wówczas zachowują. Należy zwracać uwagę na nieścisłości w zachowaniu, wyglądzie i formułowanych treściach.

W kolejnym rozdziale Nasher stwierdza, że człowiek nieszczerzy stale musi dostosowywać swoje zachowanie do zmieniających się warunków otoczenia. W związku z przeciążeniem poznawczym doświadczą stresu, który dla wielu psychologów jest głównym wskaźnikiem kłamstwa. Autor wskazuje, że osoby, których funkcje zawodowe wymagają dochodzenia do prawdy, jak funkcjonariusze policji, agencji dbających o bezpieczeństwo państwa, urzędnicy skarbowi, szkolą się w coraz to bardziej efektywnych technikach przesłuchań, aby wywoływać reakcję strachu u osoby przesłuchiwanej. Typowe symptomy stresu to zmiana tonu głosu i mowy oraz oznaki pozawerbalne. Pokazuje również, jak zwiększyć poziom stresu, stosując technikę zadawania pytań szczegółowych. Następnie przedstawia tę samą metodę w sytuacji, gdy człowiek dodatkowo musi skupić się na innej czynności i przez to słabiej kontroluje swoje zachowanie. Osoba, która kłamie, w końcu może się pogubić i odpowiadać sprzecznie na to samo pytanie.

Kolejnym sposobem jest „przeskakiwanie w czasie”. Przesłuchujący pytają o wydarzenia w porządku chronologicznym, potem odwrotnym lub też proszą, aby zacząć opowieść od podanego momentu. Zaburzenia chronologii powodują, że osoba nieszczerza prędzej czy później zagubi się w swojej ułożonej wersji zdarzeń. Następnie autor wskazuje, że można utrudniać kłamanie poprzez zadawanie pytań otwartych, na które nie można odpowiedzieć jednym słowem. Operowanie pauzami, zadawanie pytań przynęt – to również sposoby zwiększające poziom stresu u rozmówcy, dzięki czemu można zaobserwować zmiany w jego zachowaniu. Powyższe techniki służą nie tylko temu, aby osoba, czując się niekomfortowo, wyjawiała prawdę, lecz także temu, aby powiedziała całą prawdę. Temu ma służyć pokazanie jej wyboru złego i dobrego. Powiedzenie osobie, że nie jest winna danej sytuacji, pozwala jej przyznać się do czynu

³ P. Ekman, *Kłamstwo i jego wykrywanie w biznesie, polityce i małżeństwie*, Warszawa 2010, PWN, s. 41–73

⁴ J. Nasher, *Jak rozpoznać kłamcę...*, s. 95

nagannego, ale też zachować twarz. O powyższych technikach autor mówi, że są bardziej ofensywne niż opisane wcześniej.

Ostatnią metodą w wykrywaniu kłamstwa jest obserwowanie, w jaki sposób osoby nieszczerze się kontrolują. Zachowania te można podzielić na niewerbalne, czyli mowę ciała, i werbalne, czyli treść wypowiedzi. U kłamców ekspresja cielesna jest znacznie ograniczona, co wynika z napięcia i chęci pozbycia się dodatkowych gestów, które, według kłamcy, mogłyby go zdemaskować. Drugim obszarem podlegającym kontroli, jak powiedziano wyżej, jest treść wypowiedzi. Autor szczegółowo opisuje metodę przesłuchań zwaną *Statement Validity Assessment* (SVA), która odnosi się do analizy treści wypowiedzi pod względem jej wiarygodności. Podsumowując ostatni rozdział, Nasher wskazuje, że po pierwsze u kłamców szczególną uwagę zwraca ich sztywna postawa i brak lub ograniczenie drobnych gestów (manipulatorów), które są zazwyczaj widoczne, a po drugie, że wiele ludzi bierze za prawdę coś, co nią nie jest (np. wielość wątków i szczegółów w opowiadaniu czy wartką opowieść bez żadnych komplikacji). Gdy się kłamie wszystko idzie zgodnie z planem, w rzeczywistości mogą jednak wystąpić różne komplikacje i jeżeli osoba o nich mówi, to staje się bardziej wiarygodna.

Na koniec autor jeszcze raz w skrócie wymienia powyżej opisane metody. Ponadto podaje kilka przesłanek, którymi należy się kierować przy ocenie wiarygodności. Przestrzega przed zbyt pochopnym wyciąganiem wniosków z obserwacji, bo może to prowadzić do fałszywych oskarżeń.

Przedstawiając powyżej opisaną książkę, należy wskazać nie tylko na jej plusy, lecz także na minusy. Do tych pierwszych można zaliczyć przystępny język publikacji, bez zbyt profesjonalnej terminologii, która mogłaby niektórych zniechęcić do zagłębienia się w lekturę. Autor stworzył również przejrzystą strukturę książki: najpierw zapowiada, o czym będą traktowały kolejne rozdziały, potem opisuje w nich metody wykrywania kłamstwa, a na koniec robi podsumowanie, co pozwala lepiej zapamiętać treść.

Kolejnym plusem jest podawanie w tekście konkretnych przykładów z życia politycznego, społecznego, opisów eksperymentów dotyczących badania nieszczerości czy też odmitologizowanie działania takich urządzeń, jak wariograf. Powyższe wiadomości są ciekawostką, dzięki której czytelnik ma okazję zapoznać się z mniej znanymi metodami wykrywania kłamstwa, wokół których wyrosły wręcz legendy. Plusem pozycji są też odniesienia do badań i literatury znanych naukowców zajmujących się tą tematyką. Publikacja oparta jest więc na wiarygodnych źródłach.

Minusem recenzowanej pozycji jest to, że nie jest nowatorska. Wypełnia wprawdzie lukę w literaturze w języku polskim na temat kłamstwa, nie wnosi jednak zbyt wielu nowych rzeczy w tym zakresie. Nasher przytacza metody, które były znane już wcześniej i nad którymi pracowało wielu badaczy, takich jak P. Ekman czy A. Vrij. Autor jedynie porządkuje dokonania naukowców, nie przedstawiając żadnych własnych badań na temat wykrywania kłamstw. Kogoś, kto oczekuje czegoś nowego, książka może rozczarować.

Reasumując, książka Nashera jest pozycją, którą warto przeczytać, chociażby ze względu na to, że dobrze systematyzuje wiedzę dotyczącą badania nieszczerości. Można ją polecić nie tylko psychologom, doradcom biznesowym i ludziom związanym z polityką i prowadzeniem negocjacji, lecz także osobom, które na co dzień w swej pracy stykają się z ludźmi i muszą oceniać ich pod kątem ich wiarygodności (policjanci, prokuratorzy, sędziowie, funkcjonariusze śledczy). Osoby na co dzień przesłuchujące innych i mające swoje nawyki i przekonania dotyczące kłamania być może po lekturze tej książki odkryją, że niektóre z nich były błędne.

VIII
PRZEGLĄD PRAC
KONKURSOWYCH

Przeгляд prac laureatów pierwszej edycji konkursu Szefa ABW na najlepszą pracę licencjacką/magisterską z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego

W lipcu 2011 r. Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego ogłosił konkurs dla absolwentów studiów licencjackich i magisterskich na najlepszą pracę dyplomową. Zgłoszone prace mieściły się w następujących obszarach tematycznych:

- Służby specjalne II a III RP – studium porównawcze,
- Rola służb specjalnych w demokratycznym państwie prawa,
- Konstytucyjne prawa obywateli a uprawnienia polskich służb specjalnych,
- Bezpieczeństwo Polski w XXI w. – zagrożenia i wyzwania,
- Czy Polsce potrzebne są służby specjalne?
- Obraz służb specjalnych w mediach – stereotypy i uprzedzenia,
- Służby specjalne w literaturze i sztuce.

W tegorocznej edycji Komitet Konkursowy ocenił 39 prac. Wyniki zostały ogłoszone 31 października 2011 r. na oficjalnej stronie internetowej ABW. Wśród laureatów znaleźli się:

- Klaudiusz Wiśniewski (Uniwersytet Jagielloński, Wydział Studiów Międzynarodowych i Politycznych), który otrzymał II nagrodę za pracę licencjacką *Między bezpieczeństwem a wolnością – zarys przemian prawnych i psychologiczno-społecznych po 11 IX 2001 r.*,
- Iwona Jankowska-Czyż (Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych), która otrzymała III nagrodę za pracę licencjacką *Przygotowanie Wielkiej Brytanii do przeciwdziałania terroryzmowi*,
- Adam Dytkowski (Uniwersytet Warszawski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych), który otrzymał wyróżnienie za pracę magisterską *Uwarunkowania prawno-organizacyjne dla zagrożeń terroryzmem lotniczym w Polsce*.

Na kolejnych stronach prezentujemy wybrane fragmenty dwóch nagrodzonych tekstów. Redakcja „Przełądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego” ma nadzieję, że będzie to ciekawa lektura dla wszystkich zainteresowanych problematyką, a czytelnicy, podobnie jak członkowie Komitetu, docenią wysoką wartość merytoryczną najlepszych prac pierwszej edycji konkursu.

Wyróżniony tekst Adama Dytkowskiego zostanie opublikowany w następnym numerze „Przełądu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”.

Klaudiusz Wiśniewski

Między bezpieczeństwem a wolnością – zarys przemian prawnych i psychologiczno-społecznych po 11 IX 2001 roku

1¹. Zarys przyczyn wysokiego konformizmu społecznego w odniesieniu do poszerzenia uprawnień w zakresie sfery bezpieczeństwa kosztem ograniczenia wolności

Jako główną przyczynę (katalizator) zaburzenia równowagi między sferą *safe* a sferą *security* należy uznać zamachy z 11 września 2001 r. Działania organów decyzyjnych dążących do maksymalizacji sfery bezpieczeństwa kosztem sfery wolności, poprzez uchwalanie radykalnego prawa terrorystycznego, są działaniami mającymi swe podłoże w oczekiwaniach społecznych (wyraźnie wyartykułowanych lub dorozumianych w wyniku braku sprzeciwu). U podstaw tych oczekiwań leżą mechanizmy psychologiczne będące częścią ludzkiej natury. Są to reakcje obronne na stan trwogi i traumy wywołane agresją terrorystyczną.

W kolejnych dwóch podrozdziałach zostanie opisany wpływ agresji terrorystycznej na oczekiwania społeczne dotyczące przeciwdziałania tego typu czynom oraz wpływ tej agresji (poprzez działania manipulacyjne) na aktywacje jednostkowych, psychologicznych mechanizmów obronnych. Ostatni podrozdział poświęcony został barierom instytucjonalnym oraz słabości tzw. bezpieczników demokracji w obliczu przemocy terrorystycznej i psychologicznie uwarunkowanej podatności na nią.

1.1. Wywołanie stanu trwogi w rezultacie przeprowadzenia ataków terrorystycznych jako czynnik inicjujący zaburzenie równowagi między sferą *safe* a *security* – w świetle modelu Davida Eastona

Immanentną cechą terroryzmu jest dążenie do wymuszania swej woli poprzez wywoływanie strachu (trwogi, masowej paniki itp.). Wskazuje na to zarówno źródłosłów pojęcia terroryzm², jego historyczna ewolucja³ oraz współczesne brzmienie definicji⁴.

¹ Rozdział 3 i 4 pracy. Redakcja dokonała niezbędnych poprawek oraz zmian numeracji tytułów, rysunku i przypisów – przyp. red.; pozostałe przypisy autora.

² W starożytności terroryzm oznaczał działania polegające na przestraszeniu (od łac. czasownika *terrere* – przerażać). Ze słowem tym kojarzona była starożytna chińska zasada: *Zabij jednego, przeraź dziesięć tysięcy*. Zob. P.A. Schmid, *Problem zdefiniowania terroryzmu*, w: *Encyklopedia terroryzmu*, B. Zasięczna (red.), Warszawa 2004, Muza S.A., Bellona, s. 11.

³ Termin terroryzm rozumiany jako narzędzie kontroli społecznej pojawił się dopiero w drugiej połowie XIX w. na skutek działań grup anarchistycznych, np. rosyjskiej Narodnej Woli. Zob. tamże, s. 12–13. W języku polskim na początku XX w. określono go jako *system panowania oparty na postrachu*. Zob. *Słowniczek podręczny wyrazów obcych - używanych w języku polskim*, Warszawa 1905, M. Arcta, s. 242.

⁴ Słuszna jest definicja Bolechowa: *Terroryzm to wywołująca strach metoda powtarzalnych aktów przemocy, motywowana politycznie, stosowana przeciwko celom niewalczącym [...] gdzie bezpośredni cel ataku nie jest celem głównym. Cele bezpośrednie [...] służą jako generatory komunikatów. Terroryzm jest zatem formą manipulacji psychologicznej i formą opartej na przemocy komunikacji pomiędzy terrorystami a ich audytoriami za pośrednictwem ofiar. Audytorium mają przy tym stać się obiektem terroru (gdzie chodzi*

Terroryzm kreuje rzeczywistość społeczną, wykorzystując mechanizmy społeczne i mechanizmy sterujące procesami komunikacji społecznej⁵. W badaniach nad tym zagadnieniem utrwalony został pogląd, że elementarną i niezmienną cechą terroryzmu jest jego medialność⁶, która stanowi naczelną determinant aktów terrorystycznych⁷. Można wręcz mówić o stosunku symbiotycznym między terroryzmem a mediami⁸. Symbioza ta jest widoczna zwłaszcza z perspektywy historycznej, jeżeli porówna się tzw. fale terroryzmu z technologicznym rozwojem mass mediów⁹.

Media są jednak coraz bardziej świadome konsekwencji bezrefleksyjnego epatowania informacjami o terroryzmie i starają się przeciwdziałać takim praktykom (często współpracując w tym zakresie z państwowymi instytucjami bezpieczeństwa¹⁰). Przekaz medialny dotyczący terroryzmu [...] *nie kreuje politycznej sympatii wobec terrorystów. Media z natury rzeczy koncentrują się na przemocy i jej efektach, nie zaś na przekazie propagandowym terrorystów [...], co w efekcie generuje [do nich] niechęć, a nawet odrazę*¹¹. Nie rozwiązuje to jednak problemu, gdyż, jak zauważa Katarzyna Maniszewska: *Terrorystom nie chodzi [...] o aprobatę, ale o wywołanie przerażenia [i wymuszenie w ten sposób ustępstw politycznych - przyp. aut.]. Do realizacji tego celu potrzebują mediów i rozgłosu, niezależnie od tego, czy będą przedstawiani w kontekście*

o zastraszenie), żądań (gdy chodzi o wymuszenie) lub uwagi (gdy chodzi o propagandę). Zob. B. Bolechów, *Terroryzm. Aktorzy, statysci, widzowie*, Warszawa 2010, PWN, s. 9.

⁵ Świadczą o tym publikacje Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas.

⁶ Zob. T.R. Aleksandrowicz, *Charakterystyka współczesnego terroryzmu*, w: *Zagadnienia fizycznej walki z zagrożeniami terrorystycznymi. Aspekty organizacyjne i prawne*, K. Jałoszyński (red.), Warszawa 2010, TRIO, s. 13–16. J.D. Guanter twierdzi wręcz, że każdy terroryzm jest de facto *terroryzmem informacyjnym*, gdyż nie może [...] *funkcjonować bez nowoczesnych mediów komunikacji społecznej*. Cyt. za: B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 212. Inny pogląd (ogłoszony w 1974 r. przez F. Hackera) mówi o ograniczeniu terroryzmu o 75 proc., gdyby nie był on nagłaśniany medialnie. Tamże, s. 212.

⁷ Współczesny terroryzm jest wynikiem nastania epoki mediów masowych (druga poł. XIX w.). Tamże, s. 210.

⁸ Symbioza ta wynika z faktu, że terroryzm generuje wydarzenia, na które media odczuwają zapotrzebowanie. Zorientowane są one bowiem na nagłaśnianie tych wydarzeń, które m.in. mają charakter negatywny i destrukcyjny, są zaskakujące i relewantne, zapewniają personifikację i kontynuację (tzw. kryteria informacyjnej wartości J. Galtunga i M. Ruge'a z 1967 r.). Zob. tamże, s. 209–210 i 220–221. O symbiozie między mediami a terroryzmem wspomina m.in. B. Hoffman, który twierdzi: *Najwyraźniej terroryzm i media połączone są ścisłą symbiozą, jedno żywi się drugim i wykorzystują się wzajemnie do własnych celów*. Cyt. za: P. Piasecka, *Edukacja, propaganda, minimalizacja szkód – do czego można wykorzystać media w walce z terroryzmem*, w: *Terroryzm w medialnym obrazie świata*, K. Liedel, S. Mocek (red.), Warszawa 2010, TRIO, s. 34. Por. T.R. Aleksandrowicz, *Medialność jako konstytutywne znamię aktu terrorystycznego*. Tamże, s. 16–21.

⁹ Według koncepcji D. Rapoporta fale terrorystyczne są to cykle aktywności grup terrorystycznych, przy czym każdy z cykli (fal) jest odrębnie uwarunkowany politycznie i społecznie. Wyróżnia się cztery fale terrorystyczne: pierwsza anarchistyczna (od 1879 r. do 1914 r.), druga - antykolonialna (od 1918 r. do końca lat 60.), trzecia - „nowolewicowa” (druga połowa lat 60. - koniec lat 80.) oraz czwarta - tzw. era dżihadu (od 1979 r.). Podczas pierwszej fali dominowały materiały drukowane, druga fala to dodatkowo transmisje radiowe, trzecią falę zdominowały reportaże telewizyjne. Obecnie trwająca czwarta fala jest beneficjentem medium internetowego. Zob. tamże, s. 89 i 210. Por. K. Liedel, *Zarządzanie informacją w walce z terroryzmem*, Warszawa 2010, TRIO, s. 14–15.

¹⁰ Wzorcową jest tu brytyjska organizacja współpracy na linii rząd – media w tym zakresie. Por. D. Szlachter, *Polityka informacyjna administracji państwowej w walce z terroryzmem na przykładzie Zjednoczonego Królestwa*, w: *Terroryzm w medialnym ...*, K. Liedel i S. Mocek (red.), s. 227–233.

¹¹ B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 221–222.

pozytywnym czy negatywnym. [...] *Media kształtują więc opinię publiczną poprzez samo informowanie o zamachach*¹².

Akty terrorystyczne oparte są na strategii reifikacji (uprzedmiotowienia) bezpośrednich ofiar terroryzmu i potraktowaniu ich jako narzędzi propagandy terrorystycznej, której adresatem jest reszta społeczeństwa, tzw. audytoria, i to one stanowią główny cel agresji terrorystycznej¹³. Bezpośrednie ofiary zamachu stają się tu środkiem do osiągnięcia celu, jakim jest spopularyzowanie nadawcy przemocy (np. frakcji terrorystycznej) i nagłośnienie jego ideologii (poglądów, postulatów, żądań itp.) w danym społeczeństwie (głównego adresata, audytorium)¹⁴. W tym miejscu konieczne jest przypomnienie metafory teatru Bena Jenkinsa¹⁵, zgodnie z którą terrorysta (jako reżyser) na podstawie przygotowanego scenariusza wywołuje zamach (tworzy spektakl) i w ten sposób kreuje (upublicznia) przesłanie, co pozwala mu dotrzeć do docelowych audytoriów (widzów).

Terroryzm, jako akt komunikacji, wnika w *trójkąt komunikacji politycznej*¹⁶, w którego skład wchodzi: rząd, media oraz opinia publiczna (wraz z grupami nacisku). Grupy terrorystyczne, z powodu niemożności wyartykułowania swoich postulatów zgodnie z legalnymi metodami gry politycznej¹⁷, uciekają się do metod terrorystycznych, traktując je jako ostatni sposób na włączenie się w *obieg komunikacji i stanie się częścią procesu politycznego*¹⁸. Skupienie uwagi mediów jest konieczne, aby akt komunikacji między społeczeństwem a terrorystami mógł się rozpocząć, gdyż, jak słusznie zauważa Brigitte L. Nacos, [...] *percepcja społeczna nie jest kształtowana przez rzeczywistość, lecz przez pseudorzeczywistość, odzwierciedlaną przez mass media*¹⁹.

Przyjmijmy, że w modelu D. Eastona szeroko rozumiany „system polityczny” jest odpowiednikiem „rządu”, u B.L. Nacos. „Sprzężenie zwrotne” (...) jest reakcją społeczną (reakcją opinii publicznej) na prawo uchwalone przez system decyzyjny (rząd)²⁰. Kanałem komunikacyjnym zapewniającym dotarcie informacji o tej reakcji (sprzężeniu zwrotnym) są media. Faktycznie media nie pełnią wyłącznie biernej funkcji informacyjnej (nie są jedynie „tuba” nagłaśniającą działania rządu i reakcje społeczne na te działania), lecz pełnią aktywną funkcję opiniotwórczą (tj. kreują opinię publiczną) zarówno na etapie decydowania o ważności informacji (upubliczniania jej), jak i na

¹² K. Maniszewska, *Media – propaganda terroryzmu*, w: *Zagadnienia fizycznej walki...*, s. 30.

¹³ A. Schmid i J. de Graaf widzieli w akcie terroru akt komunikacji: *bezpośrednia ofiara jest jedynie instrumentem, skórą na bębnie, w który uderza się, chcąc osiągnąć wykalkulowany wpływ na szersze audytorium* [...]. *Dla terrorystów to przekaz, nie ofiara, ma znaczenie*. Cyt. za: B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 211.

¹⁴ A. Schmid zasadę tę sprecyzował następująco: *O terroryzmie w jego czystej formie możemy mówić tylko wtedy, gdy przemoc jest wykorzystywana do zastraszenia większej liczby osób niż tylko tych, których bezpośrednio dotyka*. Zob. P.A. Schmid, *Problem...*, s. 14

¹⁵ Brian Jenkins jako pierwszy przyrównał terroryzm do teatru. W 1974 r. stwierdził, że *Terroryzm jest teatrem* [...] *jest przeznaczony dla tych, którzy patrzą* [...] *akty terrorystyczne są często starannie wyliczone i zaplanowane tak, by przyciągnąć uwagę międzynarodowych mediów elektronicznych i prasy*. Cyt. za: T.R. Aleksandrowicz, *Medialność jako...*, s. 14.

¹⁶ Pojęcie stworzone przez B.L. Nacos. Zob. B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 211.

¹⁷ Brak legalnego uczestniczenia w politycznym procesie decyzyjnym wynika albo z powodów prawnych (np. delegalizujących grupy neofaszystowskie), albo z powodów ideologicznych, tj. grupa terrorystyczna sama odrzuca legalne metody partycypacji politycznej (np. grupy anarchistyczne).

¹⁸ B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 211.

¹⁹ Tamże.

²⁰ Reakcja społeczna, owo sprzężenie zwrotne, może być trojaki: dodatnie (poparcie dla określonych przepisów), ujemne (żądanie zmiany przepisów, ich uchylenia) lub zerowe (brak reakcji). Brak reakcji dostarcza organom informacji o milczącej zgodzie społeczeństwa na dane przepisy.

etapie ich interpretowania. Mogą zatem wspomagać lub zaburzać system komunikacji społecznej pomiędzy społeczeństwem (elektoratem) a władzą. System polityczny (rząd) oraz system kontroli społecznej (media wraz z opinią publiczną) tworzą samoregulujący (równoważący się) i samonapędzający system kreowania konsensu niezbędnego do prawidłowego funkcjonowania państwa demokratycznego.

Niezmiernie istotnym elementem modelu Eastona, z punktu widzenia poruszanej tematyki, jest „otoczenie zewnętrzne”²¹ systemu decyzyjnego. Otoczenie zewnętrzne jest to przestrzeń społeczna ukształtowana kulturowo i uregulowana prawnie, w której obrębie występuje aktywność społeczna. Zmienność i wysoka dynamika aktywności społecznej wymusza na organach decyzyjnych stałą kontrolę władzy wykonawczej, jurysdykcyjnej, a niekiedy także ustawodawczej. W zaburzaniu procesu kontroli i sprawowania jurysdykcji istotną rolę odgrywają zdarzenia incydentalne o negatywnych skutkach społecznych, takie jak terroryzm, klęski żywiołowe, kryzysy ekonomiczne. System decyzyjny korzysta wówczas z wypracowanych procedur kryzysowych, uregulowanych często na szczeblu konstytucyjnym (np. art. 228 i nast. *Konstytucji RP* z 1997 r.).

Niemniej jednak w obliczu szczególnego zagrożenia agresją terrorystyczną obowiązujące demokratyczne procedury bezpieczeństwa zostały uznane przez system decyzyjny za niewystarczające. Postulat radykalizacji prawa antyterrorystycznego w celu uchronienia społeczeństwa przed zamachem terrorystycznym na miarę tego z 11 września 2001 r.²², uzyskała pełną akceptację polityczną i społeczną.

W świetle modelu Eastona możliwe jest wyjaśnienie tego fenomenu za pomocą koncepcji tzw. *backlash*. Jak słusznie zauważył Bolechów, wyraża się ona w *sprzeciwie* [społecznym] *wobec działań terrorystycznych oraz poparciu dla polityki twardej ręki stosowanej przez rządy, włącznie z poparciem dla drakońskich często modyfikacji w systemie prawnym, a nawet politycznym*²³. Odpowiednikiem *backlash*, w przełożeniu na terminologię modelu Eastona, jest sprzężenie zwrotne dwojakiego rodzaju. Pierwszy rodzaj, ujemny, dotyczy żądania zmiany prawa (np. sprzeciw wobec realizacji zbyt liberalnej polityki migracyjnej). Drugi rodzaj reakcji, dodatni, dotyczy poparcia dla radykalizacji polityki bezpieczeństwa, nawet za cenę zmiany ustrojowej. Oznacza to zatem, używając terminologii niniejszej pracy, zaburzenie równowagi między sferą *safe* a sferą *security*. Zjawisko *backlash* nie byłoby możliwe bez uwarunkowań psychospołecznych, stąd też kolejny podrozdział poświęcony będzie psychologicznym przyczynom tego stanu rzeczy.

Aby akt terroru można było uznać za skutecznie inicjujący zmiany społeczne, tj. aby możliwe było przeniknięcie postulatów terrorystycznych do „trójkąta komunikacji politycznej” i wpłynięcie na proces decyzyjny zgodnie z wolą terrorystów, muszą zostać spełnione następujące najważniejsze czynniki:

- zastosowana przemoc musi wygenerować dostateczny poziom strachu u audytoriów²⁴,
- musi wystąpić utożsamienie się audytoriów z ofiarami zamachów terrorystycznych²⁵,
- należy wykorzystać tzw. zwielokrotniacze siły (*force multiplier*)²⁶,

²¹ Otoczenie zewnętrzne należy rozumieć nie tylko jako terytorium (nie jest to wyłącznie arena międzynarodowa), lecz także jako przestrzeń społeczną (teatr działań międzyludzkich), które w sposób dynamiczny i autonomiczny funkcjonują jako tło dla systemu decyzyjnego (rządu, mediów, opinii publicznej).

²² Chodzi m.in. o ustawę legalizującą zestrzelenie uprowadzonego samolotu.

²³ B. Bolechów, *Terroryzm ...*, s. 211.

²⁴ Tamże, s. 214 i 216.

²⁵ Można to nazwać uczuciem wspólnoty losów z ofiarami. Por. tamże, s. 230.

²⁶ Są to narzędzia powiększające siłę bojową i siłę perswazji, np.: manipulowanie mediami, użycie technologii, indoktrynacja religijna, zawieranie sojuszy, elastyczne struktury organizacyjne. Zob. tamże, s. 220.

- akt terrorystyczny nie może opierać się na ślepej, nadmiernej przemocy, gdyż audytoria zareagują mechanizmem wyparcia (przemoc musi być zatem odpowiednio skalibrowana)²⁷,
- bilans zysków (podporządkowanie się woli terrorystów) musi przeważać nad stratami (kolejną agresją terrorystyczną)²⁸,
- musi pojawić się wrażenie nieuchronności kolejnych ataków w przypadku niepodporządkowania się woli terrorystów²⁹,
- terroryści muszą osiąść umiejętność utrzymania zainteresowania mediów, które zależy od częstotliwości i intensywności ataków terrorystycznych³⁰,
- powinien wystąpić mechanizm „podwójnego przetwarzania”³¹.

Wszystkie powyższe czynniki pojawiły się podczas zamachów z 11 września 2001 r. Oczywiście jest, że element przemocy i strachu (dzięki wykorzystaniu „z wielokrotności siły”) odgrywał wówczas wiodącą rolę, prowadząc do utożsamienia się audytoria z ofiarami (myśl: *to mogłem być ja lub: to w przyszłości także i mnie może spotkać*).

Wątpliwości budzi natomiast czynnik dotyczący nadmiaru przemocy. Al-Kaida dokonała bowiem pozornie wadliwej kalibracji przemocy przy wyborze metody i celu ataku³², wznecając w społeczeństwie amerykańskim nie tyle uległość względem swojej perswazji, co pragnienie odwetu (Afganistan i Irak) i zaostrzenia ustawodawstwa antyterrorystycznego. Pamiętać jednak należy, że postulaty tej organizacji de facto nie były kierowane w pierwszym rzędzie do amerykańskiego audytoria. Ich głównym adresatem była nieortodoksyjna społeczność muzułmańska (*umma*), która, zdaniem fundamentalistów islamskich, sympatyzowała (lub też wprost „kolaborowała”) z amerykańskim „wielkim Szatanem”, jak np. Arabia Saudyjska czy Egipt³³. Można wręcz

²⁷ Społeczeństwo poddane nadmiernej i długotrwałej przemocy reaguje wyparciem z pamięci okrutnych, budzących lęk scen oraz blokadą percepcji względem perswazji terrorystycznej. Tamże, s. 217.

²⁸ Tamże, s. 230. Stąd też łatwiej jest zrezygnować z „wojny z terrorem”, francuskiej opinii publicznej, niż społeczeństwu izraelskiemu, dla którego spełnienie żądań terrorystów palestyńskich oznacza „być albo nie być”.

²⁹ Pojawia się ono, gdy terroryści utrzymują inicjatywę oraz są konsekwentni i spójni w działaniach. Zachowana przy tym musi być jednolitość, spójność i klarowność głoszonych poglądów. Tamże, s. 217–218.

³⁰ Im są one większe (jak np. w Afganistanie), tym mniejsze jest zainteresowanie mediów. Przemoc bowiem powszednie. Jednak zbyt rzadkie występowanie zamachów czy brak obecności terrorystów w mediach skutkuje zapomnieniem. Jest to zależne od parametrów tła, gdyż *im wyższy kontrast między postrzeganymi powszechnie za stabilne regulami społecznego funkcjonowania a gwałtownym łamaniem owych regul, tym silniejsze jest oddziaływanie bodźca na audytoria*. Tamże, s. 230.

³¹ Mechanizm „podwójnego przetwarzania” ułatwia terrorystom komunikację z audytoriami, ponieważ akt przemocy jest odbierany (przetwarzany) dwojako: jako przekaz prosty, angażujący przetwarzanie peryferyjne-automatyczne (np. podczas telewizyjnej transmisji zamachu terrorystycznego), oraz jako przekaz złożony, wymagający przetwarzania centralnego-refleksyjnego (np. podczas analizy zamachu terrorystycznego przez pryzmat manifestów terrorystycznych). Ten pierwszy sposób (bezrefleksyjny i intuicyjny) oparty jest na emocjonalnym skojarzeniu obrazów z ich desygnatami i wykorzystaniu „schematów heurystycznych”. Drugi sposób jest natomiast analityczny i refleksyjny. Tamże, s. 217.

³² Świadczy o tym fakt, że pewna część społeczeństwa amerykańskiego z czasem zareagowała mechanizmem wyparcia, tworząc spopularyzowane przez Internet oraz filmy dokumentalne (a raczej pseudodokumentalne, biorąc pod uwagę brak obiektywnej narracji w przytaczaniu faktów) teorie spiskowe przypisujące m.in. autorstwo zamachów z 11 września 2001 r. wszelkim możliwym grupom nacisku, z wyjątkiem Al-Kaidy.

³³ Zdaniem Z. Muszyńskiego celami Al-Kaidy są: [...] *wypędzenie wszystkich niewiernych z Bliskiego Wschodu (m.in. likwidacja państwa Izrael); obalenie „zdradzieckich”, zsekularyzowanych reżimów państw muzułmańskich; ustanowienie ogólnie muzułmańskiego kalifatu – „państwa islamu”*. Cyt. za. Z. Muszyński, *Strategie i metody działania międzynarodowych grup terrorystycznych*, w: *Przeciwdziałanie terroryzmowi*

zaryzykować tezę, że całe społeczeństwo amerykańskie zostało przez Al-Kaidę potraktowane jako ofiara bezpośrednia, służąca jako generator przesłania skierowanego do muzułmanów – faktycznego audytorium. W istocie pod adresem USA i świata zachodu nie padł bowiem na przykład taki postulat: *nawróćcie się, zburzcie swe świątynie i w ich miejsce postawcie meczety, wprowadźcie do swych ustawodawstw szariat i stosujcie się do wszelkich wskazań Proroka*. Tego rodzaju postulaty adresowane były do muzułmańskiej *ummy*, którą Al-Kaida pragnęła pchnąć w stronę rewolucji wewnątrz społeczeństw muzułmańskich (tzw. *fitna*)³⁴.

Utrzymywanie uwagi mediów przez około pięć lat od zamachów na WTC było z powodzeniem realizowane. Później jednak uwaga ta uległa osłabieniu³⁵. Jej utrzymywanie – jakkolwiek realizowane z różnym natężeniem – spełniało także warunki podwójnego przetwarzania, gdyż obrazowi zamachów terrorystycznych z 11 września (przekaz prosty) towarzyszyły manifesty Osamy bin Ladena, nagłaśniane w Internecie i między innymi w telewizji Al Dżazira (przekaz złożony).

Wobec powyższego należy ponownie stwierdzić, że zamachy z 11 września były zaplanowane i przeprowadzone w taki sposób, aby mogły zainicjować zmiany społeczne wśród muzułmanów, do których zostały adresowane. Tutaj jednak Al-Kaida poniosła porażkę. Sukces natomiast odniosła tam, gdzie się tego nie spodziewała. Ataki na WTC zainicjowały bowiem zmiany wewnątrz państw zachodnich, polegające na radykalizowaniu ustawodawstwa antyterrorystycznego, co doprowadziło do zaburzenia równowagi między sferami *safe* a *security*. Kolejny podrozdział wyjaśni psychologiczne przyczyny tej zmiany, stojące po stronie społeczeństw zachodnich.

1.2. Psychologiczne źródła akceptacji zaburzenia równowagi między sferą *safe* a *security*

1.2.1. Przyczyny negatywnego wpływu przemocy terrorystycznej na ludzką psychikę

Wśród badaczy panuje zgoda co do uznawania aktów terroru za szczególnie niszczącą dla psychiki człowieka metodę stosowania przemocy³⁶. Istnieje ku temu pięć przesłanek³⁷:

1. Brak ostrzeżenia. Świadomość, że atak terrorystyczny może nastąpić nagle i bez zapowiedzi, w dowolnym miejscu i w dowolnym czasie, rodzi stan bezradności i godzi w ludzką potrzebę sprawstwa i kontroli otoczenia. Osobom, które w sposób permanentny znajdują się w takim stanie, grożą zaburzenia psychiczne;

- *koordynacja działań antyterrorystycznych*, M. Adamczuk i K. Rypulak-Mirowka (red.), Warszawa 2007, BBN, s. 54. Por. D. Pipes, *Eksplozja kompleksów*, „Wprost” 2003, nr 32, s. 85; P. Nemo, *Czy warto umierać za Zachód?*, „Newsweek” 2005, nr 30, s. 47; P. Balcerowicz, *Allach ponad narodami*, „Polityka” 2001, nr 39, s. 36.

³⁴ Z właszcza G. Kepel dostrzegł w świecie muzułmańskim rozłam, tzw. *fitnę*, którą fundamentaliści islamscy usiłowali wyeliminować poprzez wywołanie dżihadu przeciwko Zachodowi. G. Kepel, *Fitna. Wojna w sercu islamu*, Warszawa 2006, DIALOG, s. 100–101 oraz s. 255–256. Kepel opierając się m.in. na *Deklaracji dżihadu przeciwko Amerykanom okupującym ziemię dwóch Miejsc Świętych* ogłoszonej przez bin Ladena w 1996, stwierdza, że bin Laden utożsamiał USA z *największym złem, które należy usunąć*. Tamże, s. 93.

³⁵ Por. K. Maniszewska, *Media...*, s. 32–33.

³⁶ B. Bolechów wymienia w tym kontekście B.W. Flunna, T.F. Ditzlera, A. Bandura oraz badaczy psychologii percepcji ryzyka P. Slovkfa, B. Fischhoffa, S. Lichtensteina. Zob. B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 246.

³⁷ Tamże, s. 247.

2. Percepcja możliwości powtórzenia się zdarzenia. Strategia terrorystyczna zakłada powtarzalność ataków i stałe podtrzymywanie w społeczeństwie poczucia zagrożenia³⁸. Z woli terrorystów jednostka skazana jest na życie w permanentnym stanie zagrożenia, bez wpływu na ten stan oraz bez nadziei, że przeminie i że jej życie wróci do normalności (jak w przypadku klęsk żywiołowych). Dodatkowo psychika jednostki obciążona jest świadomością intencjonalności działań terrorystycznych, przy czym jednostka nie rozumie, z jakiego powodu to jej śmierć lub cierpienie leży w intencji terrorystów. Zamach terrorystyczny generuje w jednostce przeświadczenie, że żyje ona w niestabilnym i niedającym się kontrolować środowisku, budzącym skojarzenia z frontem wojennym. Stan ten również zwiększa ryzyko zaburzeń psychicznych;
3. Poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa osobistego odciska trwale piętno w psychice zarówno ofiary, jak i osób, które potencjalnie mogłyby się znaleźć na jej miejscu;
4. Ekspozycja na sytuacje makabryczne. Ludzka psychika dotknięta obrazami szczególnego okrucieństwa ulega rozchwianiu i głębokiej destabilizacji niezależnie od tego, czy miała z okrucieństwem kontakt bezpośredni czy pośredni przez media³⁹. Nie ma tu także znaczenia stopień wykszolenia osób, które stykają się z niezawinionym ludzkim cierpieniem (ratowników, lekarzy, policjantów, żołnierzy itd.);
5. Ubytek zdrowia. Niezwykle destrukcyjny jest widok trwale okaleczonych osób, które w wyniku zamachu stały się inwalidami. Również ryzyko przeprowadzenia zamachu terrorystycznego z użyciem broni masowego rażenia rodzi szczególne uczucie niepewności co do skutków zdrowotnych dla obecnych i przyszłych pokoleń.

Punktem zbieżnym powyższych przesłanek, dotyczących destrukcyjności aktów terroru, jest zdolność do wywoływania strachu na masową skalę i przejmowanie przez terrorystów całkowitej kontroli nad tym procesem. W drugiej części niniejszego podrozdziału zostaną opisane psychologiczne mechanizmy manipulacji za pomocą czynnika strachu.

1.2.2. Wpływ czynnika strachu na zwiększenie podatności (wrażliwości) ofiar na perswazję terrorystyczną

Skuteczność perswazyjna zamachów terrorystycznych ma swoje źródło w mechanizmie wywoływania strachu, który przeradza się w trwałe stany lękowe mające wpływ na zniekształcanie percepcji ryzyka. Sednem strategii terrorystycznej jest manipulowanie strachem, lękiem i ryzykiem, gdyż – jak zauważa Bolechów – dzięki temu *można przyciągać skutecznie uwagę, zniekształcać osądy, retroaktywnie kształtować wspomnienia i doznania oraz wpływać na planowanie przyszłych działań*⁴⁰. Akt terroru staje się dla terrorystów narzędziem *kreowania nieproporcjonalnego do rzeczywistości*

³⁸ Poprzez upublicznienie manifestów zawierających groźby oraz materiałów dokumentujących determinację i zbrodniczą aktywność terrorystów (egzekucje cywili poprzez ścinanie głów).

³⁹ Potwierdzają to badania neurologiczne, na podstawie których udowodniono istnienie w ludzkim mózgu tzw. neuronów lustrzanych, odpowiedzialnych m.in. za uczucie empatii. Umożliwiają one współodczuwanie ludzkiego cierpienia widzianego za pośrednictwem mediów w taki sposób, jakby się było jego naocznym świadkiem. Por. M. Kochanowska, *Neurobiologia empatii*, 15 lutego 2011, w: <http://neuroskoki.info/neurobiologia-emDatii/> [dostęp: 6.06.2011]. Por. http://pl.wikipedia.org/wiki/Neuron_lustrzany [dostęp: 6.06.2011].

⁴⁰ B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 250.

ści poczucia podatności na ataki oraz poczucia braku kontroli⁴¹. To natomiast rodzi nieproporcjonalną do rzeczywistego zagrożenia reakcję władz decyzyjnych, które radykalizują prawo antyterrorystyczne (*security*) kosztem procedur stojących na straży praw i wolności (*safe*) – przy ogólnospołecznej aprobacie dla tych zmian.

Przemoc terrorystyczna jest skuteczna, jeśli wyróżnia się:

- współwystępowaniem strachu racjonalnego (proporcjonalnego do zagrożeń) i irracjonalnego (nieproporcjonalnego do zagrożeń), w przypadku gdy ten drugi rodzaj strachu nabiera z czasem pierwszoplanowego znaczenia⁴²,
- przewagą uczucia braku kontroli i lęku przed nieznanym zagrożeniem nad uczuciem gniewu (pragnienia odwetu)⁴³,
- przewagą tzw. strachu socjotropicznego (dotyczącego zagrożeń dla społeczeństwa) nad strachem indywidualnym (dotyczącym zagrożeń osobistych)⁴⁴.

Z punktu widzenia niniejszej pracy czynnik strachu ma wpływ nie tylko na jednostki znajdujące się na poziomie „sprzężenia zwrotnego” (społeczeństwo, w tym media i organizacje pozarządowe), lecz także na jednostki znajdujące się na szczeblu decyzyjnym systemu politycznego (w organach ustawodawczych, wykonawczych, jurysdykcyjnych). W tym kontekście należy się skupić na strachu jako na czynniku zaburzającym percepcję ryzyka, a co za tym idzie – zaburzającym proces decyzyjny przy uchwalaniu prawa antyterrorystycznego.

Wpływ strachu na ludzką psychikę odznacza się podniesieniem poziomu postrzeganego ryzyka (większe niż przed atakiem lub (i) większe niż w rzeczywistości), dążeniem do unikania ryzyka (w konsekwencji redukcji uczucia strachu), zaburzeniem funkcji poznawczych (niemożność lub trudność racjonalnego przetwarzania informacji).

Zdaniem Davida G. Myersa⁴⁵ za drastyczne podwyższenie poziomu strachu w społeczeństwach (audytoriach) po 11 września odpowiadają cztery podstawowe cechy ludzkiej natury: lęk przed wysokością (widok osób skaczących z WTC), lęk przed brakiem kontroli zdarzeń, lęk przed bezpośrednim (natychmiastowym) zagrożeniem (a nie długoterminowym, kumulatywnym) oraz lęk przed realistycznym, brutalnym, a przez to obrazowym (zapadającym w pamięć), zagrożeniem. Skutkiem eskalacji lęków jest radykalne zaburzenie percepcji (ryzyka oraz oceny prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń przez jednostkę. Świadomość ludzka, naznaczona piętnem irracjonalnych lęków, opiera się wszelkim faktom i próbom racjonalizacji. Świadczą o tym badania ekonomisty Michaela L. Rothschilda, który podjął się wyliczenia rachunku prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożenia terrorystycznego. W swych konkluzjach Rothschild uznał, że prawdopodobieństwo poniesienia śmierci w wyniku zamachu terrorystycznego wynosi 1:1,5 miliona. Dla porównania – prawdopodobieństwo utraty życia w wyniku

⁴¹ Tamże.

⁴² Podziału tego w kontekście terroryzmu dokonał B. Ganor. Zob. tamże. Terrorystom zależy zwłaszcza na wywoływaniu lęków irracjonalnych. Wraz z upływem czasu racjonalne postrzeganie strachu może przerodzić się w irracjonalne stany lękowe, np. lęk przed podróżami lotniczymi w następstwie ataków. Zob. tamże, s. 252.

⁴³ Zgodnie z badaniami J.S. Lemera, osoby z podniesionym poziomem odczuwanego strachu oceniały ryzyko stania się ofiarą zamachu terrorystycznego jako wysokie, odwrotnie niż osoby z podniesionym poziomem gniewu. Zob. tamże, s. 251. Wynika to z tego, że strach rodzi wyobcowanie, uległość oraz dezintegrację osobowości, gniew natomiast skutkuje dążeniem do reakcji odwetowych, ofensywnych, do przejęcia inicjatywy i integracji grupowej. Tamże.

⁴⁴ Tamże, s. 251–252.

⁴⁵ Tamże, s. 253.

wypadku samochodowego wynosi 1:7000, a w przypadku zawału serca, jednego z najczęstszych przyczyny zgonu, 1:400)⁴⁶. Jeszcze bardziej jednoznaczne są wyliczenia Myersa, zgodnie z którymi terroryści musieliby uprowadzać 50 samolotów rocznie w celu zabicia wszystkich znajdujących się w nich pasażerów, aby podróż samolotem oznaczała większe ryzyko utraty życia niż podróż samochodem na takim samym dystansie⁴⁷. Tymczasem, zgodnie z danymi przytoczonymi przez Bolechowa, z powodu iluzorycznego przeświadczenia o istnieniu znacznego ryzyka związanego z podróżami lotniczymi, liczba pasażerów lotniczych w USA osiągnęła stan sprzed 11 września dopiero w lutym 2005 r., co spowodowało straty w przemyśle turystycznym na poziomie 57 miliardów dolarów⁴⁸.

Jakie mechanizmy psychologiczne leżą u podstaw zaburzenia percepcji ryzyka oraz podatności na perswazję terrorystyczną? Słuszną wydaje się zaproponowana przez Jamesa N. Breckenridge'a i Philipa G. Zimbardo próba wyjaśnienia tego zjawiska za pomocą tzw. heurystyk, tj. skrótów mentalnych używanych przy podejmowaniu decyzji w stanie trwogi, podwyższonego ryzyka czy niepewności⁴⁹. Wysoka podatność na stosowanie heurystyk przez jednostkę jest niezależna od pełnionej przez nią funkcji społecznej. Zwłaszcza dwa typy myślenia heurystycznego (tj. takiego, które opiera się racjonalnym, wynikającym z analizy danych, argumentom) mają znaczny wpływ na zaburzenie percepcji ryzyka i mechanizmów racjonalnego podejmowania decyzji, tj.:

- 1) heurystyka dostępności – gdy jednostka podejmuje decyzje zgodnie z tą wiedzą, która w danym momencie jest najbardziej dla niej dostępna. W warunkach niepewności lub stanu poczucia zagrożenia większą dostępność poznawczą mają przekazy proste (obrazy i wyobrażenia dotyczące wydarzeń o negatywnych konotacjach emocjonalnych) niż złożone (wiedza analityczna na ich temat). Wstrząsające obrazy zamachów terrorystycznych są w dobie mass mediów intensyfikowane i niemal natychmiast rozpowszechniane na skalę globalną, co w wysokim stopniu skraca czas reakcji na nie, a tym bardziej czas na refleksję;
- 2) heurystyka afektu – gdy jednostka dokonuje oceny faktów, nieświadomie sugerując się stanem emocjonalnym, w jakim się znajduje. Dotyczy to zwłaszcza oceny zjawisk lub wydarzeń nietypowych (niezwykłych), trudnych do kontrolowania, budzących strach i niepewność. Im wyższy poziom grozy, jaką wywołuje dane wydarzenie oraz stopień jego niezwykłości, tym większe prawdopodobieństwo, że wydarzenie to zostanie ocenione jako coś, co realnie nam zagraża lub co może się w naszym przypadku powtórzyć. Dlatego też zamachy terrorystyczne pod względem stopnia wywoływania trwogi społecznej ustępują miejsca jedynie wojnie nuklearnej⁵⁰.

Współwystępowanie heurystyki dostępności i heurystyki afektu, których działanie potęgowane jest silnym napięciem emocjonalnym wywołowanym przez zamach terrorystyczny, jest potężnym „motywatorem behawioralnym” mającym, po utrwaleniu się (petryfikacji), wpływ na ludzkie decyzje wiele lat po incydencie, także po wyciszeniu elementu emocjonalnego⁵¹.

⁴⁶ Tamże, s. 253–254.

⁴⁷ Tamże, s. 254.

⁴⁸ Tamże.

⁴⁹ Tamże, s. 254–255.

⁵⁰ Tamże, s. 255.

⁵¹ Na przykład w postaci uprzedzeń, stereotypów, paradygmatów itd.

Osoba wykorzystująca skróty heurystyczne przy podejmowaniu decyzji narażona jest na popełnienie błędu logicznego, tzw. zaniedbywania miarodajności⁵². Błąd ten sprowadza się do podejmowania decyzji na podstawie mało istotnych danych (lecz np. o dużych konotacjach emocjonalnych lub takich, które są najbardziej dostępne), przy równoczesnym pomijaniu danych miarodajnych, które są analitycznie potwierdzone. Wykorzystanie heurystyk uniemożliwia ponadto dokonanie analizy porównawczej i ilościowej wydarzeń o charakterze incydentalnym (jakimi są zamachy), co grozi uznaniem ich za wydarzenia o charakterze stałym, które permanentnie zagrażają bezpieczeństwu⁵³.

Na proces decyzyjny w znacznym stopniu wpływa także odkryte przez Casse'a R. Sunsteina zjawisko tzw. zaniedbywania prawdopodobieństwa, które jest odpowiedzialne za *utrzymywanie nieproporcjonalnego do rzeczywistego zagrożenia strachu przed terroryzmem*⁵⁴. Na zjawisko to składa się pewnego rodzaju blokada percepcyjna, pozwalająca dostrzegać jedynie fakty potwierdzające negatywne przypuszczenia na temat potencjalnego (wyołbrzymionego) zagrożenia, przy równoczesnym blokowaniu faktów świadczących o niewielkim prawdopodobieństwie jego zaistnienia.

Drugim elementem składowym zjawiska „zaniedbywania prawdopodobieństwa” jest zasada asymetrii, którą można streścić następująco: *Sila, z jaką negatywne wydarzenia niszczą zaufanie społeczne, jest większa od siły, z jaką wydarzenia pozytywne je budują*⁵⁵. Innymi słowy: negatywne treści potwierdzające irracjonalne uczucie zagrożenia są odbierane jako bardziej wiarygodne niż treści pozytywne.

Wspomniane mechanizmy zaburzenia procesu decyzyjnego są intensyfikowane przez media, które umożliwiają wystąpienie zjawiska tzw. wzmocnienia społecznego. Przekaz medialny, działający na psychikę jednostki zarówno poprzez bodźce dźwiękowe i wizualne, jak i poprzez przekaz emocjonalny, ma znaczny wpływ na proces zapamiętywania krzywd oraz petryfikacji uprzedzeń. W ten sposób media, niejako nieświadomie, prowadzą do wzmocnienia *negatywnych efektów psychologicznych przez wykorzystywanie obu wspomnianych heurystyk i zwiększanie ogólnego poziomu strachu u widzów*⁵⁶. Należy dodać, że dotyczy to także decydentów wchodzących w skład tejeż widowni⁵⁷.

1.3. Bariery instytucjonalne oraz słabość „bezpieczników demokracji” w obliczu przemocy terrorystycznej i psychologicznie uwarunkowanej podatności na nią

Przedstawione uwarunkowania społeczne oraz uwarunkowania psychologiczne wskazują, że akty przemocy terrorystycznej, po spełnieniu kilku warunków (zwłaszcza zaistnienia czynnika masowego strachu przed kolejnymi zamachami), mogą mieć bardzo istotny wpływ na uniformizację oczekiwań społecznych. W tym przypadku wypracowania konsensu (a być może nawet paradygmatu działań) w poli-

⁵² Zob. B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 255.

⁵³ Dodatkowo w procesie decyzyjnym występuje także zjawisko „odrętwienia psychofizycznego”, które dotyka zarówno osoby poddane ekstremalnym sytuacjom, jak i osoby obserwujące te sytuacje za pośrednictwem mediów i utożsamiające się z ofiarami zamachów.

⁵⁴ Zob. B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 256.

⁵⁵ Tamże.

⁵⁶ Tamże, s. 257.

⁵⁷ Jak słusznie zauważa B. Bolechów: *Media masowe, decydenci polityczni, a nawet członkowie służb bezpieczeństwa często mają bardzo ograniczoną wiedzę na temat wspomnianych mechanizmów, co sprawia że ich działania mogą w istocie wspierać strategię terrorystów*. Tamże, s. 260.

tyce antyterrorystycznej, polegającego na zwiększaniu bezpieczeństwa kosztem praw i wolności człowieka.

Zamachy z 11 września 2001 r., jak zostało już powiedziane, spełniły warunki, o których mowa, przez co doprowadziły w wielu krajach zachodnich do sytuacji uzyskania (zapanowania) takiego stanu jednności oczekiwań (jednomyslności)⁵⁸ na wszystkich szczeblach decyzyjnych (władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), a także na poziomie społecznego sprzężenia zwrotnego (czyli na poziomie jednostek i zorganizowanych grup nacisku, takich jak media czy organizacje pozarządowe), przez co demokratyczne procedury kontrolne nie mogły zostać uruchomione⁵⁹. Nie było bowiem sprzeciwu społecznego, który mógłby się przerodzić w działania o charakterze kontrolnym i – tam gdzie to konieczne – uchylającym lub modyfikującym wadliwe prawo antyterrorystyczne⁶⁰.

Jest to ogólna, tkwiąca u podstaw demokracji, słabość, której, jak pokazuje problem terroryzmu, nawet w obecnych demokratycznych państwach prawa nie udało się wyeliminować. Chodzi tu o problem iluzorycznego funkcjonowania tzw. bezpieczników demokratycznych⁶¹, które mogą sprawnie funkcjonować tylko wówczas, gdy społeczeństwo potrafi je wykorzystać, także w dramatycznych i skomplikowanych pod względem aksjologicznym sytuacjach. Okazuje się bowiem, że konsens społeczno-polityczny zbudowany na błędnych przesłankach może być równie niebezpieczny, jak brak porozumienia i szerzenie się antagonizmów.

2. Zarys skutków wysokiego konformizmu społecznego w odniesieniu do poszerzenia uprawnień w zakresie sfery bezpieczeństwa kosztem ograniczenia wolności

2.1. Polityka poszerzenia uprawnień w zakresie bezpieczeństwa jako konieczna odpowiedź na zagrożenia terrorystyczne

Nie można mieć wątpliwości, że w pewnych przypadkach walka z terroryzmem musi być oparta na ograniczeniu praw i wolności jednostki. Jeżeli jednostką jest terrorysta, to wszelkie środki ograniczające jego wolność, penetrujące jego prywatność, uderzające w jego interesy finansowe, piętnujące go publicznie są słuszne (z wyjątkiem stosowania tortur lub środków równoważnych, co zostanie wyjaśnione w dalszej części rozdziału). Wątpliwości może budzić stosowanie, na masową skalę, prewencyjnego aparatu nadzoru w stosunku do osób niewinnych (tj. takich, względem których nie ciąży formalnoprawne podejrzenia o terroryzm, nie toczy się postępowanie śledcze itp.). I w tym względzie jednak konieczne są pewne wyjątki pod tym jednak warunkiem, że faktycznie podjęte na masową skalę środki służą zwiększaniu nie tyle poczucia bezpie-

⁵⁸ Pod pojęciem jednomyslności należy rozumieć dominujący, spetryfikowany, wspólny dla wszystkich paradygmat lub wypracowany w toku procedur demokratycznych konsens.

⁵⁹ Gdyż nie istnieje sprzeciw społeczny w postaci krytyki mediów i organizacji pozarządowych. Ponadto żaden organ decyzyjny nie uruchamia procedury weryfikacji i uchylenia określonych wątpliwych konstytucyjnie przepisów prawnych (choćby przez oddanie sprawy do TK).

⁶⁰ Zob. podrozdział 2.1. (nie cytowany – przyp. red.) tej pracy zawierający krytykę uregulowań zezwalających na zestrzelenie samolotów typu RENEGADE. Zob. też rozdział 4 (tu 2 – przyp. red.) tej pracy zawierający zarys wadliwych uregulowań antyterrorystycznych legalizujących m.in. masową inwigilację oraz tortury.

⁶¹ Są to konstytucyjnie zagwarantowane normy ustrojowe takie, jak: trójpodział władzy, niezależność i wolność mediów oraz organizacji pozarządowych.

czeństwa (czyli subiektywnego wrażenia, że im więcej środków kontroli i nadzoru, tym bezpieczniej), lecz faktycznej redukcji zagrożeń.

Nie wszystkie środki i metody walki z terroryzmem (a także z innymi zagrożeniami, np. o charakterze kryminalnym) stosowane na masową skalę są nieskuteczne lub przeciwskuteczne. Część z nich jest konieczna, ponieważ terroryści wykorzystują procesy globalizacyjne, jak: transfery finansów, technologii informacji (w tym ideologicznej), towarów (np. narkotyków) oraz osób. Stąd też wymykają się spod kontroli organom ścigania, które stosują klasyczne metody śledcze. Metody te z założenia oparte są na działaniach post factum (jak w przypadku kryminalistyki, dla której do zebrania dowodów konieczne jest miejsce przestępstwa).

Ataki z 11 września 2001 r. uświadomiły organom ścigania, że walka z terroryzmem nie może być oparta na procedurach śledczych uruchamianych po fakcie – skala zniszczeń i oddziaływanie społeczne w wyniku ataków są bowiem zbyt wielkie. Stąd też działania policji i służb bezpieczeństwa wewnętrznego musiały skupić się na działaniach o charakterze prewencyjnym. Środki techniczne umożliwiły, jak wskazują między innymi doświadczenia brytyjskie, udaremnianie zamachów, zanim do nich doszło.

Metody terrorystyczne stosowane w epoce mediów globalnych okazują się być szczególnie skuteczną bronią psychologiczną. Aby w przeszłości uzyskać podobny efekt zastraszenia przeciwnika, należało uruchomić znaczne środki militarne, a niekiedy wyruszyć na wieloletnią kampanię wojenną, by zmusić przeciwnika do kapitulacji. Tymczasem jeden tylko zamach w Madrycie (11 marca 2004 r.), pomimo że był źle przeprowadzony⁶², to trzy dni później skutkowało przegraną w wyborach partii rządzącej i w efekcie wycofaniem wojska hiszpańskiego z Iraku⁶³.

Terroryzm może więc być metodą prowadzenia wojny ze skutkiem psychologicznym, równoległe do konwencjonalnie przeprowadzonych działań wojennych⁶⁴. Nie ulega zatem wątpliwości, że ataki terrorystyczne stanowią zagrożenie, przeciwko któremu należy podjąć wszelkie możliwe środki zaradcze, łącznie z wypowiedzeniem wojny⁶⁵, ogłoszeniem stanu wyjątkowego czy, proporcjonalnym do zagrożenia, prowadzeniem działań prewencyjnych.

Analizowane w podrozdziale 2.1. (nie cytowanym – przyp. red.) regulacje prawne dotyczące zestrzelenia samolotu typu RENEGADE pokazują jednak, że w świetle orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego Polski oraz Federalnego Trybunału Konstytucyjnego RFN organy państwowe mogą iść zbyt daleko w uchwalaniu i stosowaniu środków

⁶² W ataku zginęło 191 osób, a 1900 zostało rannych, chociaż planowano zabicie znacznie większej liczby ludzi. Terroryści mieli zamiar umieścić 10 ładunków wybuchowych w kilku pociągach kolejki podmiejskiej. Ich zsynchronizowana detonacja w momencie, w którym pociąg z ładunkami dotarłby do dworca, miała doprowadzić do jego zawalenia i zagrzebania tysięcy ofiar. Zob. http://pl.wikipedia.org/wiki/Zamach_w_Madrycie_11_marca_2004 [dostęp 6.06.2011]. Por. A. Mroczek, *Zamach w Madrycie 11 III 2004 – minuta po minucie*, w: <http://www.terroryzm.com/zamach-w-madrycie-11-iii-2004-minuta-DO-minucie/> [dostęp: 6.06.2011].

⁶³ Należy uzupełnić, że jednym z głównych powodów upadku rządu Jose Marii Aznara było podstawne oskarżenie separatystów baskijskich (ETA) o zorganizowanie zamachów. Nie zmienia to jednak faktu, że obywatele hiszpańscy, oddając głos na pacyfistę i socjalistę Jose Luisa Rodrigueza Zapatero, świadomie opowiedzieli się za wyjściem z Iraku, ulegając tym samym żądaniom terrorystów.

⁶⁴ Musi jednak zostać spełnionych kilka przesłanek skutecznego zamachu terrorystycznego; zob. podrozdz. 3.1. (nie cytowany – przyp. red.).

⁶⁵ To jest otwartych działań militarnych, a nie jedynie użycie sloganu *idziemy na wojnę z terroryzmem*, co jest tak samo efemerycznym określeniem, jak pójście na wojnę z narkotykami, globalnym ociepleniem czy cukrzycą. Por. A. Szpak, *Status prawny zatrzymanych w Guantanamo Bay*, Toruń 2007, TNOIK, s. 73–74.

skierowanych przeciwko terroryzmowi. Środki te mogą być nie tylko względem tego zjawiska nieskuteczne (w tym przypadku służby obrony powietrznej nie mogłyby zareagować w odpowiednim czasie na tego typu zagrożenie), lecz także przeciwnie skuteczne (nawet gdyby służby obrony powietrznej zestrzeliły samolot, to zwiększyłyby, a nie zmniejszyły, poparcie dla terrorystów; patrz: kazus zamachu monachijskiego zorganizowanego przez Czarny Wrzesień⁶⁶).

2.2. Wadliwe stosowanie polityki maksymalizacji bezpieczeństwa w eliminowaniu zagrożeń terrorystycznych

Wadliwość procedur dotyczących zestrzelenia samolotu typu RENEGADE nie jest jedynym nieskutecznym lub (i) przeciwnie skutecznym działaniem wymierzonym przeciwko terrorystom. Najbardziej rażąco nieskuteczne, a w niektórych przypadkach wątpliwe pod względem standardów demokratycznych, są następujące mechanizmy i procedury bezpieczeństwa:

- metody pozyskiwania (wydobywania) informacji od osób zatrzymanych, podejrzewanych o terroryzm, którzy zostali wyjęci spod jakiegokolwiek prawnej jurysdykcji⁶⁷, przy zastosowaniu tortur lub działań o skutku równoważnym,
- metody masowej inwigilacji, stosowane z rażącym w niektórych przypadkach naruszeniem prawa do prywatności, ochrony danych osobowych oraz domniemania niewinności,
- mechanizmy przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu⁶⁸ stosowane w sposób wybiórczy, a nie całościowy.

Tortury

Domniemanie, jakoby stosowanie tortur (lub innych ekwiwalentnych środków przymusu) podczas przesłuchań było niezbędnym elementem walki z terrorystami, jest nadużyciem. Nie można mieć jednak złudzeń, że wojsko, służby specjalne czy policja nie będą w przyszłości stosować tych metod. Wystarczy bowiem, że tortury okażą się skuteczne chociażby w jednym przypadku, zwłaszcza w sytuacji, w której funkcjonariusze państwu będą czuć się bezkarnie. Już nawet wysoce uprawdopodobniona przesłanka, że pojmany terrorysta może posiadać istotne informacje z punktu widzenia

⁶⁶ Uprowadzenie izraelskich sportowców podczas olimpiady w Monachium we wrześniu 1972 r. zakończyło się pod względem taktycznym klęską terrorystów. W wyniku szturmów policji niemieckiej zginęło pięciu terrorystów, a trzech schwytano. Nie ocalał jednak żaden z zakładników, śmierć poniósł też jeden policjant. Sprawa wywołała szeroki medialny oddźwięk, co sprawiło, że pod względem strategicznym terroryści osiągnęli sukces: problem palestyński został nagłośniony, do Organizacji Wyzwolenia Palestyny przystąpiły tysiące nowych członków, a niedługo później OWP jako specjalny obserwator przy ONZ nawiązało stosunki dyplomatyczne z większą liczbą państw niż Izrael. Zob. K. Maniszewska, *Media...* s. 34–35.

⁶⁷ Jak udowadnia Agnieszka Szpak, osoby te podlegają jurysdykcji USA wbrew wysiłkom administracji prezydenckiej George'a W. Busha, która usiłowała temu faktowi zaprzeczyć. Jeżeli nie są oni chronieni przez III i IV konwencję genewską, jak twierdziły Stany Zjednoczone, to są zatrzymanymi osobami cywilnymi, wobec których stosuje się przepisy kodeksu karnego oraz o ochronie praw człowieka. Zob. A. Szpak, *Status prawny...*, s. 283 i 286.

⁶⁸ Jak przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy, zdobywaniu funduszy z nielegalnych źródeł (np. handel narkotykami) oraz od instytucji charytatywnych, spekulacje na giełdzie, tzw. czarne *hawale* itd.

bezpieczeństwa państwa (zwłaszcza w przypadku tzw. scenariusza tykającej bomby⁶⁹) sprawi, że żołnierz, tuż po unieszkodliwieniu terrorysty, będzie trzymał broń przy jego skroni kilka chwil dłużej niż to konieczne, żądając przekazania informacji (w warunkach więziennych takie działania byłoby uznane za działanie o skutku równoznacznym z torturami⁷⁰).

Bez wątpienia większość rządów, służb specjalnych czy, ogólnie ujmując, funkcjonariuszy bezpieczeństwa publicznego, wyciągnęła wnioski z lekcji, jaką USA dostały od światowej opinii publicznej w przypadku Guantanamo i Abu Ghraib. Nikt już nie zdecyduje się na próbę legalizacji tortur ani nie dopuści do opublikowania jakiegokolwiek zdjęcia, nagrania audio czy wideo z przebiegu przesłuchania, w którego trakcie doszło do użycia wątpliwych prawnie środków i metod. Dla osób odpowiedzialnych za bezpieczeństwo nadal jednak będzie istnieć taktyczna, a nawet strategiczna konieczność stosowania tortur lub innych środków o skutku równoważnym. Stąd też należy przypuszczać, że od tego czasu, używając metafory ekonomicznej, praktyki te zejdą do szarej, jeśli nie do czarnej strefy⁷¹.

Wobec powyższego, argumenty mówiące o niskiej lub żadnej skuteczności wydobywania informacji przy użyciu tortur podczas przesłuchań osób podejrzanych, choć w dużej mierze słuszne, nie doprowadziły i nie doprowadzą do zaniechania tych praktyk⁷². Podobnie jak nie doprowadzi do tego kompromitacja amerykańskiej armii we wspomnianym Guantanamo i Abu Ghraib, pomimo doskonałego udokumentowania tych praktyk, które – jak się okazało – były zalegalizowane niemal na najwyższym szczeblu decyzyjnym armii amerykańskiej⁷³.

Tortury są nieskuteczne, a w przypadku upublicznionych zdjęć okrutnych praktyk w Abu Ghraib – przeciwnie (zjednały Al-Kadzie zwolenników,

⁶⁹ Nawet przeciwnicy stosowania tortur, jak Alan Dershowitz, dopuszczają użycie tortur, jeżeli w grę wchodzi zdobycie informacji mogących uratować ludzkie życie. Zob. J. Perry, *Tortury. Bezpieczeństwo narodowe i normy etyczne*, Kraków 2008, WAM, s. 73–76.

⁷⁰ Nawet gdyby na terenie działań wojennych doszło do postrzelenia przez żołnierza unieszkodliwionego terrorysty w celu zdobycia informacji, to oczywiście jest, że nie będzie możliwe udowodnienie żołnierzowi winy. Jak bowiem sprawdzić, w którym momencie dana rana postrzałowa została zadana – podczas konkretnej akcji, czy tuż po niej? Podobnie jeżeli żołnierz schwyta i unieszkodliwi dwóch terrorystów, z czego jednego zabije w celu wymuszenia zeznań na drugim, to jak udowodnić mu morderstwo, a nie działanie militarne ze skutkiem śmiertelnym podczas akcji?

⁷¹ Zwłaszcza, że istnieje tendencja do „prywatyzacji wojny”, czyli przenoszenia zadań militarnych na szczebel prywatnych korporacji najemniczych. Por. D. Passent, *Wojna na umowę-zlecenie*, „Polityka” 2005, nr 7. Rozmyta zatem zostaje odpowiedzialność za ewentualne tortury przeprowadzone na polu walki.

⁷² Brak skuteczności tym podobnych metod wynika m.in. z faktu, że osoba torturowana powie przesłuchującemu wszystko, aby tylko zmniejszyć swoje cierpienie. Znany jest przypadek przesłuchiwanego przez filipińskich policjantów w 1995 r. producenta bomb dla terrorystów – Abdula Hakami Murada, który przekazał śledczym fikcyjne plany wysadzenia w powietrze 11 samolotów pasażerskich, użycia kolejnego samolotu do ataku z powietrza na kwatery główną CIA oraz plan zamachu na papieża. Zob. J. Perry, *Tortury...*, s. 73–74. Agnieszka Szpak przytacza opinię mówiącą że [...] *tortury stanowią wspólną technikę wydobywania zeznań od osób niewinnych, a słabą technikę wydobywania prawdy od osób winnych*. A. Szpak, *Status prawny...*, s. 161.

⁷³ Znane jest zaakceptowane przez ówczesnego sekretarza obrony Donalda Rumsfelda memorandum doradcy prawnego Departamentu Obrony z 2 grudnia 2002 r. dotyczące stosowania technik przesłuchań wobec osób stawiających opór (*General Counsel of the Department of Defense Action Memo on Counter-Resistance Techniques*). Tamże, s. 176. Znane jest także niezmiernie kontrowersyjne memorandum gen. J.S. Bybee (wówczas zastępcy prokuratora generalnego), w którym stwierdził, że *aby ból fizyczny stanowił torturę, musi odpowiadać swą intensywnością bólowi towarzyszącemu poważnym zranieniom, takim jak poważne uszkodzenie narządu ciała, upośledzenie funkcji organizmu lub nawet śmierć*. Cyt. za: tamże, s. 175–176.

Stanom Zjednoczonym natomiast przeciwników) z innego względu. Nie przystają one do rzeczywistości XXI w. i terrorystów, jakich ta rzeczywistość zrodziła. Metoda terrorystyczna stosowana przez Al-Kaidę, tzw. opór niekierowany⁷⁴, zakłada decentralizację i elastyczność rozdrobnionych struktur (komórek terrorystycznych) i ich samowystarczalność. Tortury, nawet jeżeli mogłyby odnieść skutek w przypadku paramilitarnych struktur XX-wiecznego terroryzmu⁷⁵ (czy też wojsk regularnych), to jednak w przypadku terroryzmu ponowoczesnego są całkowicie nieskuteczne. W realiach XX w. to organ decyzyjny (sztab wojskowy, sztab paramilitarny itp.) delegował ściśle zaplanowane zadania bojowe na niższy szczebel dowodzenia, aż rozkaz dotarł do szeregowca, partyzanta, lewackiego terrorysty itd. Uzyskanie informacji o działaniach przeciwnika poprzez przecięcie łańcucha dowodzenia, dzięki któremu przepływały rozkazy, mogło przynieść efekt⁷⁶. W przypadku terroryzmu ponowoczesnego, sieciowego⁷⁷, stosowanego przez Al-Kaidę, praktyki takie są całkowicie nieadekwatne, gdyż planowanie i realizacja (a także finansowanie) odbywa się na jednym i tym samym szczeblu – kilkusobowej, a niekiedy nawet jednoosobowej komórki terrorystycznej (tzw. model samotnego wilka⁷⁸), działającej ad hoc, tj. uspięonej i aktywującej się dopiero w sprzyjających okolicznościach. Komórka taka może czerpać „z góry”, tj. ze sztabu dowodzenia Al-Kaidy, wyłącznie inspirację ideologiczną w postaci treści zaszyfrowanych, np. w zdjęciach pornograficznych⁷⁹. Terrorysty mogą być stałymi bywalcami tzw. dzielnic rozpusty, skrupulatnie omijając przy tym meczety⁸⁰. Mogą,

⁷⁴ Zob. J. Tomaszewicz, *Środki komunikacji w strategii oporu niekierowanego*, w: *Terroryzm w medialnym...*, s. 81–106.

⁷⁵ Już wtedy pojawiały się koncepcje oporu niekierowanego, autorstwa m.in. działacza skrajnej prawicy – Louisa Beama. Zob. tamże, s. 87–88. Brakowało jednak wówczas środków technicznych umożliwiających komunikację w obrębie rozdrobnionych komórek terrorystycznych. Dlatego też terroryzm fundamentalistyczny należy uznać za „wyrodne dziecko” rewolucji internetowej, „owoc płynnej nowoczesności”. Stąd też w niniejszej pracy użyte jest określenie *terroryzm ponowoczesny*.

⁷⁶ Zarówno wtedy, gdy udało się przechwycić informacje dzięki złamaniu szyfru, w jakim kodowane są rozkazy przeciwnika, jak i wtedy, gdy przekupiony szpieg czy dezertier informacji takich dostarczył, czy też gdy stosując tortury, uzyskano tego typu informacje.

⁷⁷ W literaturze pojęcie terroryzm sieciowy określa się skrótem SPIN – *Segmented, Polycentric, Ideologically Integrated Network* (dosł. podzielona na segmenty, wielocentryczna, sieć zintegrowana ideologicznie). Zob. T.R. Aleksandrowicz, *Charakterystyka współczesnego...*, s. 12. Działanie komórek Al-Kaidy można przyrównać do sieci filii działających na zasadzie franczyzy. Grupy terrorystów nieodpłatnie wypożyczają metody działania, *know how*, i logo, aby następnie samodzielnie i samowystarczalnie nimi zarządzać. Zob. G. Kepel, *Fitna...*, s. 132.

⁷⁸ Przykładem terrorysty mieszczącego się w tym modelu jest Timothy Mc Veigh, autor zamachu na Oklahomę City w 1995 r. i Theodore Kaczynski, *Unabomber*.

⁷⁹ Steganografia to dziedzina nauki zajmująca się ukrywaniem treści, w taki sposób, aby ani treść, ani fakt ukrycia nie mógł zostać wykryty. Zob. <http://dl.wikipedia.org/wiki/Steganografia> [dostęp: 6.06.2011]. Technika steganografii polega na ukryciu treści, np. manifestu terrorystycznego, w cyfrowym zdjęciu, utworze muzycznym lub w dokumencie tekstowym w taki sposób, że pliki te stanowią „przykrywkę” dla tych treści. Zwykle dokonuje się to poprzez modyfikację kodu binarnego pliku i zastąpienie w nim zbędnych danych w postaci bitów i bajtów danymi, które chce się w tym pliku ukryć. Aby odczytać tak zakodowaną informację, należy nadpisany plik przekształcić w kod binarny i odseparować od niego treść ukrytego komunikatu (zwykle są to ostatnie fragmenty kodu). Por. E. Yourdon, *Wojny na bity*, Warszawa 2004, WNT, s. 94. W Internecie jest dostępnych wiele darmowych programów, które umożliwiają użycie tej metody bez konieczności posiadania specjalistycznej wiedzy (np. *Virtual Steganographic Laboratory – VSL*).

⁸⁰ Strategia taka nosi nazwę *takijja*. Pozwala ona muzułmanom na ukrywanie poglądów politycznych i religijnych, bratanie się z „niewiernymi”, handel narkotykami i wykonywanie wszystkich innych czynności zakazanych przez Koran, bez oskarżania o zdradę islamu i złamanie *szariatu*, po to aby w odpowiednim momencie uderzyć we wrogów w imię dżihadu. Zob. G. Kepel, *Fitna...*, s. 131. Znamienne, że

jak w przypadku Muhammada al-Atty (domniemanego przywódcy komórki Al-Kaidy, która dokonała zamachów 11 września 2001 r.), być studentami, cierpliwie wspinającymi się po szczeblach kariery naukowej⁸¹. Co znamienne, nie wiedzą oni nic nie tylko o tym, gdzie przebywa bin Laden ani czy on naprawdę istnieje, lecz także o istnieniu, działaniu i składzie członkowskim innych komórek terrorystycznych. Nawet ich cele i motywacje mogą znacznie odbiegać od celów wyznaczonych przez bin Ladena⁸². Stosowanie tortur jest zatem metodą całkowicie nieadekwatną do efemerycznej i zdecentralizowanej Al-Kaidy, której ośrodki decyzyjne (komórki terrorystyczne) są rozdrobione i autonomiczne.

Inwigilacja

Realizacja programu masowej inwigilacji dokonywała się na kilku płaszczyznach, tj. na płaszczyźnie:

- inwigilacji prywatnych zasobów znajdujących się w Internecie oraz w różnych systemach archiwizacji i przechowywania prywatnych danych (np. systemy bilingowe stosowane w telekomunikacji),
- inwigilacji poprzez zastosowanie monitoringu miejskiego,
- kontroli osobistej na lotniskach.

Celem inwigilacji, niezależnie gdzie i przy użyciu jakich środków by się ona odbywała, jest zdobycie poufnych, osobistych lub tzw. wrażliwych informacji na temat danej jednostki, najlepiej w sposób niejawnny. Zastrzeżeń nie powinno budzić inwigilowanie osób, które są podejrzewane o popełnienie przestępstwa i względem których toczy się postępowanie śledcze (np. w celu zebrania dowodów). Musi jednak istnieć kontrola sądowa, zwłaszcza w przypadku niejawnnych procedur. Niemniej jednak stosowanie inwigilacji w przypadku jednostek losowo i niejawnie nadzorowanych, w stosunku do których nie sformułowano dotychczas zarzutów, może budzić wątpliwości, gdyż godzi m.in. w zasadę domniemania niewinności.

Czy jednak w sytuacji, w której informacja zdobyta przez zastosowanie metod inwigilacyjnych umożliwi skuteczną walkę z terroryzmem, nie powinno się usprawiedliwiać tym podobnych metod, nawet jeśli są kontrowersyjne? Odpowiedź brzmi: tak, powinno się, o ile metody te są skuteczne i proporcjonalne do zagrożeń. Tymczasem umasowienie procedur i technik inwigilacyjnych jest podstawowym źródłem ich nieskuteczności. Im bowiem więcej informacji system inwigilujący i infiltrujący pozyska z wszelkiego typu zasobów informatycznych, tym trudniej będzie zweryfikować te informacje i nadać im odpowiednią wartość i rangę. Takiej weryfikacji (w ograniczonym zakresie) może dokonać system, odsiewając np. jedno słowo klucze od innych. Jednak

ortodoksyjni muzułmańscy terroryści w noc przed atakiem na WTC wzmacniali w pokoju hotelowym swoją wolę walkę z *wielkim amerykańskim Szatanem*, oglądając kanały pornograficzne. Zob. tamże, s. 103–104.

⁸¹ Muhammad al-Atta był egipskim studentem urbanistyki, który na Uniwersytecie Hamburgskim pisał rozprawę na temat środków pomocnych w utrzymaniu wielowyznaniowej (muzułmańsko-chrześcijańskiej) społeczności miejskiej w tradycyjnych dzielnicach miasta Aleppo w Syrii (!). Zob. tamże, s. 104. Wniosek z tego, że służby bezpieczeństwa publicznego wierzące w takie metody identyfikacji terrorystów, jak podsłuch elektroniczny, infiltracja zasobów komputerowych czy wywiad środowiskowy, są nieprzygotowane do walki z terroryzmem ponowoczesnym. To, czym oficjalnie interesował się al-Atta, skrajnie odbiegało od tego, czego planował dokonać 11 września 2001 r.

⁸² Stanowi to duży problem dla służb bezpieczeństwa chcących zidentyfikować osoby podejrzane o terroryzm. Na przykład ustawienie monitoringu wokół meczetów, w których radykalni kapłani głoszą kazania nienawiści, w żaden sposób nie okaże się pomocne.

odpowiednio je zinterpretować może jedynie człowiek. Podobnie jest z dowodami pozyskanymi z monitoringu miejskiego.

Zdobycie informacji o niczym jednak nie przesądza. Wskazuje na to przypadek sporządzonego przed zamachami na WTC tzw. memorandum z Phoenix⁸³, w którym zawarta była informacja o planowanych zamachach terrorystycznych przy użyciu samolotów, jako środków ataku z powietrza. Również osławiony i zasłużony w okresie komunizmu amerykańsko-brytyjski system Echelon w epoce superszybkich komputerów i Internetu, pomimo nieustannego unowocześniania, nie sprostał pokładanym w nim nadziejom⁸⁴. Winna jest głównie nadpodaż informacji transferowanych codziennie po świecie w postaci cyfrowej przez Internet⁸⁵. Część z tych danych, zwłaszcza prywatnych, szyfrowana jest takimi programami, jak np. PGP⁸⁶, w związku z czym uzyskanie informacji jest trudne i czasochłonne. Samych nowych plików graficznych, głównie fotografii cyfrowych, tylko w jednym, 2006 r., pojawiło się 50 mld, a w 2010 r. – 500 mld⁸⁷. Pliki graficzne (także muzyczne, tekstowe i inne), jak już wspomniano, można modyfikować za pomocą tzw. steganografii tak, aby w swym binarnym kodzie zawierały dopisane informacje tekstowe. Należy zaznaczyć, że weryfikacja tak znacznej ilości plików, które pojawiły się w jednym tylko roku, przekracza obecne możliwości techniczne. Nawet inwestycja w nowoczesne systemy filtrujące, takie jak stworzony przez FBI program *Carnivore*⁸⁸, który przeczesuje m.in. konta e-mailowe w celu wyszukiwania słów kluczy (np. bomba czy zamach), nie rozwiązała problemu nadpodaży trudnych do zweryfikowania informacji. Zwłaszcza że terroryści, jak pokazał przypadek zamachowca Mohammeda al-Atty, nie muszą się uciekać do wyrafinowanych metod szyfrujących. Żaden z systemów inwigilacji elektronicznej nie wykryłby niczego

⁸³ Kenneth Williams, funkcjonariusz FBI z Phoenix, 10 lipca 2001 r. sporządził memorandum (raport) w sprawie potencjalnego niebezpieczeństwa ze strony islamskich ekstremistów, którzy szkolili się w Arizonie w nauce pilotażu samolotów pasażerskich. Dokument wysłany m.in. do kwatery głównej FBI wzywał do sprawdzenia podobnej aktywności Al-Kaidy w innych częściach kraju. Z dokumentu tego nie zrobiono właściwego użytku, chociaż przy odpowiedniej czujności i aktywności FBI mogłoby nie dojść do zamachów z 11 września 2001 r. Zob. K. Kęciek, *Zagadki 11 września*, 2002, w: <http://www.przegląd-tygodnik.pl/pl/artukul/zagadki-11-wrzesnia> [dostęp: 6.06.2011].

⁸⁴ Zob. film dokumentalny: *Echelon. Most Secret Spy System*, History Channel, 2 maja 2006 r.

⁸⁵ W 2008 r. m.in. 27 serwerów biznesowych przetworzyło 9,57 zettabajtów (ok. 9 570 000 000 terabajtów) danych. Wówczas z Internetu korzystało 3,18 mld osób, z czego każdy codziennie generował 12 gigabajtów nowych danych (w skali roku wartość ta wynosi 3 terabajty na osobę). Zob. M. Wilmowski, *Ile danych przetwarzają wszystkie serwery świata*, w: <http://nt.interia.pl/internet/news/ile-danych-przetwarzaja-wszystkie-serwery-swiatea.1637367> [dostęp: 6.06.2011].

⁸⁶ *Pretty Good Privacy* (PGP), dosł. całkiem niezła prywatność. Popularny i skuteczny program do szyfrowania plików cyfrowych, w tym wiadomości wysyłanych pocztą elektroniczną. Stworzony w 1991 r. przez Philipa Zimmermanna, nadal, zdaniem specjalistów, jest trudny do złamania, gdyż używa skomplikowanego klucza szyfrowania o długości nawet do 4096 bitów (standardowy klucz ma długość 128 bitów). Część specjalistów uważa, że złamanie tak długiego klucza będzie możliwe dopiero po wynalezieniu komputerów kwantowych, gdyż obecne, oparte na technologii krzemowej, nie mogłyby w rozsądnym czasie sprostać takiemu zadaniu. Zob. E. Yourdon, *Wojny...*, s. 94–95. Por. J. Guisnel, *Wojny w cyberprzestrzeni*, Kraków 1998, Znak, s. 51–60. Jedynym skutecznym sposobem odczytania zaszyfrowanej przez PGP wiadomości jest zdobycie do niej hasła. Służą do tego programy typu *keylogger*, które na bieżąco wylapują i zapamiętują słowa, w tym hasła wpisywane na klawiaturze przez użytkownika. Nie ulega wątpliwości, że terroryści znają metody przesyłania zaszyfrowanych wiadomości przez Internet. Zob. J. Tomaszewicz, *Środki komunikacji...*, s. 114–116.

⁸⁷ Zob. A. Mężyński, *Ludzie produkują niewyobrażalne ilości danych*, 12 X 2007, w: <http://nauka.dziennik.pl/artvku/v/203154.ludzie-produkuja-niewyobrazalne-ilosci-danvch.html> [dostęp: 6.06.2011].

⁸⁸ Zob. http://en.wikipedia.org/wiki/Carnivore_%28software%29 [dostęp: 6.06.2011].

podejrzanego w ostatniej wiadomości dowódcy zamachów na WTC, która brzmiała: *Semestr zaczyna się za trzy tygodnie. Uzyskaliśmy dziewiętnaście potwierdzeń rozpoczęcia studiów na wydziale prawa, planowania urbanistycznego, sztuk pięknych i inżynierii*⁸⁹. Jednak nawet, gdyby udało się pozyskać wartościowe informacje (czy to poprzez inwigilację elektroniczną, czy przez tortury), to przypadek wspomnianego „memorandum z Phoenix” pokazuje, że posiadanie istotnych informacji to jeszcze nie wszystko. Decydujące są bowiem bariery biurokratyczne i legislacyjne (ustawa FISA⁹⁰), brak przepływu informacji między uprzedzonymi do siebie i rywalizującymi z sobą agencjami rządowymi i instytucjami⁹¹ oraz tzw. czynnik ludzki (np. brak wyobraźni u funkcjonariuszy publicznych czy też zwykłe ludzkie zaniechanie). Technologie inwigilacyjne stosowane nierozważnie na masową skalę zwiększają ryzyko popełnienia błędu, który może kosztować życie nawet tysięcy osób.

Podobnie nadmierna ufność w przeciwdziałanie przestępstwom za pomocą monitoringu miejskiego, przy użyciu kamer CCTV (*closed-circuit television camera* – kamera telewizji dozorowej), może okazać się zwodnicza. Nie ulega wątpliwości, że kamery na ulicach mogą, jeżeli będą nadzorowane przez wyszkolony personel, dostarczyć istotnych dowodów w postępowaniu karnym przeciwko osobom zaburzającym porządek publiczny oraz umożliwić identyfikację podejrzanych przedmiotów, mogących być improwizowanymi ładunkami wybuchowymi (np. TATP). Nie można jednak na tej podstawie sformułować wniosku, że im więcej kamer zostanie zainstalowanych na ulicach, tym będzie tam bezpieczniej. Taka zależność w świetle badań⁹² i raportów⁹³ nie istnieje. Nawet jeżeli subiektywne poczucie bezpieczeństwa rośnie, to wpływ

⁸⁹ Cyt. za: B. Bolechów, „Baza” w sieci. *Wykorzystywanie Internetu przez Al-Kaidę i jej zwolenników, w: Terroryzm w medialnym...*, s. 137.

⁹⁰ Ustawa FISA (*Federal Intelligence Surveillance Act*). Federalna ustawa o nadzorze wywiadowczym powstała w wyniku afery Watergate. Na mocy tego aktu amerykańskie służby wywiadowcze uprawnione były do wszczęcia postępowania wyłącznie w sytuacji, w której możliwe było udowodnienie podejrzanemu o działalność przestępczą (w tym terrorystyczną) powiązań z obcymi rządami. FISA była bezpośrednim powodem, dla którego zaniechano weryfikacji danych znajdujących się na twardym dysku laptopa, będącego własnością jednego z domniemyanych terrorystów odpowiedzialnych za zamach na WTC, którego przypadkowo aresztowano w sierpniu 2001 r., na miesiąc przed atakiem. Zob. R. Machnikowski, *Walka z terroryzmem z zamkniętymi szeroko oczami i związanymi rękami*, 2006, w: <http://www.sDecops.pl/CSiPS/artvku/vCSiPS/Walka%20z%20terrorvzmemfv.doc> [dostęp: 6.06.2011]. Ustawę FISA znolizowano na mocy ustawy *Patriot Act*. Zob. K. Liedel, *Prawo jako narzędzie zwalczania terroryzmu - na przykładzie amerykańskiej ustawy Patriot Act i innych regulacji prawnych w tym obszarze, w: Zagadnienia fizycznej walki...*, s. 283.

⁹¹ Wymowny jest tu konflikt i brak komunikacji pomiędzy nowojorskimi strażakami i policją, który w dniu zamachu na WTC doprowadził do zbędnej śmierci wielu strażaków usiłujących ratować ludzi z płonących wież. Większość policjantów zdołała się ewakuować z wieży północnej, gdyż dysponowali informacją z policyjnego helikoptera o zawałeniu się pierwszej wieży, nie przekazali jednak tej informacji strażakom. Zob. B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 352.

⁹² Badania monitoringu zorganizowane przez dr. Pawła Waszkiewicza z Uniwersytetu Warszawskiego. Zob. M. Miłosz, *Monitoring nie zwiększa bezpieczeństwa?*, w: <http://www.zvciewarszaw.pl/artvku/v303626.html> [dostęp: 6.06.2011].

⁹³ Znane są m.in. brytyjskie raporty krytykujące skuteczność monitoringu miejskiego, opracowane np. przez stowarzyszenie *Association of Chief Police Officers* (ACPO). Zob. *Monitoring wideo jest nieskuteczny*, w: <http://nt.interia.pl/news/monitoriniJ-wideo-iest-nieskuteczny.1359412> [dostęp: 6.06.2011]. Por. M. Gili, A. Spriggs i in., *Funkcjonowanie Centrum Nadzoru systemu telewizji przemysłowej: wnioski z obserwacji, Sprawozdanie Brytyjskiego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych 14/05*, w: <http://www.specialiseprojects.com/Dl/pliki/publikacie/FUNKCJONOWANIE%20CENTROW%20NADZORU> zip, [dostęp: 6.06.2011]. Por. O. Bowcott, *CCTV boom has failed to slash crime, say Police*, w: <http://www.auardian.co.uk/uk/2008/mav/06/ukcrime1> [dostęp: 6.06.2011].

na to mają takie istotne czynniki, jak demografia (spadek liczby osób młodych do 25 roku życia, zdolnych do wszczynania burd i dewastowania mienia publicznego) oraz relatywny wzrost zamożności w miastach – zwłaszcza w tych dzielnicach, które stać na system monitoringu oraz oświetlanie ulic (co oznacza, że na danym obszarze jest dostateczna ilość miejsc pracy, w związku z czym poziom frustracji maleje, mniejsza jest też skala pauperyzacji i marginalizacji jednostki)⁹⁴. Na monitoring miejski znaleziono już zresztą skuteczny sposób w postaci zakładanych na twarz masek imitujących skórę, które pozwalają na skuteczne mylenie organów nadzoru⁹⁵.

Kontrowersje wzbudzają także systemy weryfikacji pasażerów i kontroli bagaży na lotniskach. Z powodu zamachów terrorystycznych (ale także np. z powodu przemytu narkotyków), konieczne jest ich stosowanie. Zdumiewa jednak fakt, że pomimo zaangażowania znacznych środków kontroli (skanery ciała, bramki metali itp.) dostatecznie nie zadbano o bezpieczeństwo na zewnątrz (płyta lotniska). Luką w zabezpieczeniach lotnisk i innej miejskiej infrastruktury wrażliwej na ataki (dotyczy to także zwykłych budynków, ulic w godzinach szczytu itp.), jest użycie wspomnianych samolotów RCA do przeprowadzania ataków terrorystycznych z powietrza. Samoloty te, same w sobie, mogą zastąpić pociski, które dodatkowo można uzbroić w ładunki wybuchowe, a nawet niewielkich rozmiarów broń chemiczną, biologiczną lub radiologiczną (do 20 kg). Już samo uderzenie nieuzbrojonego samolotu RCA w turbinę silnikową startującego samolotu pasażerskiego byłoby najprawdopodobniej katastrofalne w skutkach.

Finansowanie

Likwidacja źródeł finansowania organizacji terrorystycznych odbywała się na wielu płaszczyznach⁹⁶. Nie mogła być jednak pełna z powodu istnienia zakorzenionego w kulturze islamskiej tzw. systemu *hawala*⁹⁷. Jest to instytucja finansowa opierająca się na nieformalnych transferach pieniężnych, realizowanych za pomocą sieci *hawaladaras*, tj. sieci pośredników realizujących usługi finansowe, których podstawą jest wzajemne zaufanie przy minimalnym nadzorze i ograniczonych for-

⁹⁴ Zob. E. Siedlecka, *Lawinowy spadek przestępczości*, w: http://wyborcza.pl/1.76842.6337224.Lawinowv_spadek_przestepczosci.html [dostęp: 6.06.2011].

⁹⁵ Zob. Fakty TVN, *Polak napadał na banki jako Murzyn*, 15 XII 2010, w: <http://www.tvn24.pl/12690.1686282.0.1.polak-napadal-na-banki-iako-murzvn.wiadomosc.html> [dostęp: 6.06.2011].

⁹⁶ Zdaniem A. Kendrygo, analityka NATO zajmującego się ekonomią obrony, są to:

- przejmowanie zysków z legalnych biznesów (np. poprzez zamrażanie kont),
- uniemożliwianie osiągania zysków z nielegalnej działalności (uprowadzenia dla okupu, handel „żywym towarem”, nielegalny przerzut imigrantów, handel narkotykami i bronią itp.),
- ograniczenie sprzeniewierzenia dotacji charytatywnych (m.in. ulepszenie procedur kontrolnych),
- śledzenie i przechwytywanie wpłat dokonywanych przez zorganizowane diaspory,
- działania antykorupcyjne i antyprzemytncie związane z nielegalnym obrotem ropą naftową.

Zob. A. Kendry, *Pieniądże tkwią u źródeł zła: aspekty finansowe międzynarodowego terroryzmu*, w: <http://www.nato.int/docu/review/2007/issue2/polish/analysis2.html> [dostęp: 6.06.2011].

⁹⁷ System polega na zdeponowaniu środków w jednym miejscu i ich wypłacie w innym, bez konieczności fizycznego transferu gotówki. Wyrasta on z tradycji starożytnych Chin, a zapożyczony został przez arabskich kupców i wykorzystywany przez nich do ochrony karawan wędrujących Jedwabnym Szlakiem. System oparty jest na wzajemnym zaufaniu uczestniczących w nim podmiotów. Jego funkcjonowanie zapewniają lokalne społeczności, które są gwarantem wypłacalności środków w sytuacji, w której dana osoba zaniecha uregulowania należności. Wyłamanie się z systemu grozi wykluczeniem ze społeczności. Zob. A. Kopciuch, *Atrakcyjność bankowości alternatywnej dla procederu finansowania terroryzmu*, w: <http://www.terrorvzmconVatrakcvinose-bankowosci-altematvwneci-dla-pTOcedem-finansowania-terrorvzmu-alicia-kopciuch/> [dostęp: 6.06.2011].

malnościach⁹⁸. System ten umożliwia pranie pieniędzy pochodzących z działalności przestępczej, tworząc nową sieć zależności między organizacjami terrorystycznymi a grupami zorganizowanej przestępczości⁹⁹. Zależność ta jest wynikiem prowadzenia wspólnych interesów związanych z handlem narkotykami przez organizacje mafijne i fundamentalistów¹⁰⁰.

Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu nie jest w pełni skuteczne z powodu działania ekonomicznego „prawa Goodharta”, zgodnie z którym zasadą jest przechodzenie od ściśle regulowanych form finansowania do mniej regulowanych¹⁰¹. Prawo to ma swój realny wymiar w dywersyfikacji portfela dokonywanej przez Al-Kaidę (np. przemyt diamentów, metali szlachetnych, handel podrabianymi towarami, piractwo komputerowe) oraz popularności *hawali*¹⁰².

Odrębną kwestią są środki finansowe wydatkowane przez państwa walczące z terroryzmem na eliminację zagrożeń, jakie on wywołuje. Zdaniem Adriana Kendry’ego, transfer pieniędzy, jakie są wydawane na zmniejszenie poczucia niebezpieczeństwa wśród społeczeństw zachodnich, jest niewspółmierny do faktycznego zagrożenia, na jakie narażone są te społeczeństwa. Finansowanie dodatkowych działań ochronnych, jak zauważa A. Kendry, sprowadza się de facto do „podnoszenia na duchu” zależniejszych społeczeństw niż faktycznej redukcji zagrożenia atakiem terrorystycznym.

2.3. Konsekwencje zaburzenia równowagi między sferą *safe* a *security*

Krytyka zaburzenia równowagi między sferą *safe* a *security* sprowadza się do następujących argumentów:

- nieproporcjonalności podejmowanych środków walki z terroryzmem; podejmowania zbyt drastycznych lub zbyt szeroko zakrojonych kroków walki z terrorem; dążenia do kontroli wszystkich i wszystkiego, aby wyeliminować jednostkowe przypadki nadużyć,
- niewłaściwego zaadresowania procedur walki z terroryzmem; adresatami procedur bezpieczeństwa częściej bywali obywatele państw zagrożonych atakiem terrorystycznym niż sami terroryści¹⁰³,

⁹⁸ Zob. A. Kendry, *Pieniądze tkwią...*

⁹⁹ Należy odróżnić dominującą tzw. białą *hawalę*, której transakcje dokonywane są w dobrej wierze, od istniejącej w jej obrębie, wykorzystywanej przez świat przestępczy czarnej *hawali*.

¹⁰⁰ Według danych Biura ds. Narkotyków i Przestępczości ONZ – UNODC w 2006 r. produkcja opium, z którego sprzedaży sfinansowany został terroryzm, przekroczyła 6 tys. ton. Większość tej produkcji trafiła na rynki zachodnie. Zob. A. Kendry, *Pieniądze tkwią...*

¹⁰¹ Zob. tamże.

¹⁰² Sumy transferowane w samym tylko Pakistanie (a zatem tam, gdzie przed śmiercią przez kilka lat przebywał bin Laden) w skali roku sięgają 5 mld dol. W wymiarze światowym wartość dziennych transakcji dokonywanych w tym systemie sięga milionów dolarów dziennie. Zob. A. Kopciuch, *Atrakcyjność bankowości...* Wiele państw w ramach walki z terroryzmem próbowało zlikwidować *hawale* (zwłaszcza Indie; w USA po 11 września 2001 r. *hawale* są nielegalne), doprowadzając jedynie do głębszego zakonspirowania systemu. Przyjęty przez UE *Financial Action Task Force*, regulujący m.in. tę kwestię, ogranicza się w praktyce jedynie do rejestracji i udzielania licencji *hawalom*. Dalsza próba formalizacji *hawali* pogłębi jedynie tendencję do zejścia systemu do podziemia.

¹⁰³ Kazus mużulmańskich „kaznodziei nienawiści” goszczących i niczym nie niepokojonych w Wielkiej Brytanii w imię realizacji idei wielokulturowości, wolności słowa, wolności sumienia czy wyznania, co krytykował Walter Laqueur. Zob. W. Laqueur, *Ostatnie dni Europy*, Wrocław 2007, *passim*.

- podważania zasad ustrojowych państwa demokratycznego w imię walki z terroryzmem na poziomie legislacyjnym (godzenie w zasady państwa prawa), wykonawczym (rozrost, automatyzm oraz pamięć instytucji służb specjalnych dążących do omnipotencji) oraz jurysdykcyjnym (apatia, ignorancja lub świadome przyzwolenie instytucji sądowych na istnienie i stosowanie procedur godzących w porządek konstytucyjny, stojący na straży strefy *safe*),
- eskalacji poczucia stanu zagrożenia w społeczeństwie, co jest działaniem przeciwskutecznym, gdyż – paradoksalnie – realizuje zamierzenia terrorystów (wywołanie i eskalacja strachu). Odbywa się to przez zbyt dużą intensywność ostrzeżeń¹⁰⁴ (aler-tów) oraz uzasadnienia wprowadzania nowych systemów kontroli nad koniecznością minimalizacji zagrożeń (które w domyśle są tak duże, że niezbędna jest dalsza radykalizacja procedur),
- wyodrębniania całych grup społecznych uznawanych za „grupy podwyższonego ryzyka”. Rodzi to antagonizmy społeczne¹⁰⁵ oraz stanowi podłoże dla politycznych ruchów populistycznych i antyimigracyjnych, mających często podłoże antysemityczne, faszystowskie itp. Tworzy to klimat do dyskusji zastępczych: walki o meczety, chusty islamskie, problemy z nielegalnymi imigrantami lub karykatury Mahometa. Stąd też brakuje miejsca na debatę publiczną związaną z maksymalizacją polityki bezpieczeństwa, która, jeśli jest błędnie realizowana, może rodzić równie dużo, jeśli nie więcej, niebezpieczeństw, jak same zamachy terrorystyczne czy problemy z imigrantami,
- braku przeciwdziałania tworzeniu się skrótów (heurystyk) mentalnych na poziomie operacyjnym, tworzących niebezpieczne precedensy w działaniach służb antyterrorystycznych. Chodzi zwłaszcza o heurystykę dotyczącą mimowolnego uprzedmiotowienia potencjalnej ofiary zamachu terrorystycznego, m.in. w sytuacjach zakładniczych. Terrorysty, zmieniając swoją taktykę z dążenia do uprowadzenia samolotu dla okupu w dążenie do zrealizowania zamachu samobójczego (przez samodetonację lub spowodowanie katastrofy lotniczej, takiej jak ta z 11 września 2001 r.), zmienili optykę decydentów oraz optykę społeczną co do ich bezpośrednich ofiar (np. pasażerów). Od tego czasu bezpośrednio ofiary terrorystów przestają być celem (podmiotem) akcji ratunkowej, a stają się środkiem (przedmiotem) ochrony potencjalnych ofiar zamachu (znajdujących się w wieżowcu, na stadionie czy w dowolnym innym celu naziemnym). (...)

¹⁰⁴ Por. B. Bolechów, *Terroryzm...*, s. 343–346.

¹⁰⁵ Wymowny jest tu kazus reżysera Theo van Gogha zamordowanego przez holenderskiego fundamentalistę islamskiego, wskutek czego społeczeństwo holenderskie, szcycące się tolerancją religijną, poprawnością polityczną i wielokulturowością, wyszło na ulicę i w odwecie zaczęło podpalać meczety. Zob. L. Szymowski, *Holenderski eksperyment*. „Stosunki międzynarodowe” 2005, nr 32/33, s. 23–24.

Iwona Jankowska-Czyż

Przygotowanie Wielkiej Brytanii do przeciwdziałania terroryzmowi

1.¹ 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

¹ 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 pokoju².

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 70³.

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 search*)⁴.

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 odbywać⁵.

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

² 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.

³ Tamże, s. 137–138.

⁴ Tamże, s. 141–142.

⁵ 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 finansowanie⁶.

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 terrorystów⁷.

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,

⁶ 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].

⁷ 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 kryminalnym⁸.

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 zjawisko⁹.

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 terrorystycznego¹⁰. (...)

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 regionalnych¹¹. Autorzy strategii podkreślają działania zmierzające do uniemożliwienia potencjalnym zamachowcom urzeczywistnienia ich wizji stania się terrorystą oraz zniechęcania społeczeństwa do

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

⁹ *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].

¹⁰ Tamże.

¹¹ 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, [dostęp: luty 2011], s. 95.

postaw ekstremistycznych, prowadzących w bardziej odległym czasie do nieprzewidywalnych konsekwencji¹².

Ściganie skupia się na ujęciu terrorystów oraz zmniejszeniu negatywnych skutków ich działań, a także podmiotów, które je finansują¹³. 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 terrorystycznego¹⁴.

Ochrona dotyczy zarówno osób, czyli obywateli Zjednoczonego Królestwa, jak i zabezpieczenia interesów państwa czy narodowej infrastruktury krytycznej¹⁵. 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 Tożsamości¹⁶.

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 przyszłości¹⁷. 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 wpływ¹⁸.

1.2. Podmioty i instytucje biorące udział w zwalczaniu terroryzmu¹⁹

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

¹² 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].

¹³ R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 95.

¹⁴ HM Government, *Pursue ...*, s. 4.

¹⁵ R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 96.

¹⁶ HM Government, *Pursue ...*, s. 11.

¹⁷ R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 96.

¹⁸ HM Government, *Pursue ...*, s. 4.

¹⁹ 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)²⁰.

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 wewnętrznych²¹. 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 nim. 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

²⁰ 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].

²¹ Tamże, s. 5.

w tygodniu²². 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 sytuacji²³. 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 Państwa²⁴. 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 brytyjskiego²⁵.

Premierowi podlega również Połączony Komitet Wywiadu (Joint Intelligence Committee – JIC) koordynujący działania służb wywiadowczych²⁶. Na potrzeby premiera lub właściwych ministrów rządu brytyjskiego Komitet zdobywa informacje wywiadowcze dotyczące tematyki bezpieczeństwa państwa²⁷.

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.²⁸ Ministerstwo Spraw

²² Tamże, s. 3.

²³ Tamże, s. 3.

²⁴ Tamże, 3–4.

²⁵ R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 90.

²⁶ Tamże, s. 88.

²⁷ D. Szlachter, *Polityka...*, s. 4.

²⁸ 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 wspomaganium sojuszników Wielkiej Brytanii w tym zakresie²⁹.

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 Brytanii³⁰.

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 terrorystów³¹.

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 kontrterrorystycznych³². Policja działająca przy Ministerstwie, zwana Ministry of Defence Police – MDP, aktywnie bierze udział w szkoleniach antyterrorystycznych, co wpływa pozytywnie na współpracę z Policją Metropolitalną³³.

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].

²⁹ R. Polko, *Zarządzanie...*, s. 88.

³⁰ D. Szlachter, *Polityka ...*, s. 4.

³¹ Tamże, s. 5.

³² R. Polko, *Zarządzanie ...*, s. 88.

³³ 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 poszkodowanym³⁴.

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 niepokój³⁵. 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

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

³⁵ 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 osób³⁶. (...)

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 informowany³⁷. 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 czasie³⁸.

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 zmierną 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 działaniach³⁹.

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

³⁶ K. Liedel, P. Piasecka, *Jak przetrwać...*, s. 50.

³⁷ 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].

³⁸ 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].

³⁹ 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 społeczności⁴⁰. 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 istotną⁴¹.

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 założeń⁴².

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 terrorystycznym⁴³. (...)

⁴⁰ Tamże, s. 25.

⁴¹ Tamże, s. 25–26.

⁴² Tamże, s. 26.

⁴³ Tamże, s. 27.

IX
WYDARZENIA

Kazimierz Mordaszewski
Andrzej Rylski

Uproszczenie wymiany informacji wywiadowczych w ramach Unii Europejskiej

W dniu 1 stycznia 2012 r. weszła w życie *Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o wymianie informacji z organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej* (Dz.U. Nr 230, poz. 1371). Ustawa wdraża do polskiego porządku prawnego *Decyzję ramową Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej* (Dz.Urz. UE L 386/89 z 29.12.2006 r.) i *Decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW z dnia 27 listopada 2008 r. w sprawie ochrony danych osobowych przetwarzanych w ramach współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych* (Dz.Urz. UE L 350/60 z 30.12.2008 r.). Dostosowuje także przepisy polskiego porządku prawnego do *Decyzji Rady 2007/845/WSiSW z dnia 6 grudnia 2007 r. dotyczącej współpracy pomiędzy biurami ds. odzyskiwania mienia w państwach członkowskich w dziedzinie wykrywania i identyfikacji korzyści pochodzących z przestępstwa lub innego mienia związanego z przestępstwem* (Dz.Urz. UE L 332/103 z 18.12.2007 r.) i *Decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej* (Dz.Urz. UE L 210/1 z 06.08.2008 r.).

W ustawie, o której mowa, określono zasady oraz warunki wymiany informacji z organami ścigania państw członkowskich UE w celu wykrywania i ścigania sprawców przestępstw lub przestępstw skarbowych, zapobiegania przestępczości i jej zwalczania, przetwarzania informacji, a także wskazano podmioty uprawnione w tych sprawach, tj.: Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW)¹, Centralne Biuro Antykorupcyjne (CBA), Policję, Służbę Celną (SC), Straż Graniczną (SG), organy kontroli skarbowej oraz Żandarmerię Wojskową (ŻW).

Przepisy ustawy stosuje się odpowiednio do wymiany informacji przez krajowe biuro do spraw odzyskiwania mienia, o którym mowa w *Decyzji 845*, przy czym podmiotami uprawnionymi do wymiany informacji za pośrednictwem tego biura są – oprócz wskazanych powyżej – również: minister właściwy do spraw finansów publicznych, Generalny Inspektor Informacji Finansowej, izby i urzędy skarbowe oraz prokuratury.

Przedstawiona ustawa jest pierwszą z dwóch mających wdrożyć do polskiego porządku prawnego przepisy aktów prawa unijnego, regulujących współpracę służb ochrony porządku prawnego państw członkowskich Unii Europejskiej. Drugą z nich ma być ustawa określająca zasady udziału zagranicznych funkcjonariuszy lub pracow-

¹ ABW została wskazana z uwagi na fakt, że do jej ustawowych zadań należy również rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie najpoważniejszych przestępstw, w tym przestępstwa terroryzmu, oraz ściganie ich sprawców (patrz art. 5 ust. 1 pkt 2 ustawy o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu). Tym samym ABW jest nie tylko służbą specjalną o charakterze kontrwywiadowczym, ale jest również służbą o charakterze stricte policyjnym, której funkcjonariusze są uprawnieni do wykonywania czynności operacyjno-rozpoznawczych i dochodzeniowo-śledczych w celu rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania wspomnianych przestępstw oraz ścigania ich sprawców (vide art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy).

ników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej².

Ustawa, w swojej podstawowej części, wdraża *Decyzję 960*, ustanawiającą zasady, według których organy ścigania³ państw członkowskich mogą dokonywać skutecznej i sprawnej wymiany zgromadzonych informacji i danych wywiadowczych⁴ w celu prowadzenia dochodzeń karnych⁵ lub operacji wywiadowczych⁶ w sprawie przestępstw.

Zgodnie z *Decyzją 960* państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić dostęp do informacji i danych wywiadowczych właściwym organom ścigania w innych państwach członkowskich.

Opisywana decyzja pozwala też na wymianę informacji i danych wywiadowczych bez uprzedniego uzyskania wniosku organu ścigania w przypadkach, gdy istnieją poparte faktami przesłanki pozwalające przypuszczać, że mogą one pomóc w wykryciu przestępstw, zapobieżeniu im lub ich ściganiu⁷.

Decyzja ta pozwala na wymianę informacji i danych wywiadowczych w każdy sposób, wykorzystywany w międzynarodowej współpracy organów ścigania.

W decyzji wymieniono również podstawę odmowy przekazania informacji i danych wywiadowczych, mimo wniosku złożonego przez organ ścigania innego państwa członkowskiego.

Z kolei celem *Decyzji 615*⁸ jest zintensyfikowanie współpracy transgranicznej w sprawach objętych postanowieniami *Traktatu o Unii Europejskiej* – Tytułu VI. Dotyczy to przede wszystkim wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za prewencję kryminalną i wykrywanie przestępstw.

² W chwili obecnej rząd nie przyjął jeszcze założeń do projektu ustawy.

³ W rozumieniu art. 2 lit. a *Decyzji 960* są to krajowe służby policji, służby celne lub inne organy upoważnione na mocy prawa krajowego do wykrywania, zapobiegania i ścigania przestępstw lub działalności przestępczej oraz do wykonywania władzy publicznej i stosowania środków przymusu w kontekście takich działań.

⁴ W rozumieniu art. 2 lit. d *Decyzji 960* jest to każdy rodzaj informacji lub danych będących w posiadaniu organów ścigania oraz każdy rodzaj informacji lub danych będący w posiadaniu władz publicznych lub podmiotów prywatnych, które są dostępne dla organów ścigania bez zastosowania przez nie środków przymusu. Pojęcie dane w y w i a d o w c z e zostało przetłumaczone w ten sposób na język polski z języków roboczych Unii Europejskiej i w rzeczywistości odnosi się do informacji uzyskanych w wyniku czynności operacyjno-rozpoznawczych.

⁵ W rozumieniu art. 2 lit. b *Decyzji 960* dochodzenie karne to stadium postępowania, w którym właściwe organy ścigania lub sądowe, w tym prokuratorzy, podejmują środki w celu ustalenia i rozpoznania faktów, osób podejrzanych i okoliczności w odniesieniu do jednego lub większej liczby zidentyfikowanych konkretnych przestępstw.

⁶ W rozumieniu art. 2 lit. c *Decyzji 960* operacją wywiadowczą dotyczącą przestępstwa jest takie stadium postępowania, które nie jest jeszcze na etapie dochodzenia karnego, a w którym właściwy organ ścigania upoważniony jest na mocy prawa krajowego do gromadzenia, przetwarzania i analizowania informacji o przestępstwach lub działalności przestępczej, w celu ustalenia czy konkretne przestępstwa zostały popełnione lub mogą zostać popełnione.

⁷ Spontaniczna wymiana informacji i danych wywiadowczych możliwa jest jednak wyłącznie w odniesieniu do przestępstw, o których mowa w art. 2 ust. 2 *Decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi* (Dz. Urz. UE L 190/1 z 18.07.2002 r.).

⁸ W celu wprowadzenia w życie *Decyzji 615* Rada Europy wydała odrębną decyzję – *Decyzję Rady 2008/616/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu oraz przestępczości transgranicznej* (Dz. Urz. UE L 210/12 z 06.08.2008 r.).

Zgodnie z *Decyzją 615* państwa członkowskie zapewniają dostępność danych referencyjnych pochodzących z krajowych zbiorów analiz DNA, przy czym dane te mogą obejmować wyłącznie profile DNA ustalone na podstawie niekodującej części DNA oraz oznaczenie referencyjne. Nie mogą natomiast zawierać żadnych informacji umożliwiających bezpośrednią identyfikację osoby, której dotyczą. Podobnie państwa członkowskie zapewniają dostępność danych referencyjnych ze zbiorów przechowywanych w krajowych zautomatyzowanych systemach identyfikacji daktyloskopijnej, przy czym mogą one obejmować wyłącznie dane daktyloskopijne i oznaczenie referencyjne i nie mogą zawierać żadnych informacji umożliwiających bezpośrednią identyfikację osób, których dotyczą.

Inne rozwiązanie zostało przyjęte w odniesieniu do przeszukiwania danych rejestracyjnych pojazdów i wymiany informacji w związku z istotnymi wydarzeniami o wymiarze transgranicznym. Do celów prewencji kryminalnej i wykrywania przestępstw oraz ścigania innych czynów zabronionych podlegających jurysdykcji sądów lub prokuratury państwa członkowskiego przeszukującego dane, a także w celu ochrony bezpieczeństwa publicznego, państwa członkowskie umożliwiają krajowym punktom kontaktowym pozostałych państw członkowskich dostęp do danych właścicieli lub użytkowników pojazdów oraz danych dotyczących samego pojazdu. Przyznają również prawo do automatycznego przeszukiwania tych danych w indywidualnych przypadkach. Dane można przeszukać wyłącznie według pełnego numeru podwozia lub pełnego numeru rejestracyjnego.

Również do celów prewencji kryminalnej oraz ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego podczas istotnych wydarzeń o wymiarze transgranicznym (szczególnie imprez sportowych lub posiedzeń Rady Europejskiej), państwa członkowskie dostarczają sobie, zarówno na wniosek, jak i z własnej inicjatywy, dane nieosobowe oraz dane osobowe, jeżeli prawomocne wyroki skazujące lub inne okoliczności dają podstawy przypuszczać, że osoby, których te informacje dotyczą, dopuszczają się przestępstw podczas tych wydarzeń lub że zagrożą porządkowi i bezpieczeństwu publicznemu. Dane mogą być dostarczone, jeśli jest to zgodne z prawem krajowym dostarczającego państwa członkowskiego.

Zgodnie z art. 16 *Decyzji 615* w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym państwa członkowskie mogą dostarczać w indywidualnych przypadkach, nawet bez otrzymania stosownego wniosku (o ile jest to konieczne z uwagi na szczególne okoliczności), krajowym punktom kontaktowym pozostałych państw członkowskich dane osobowe i informacje na temat osób, co do których zachodzi podejrzenie, że dopuszczają się przestępstw wymienionych w art. 1–3 *Decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu* (Dz.Urz. UE L 164/3 z 22.06.2002 r.).

W Polsce jako jeden punkt kontaktowy do spraw *Decyzji 960* (wymiany informacji i danych wywiadowczych) została wskazana Komenda Główna Policji. Ponadto Komendant Główny Policji i Komendant Główny Straży Granicznej będą wykonywać zadania punktów kontaktowych do spraw wspólnych patroli i innych wspólnych operacji.

W *Decyzji 615* przewidziano natomiast utworzenie kilku punktów kontaktowych. Zadania punktu kontaktowego do spraw wymiany danych o osobach podejrzewanych o możliwość popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym będzie wykonywał Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

W decyzjach 960 i 615 zawarto przepisy dotyczące ochrony danych osobowych.

Należy podkreślić, że dobrze się stało, że przepisy unijne, niezwykle ważne dla skutecznej współpracy służb ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, zostały

wprowadzone do polskiego porządku prawnego. Mimo że obowiązywały w Polsce jako część porządku prawnego UE, to dopiero ich implementacja i nadanie rangi przepisów ustawowych pozwoli na ich pełne stosowanie.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że krajowe organy ścigania będą miały teraz możliwość wystąpienia do organów ścigania innych państw z wnioskiem o przekazanie informacji, a organy te będą miały obowiązek udzielenia odpowiedzi. Wymiana danych będzie bardziej sformalizowana i szybsza (ujednolicenie druków i kanałów przekazu). Będzie to niewątpliwie ułatwienie dla różnego rodzaju służb zapewniających bezpieczeństwo. Z drugiej strony stosowanie wspomnianych regulacji wymusi na funkcjonariuszach konieczność lepszej znajomości języków roboczych UE.

Wojciech Basiński
Piotr Potejko

Konferencja

General dywizji Stefan Rowecki „Grot” – patron Centralnego Ośrodka Szkolenia ABW w Emowie – Polak, żołnierz, patriota

W dniu 27 września 2011 r. w Centralnym Ośrodku Szkolenia ABW w Emowie odbyła się konferencja naukowa *General dywizji Stefan Rowecki „Grot” – patron Centralnego Ośrodka Szkolenia ABW w Emowie – Polak, żołnierz, patriota*. Wybór daty nie był przypadkowy – tego dnia przypada kolejna (72.) rocznica utworzenia Służby Zwycięstwu Polski¹, pierwszej organizacji militarnej Polskiego Państwa Podziemnego, poprzedniczki Związku Walki Zbrojnej i Armii Krajowej.

Jedną z ważniejszych postaci wszystkich wymienionych formacji był gen. Stefan Rowecki „Grot”. To postać ważna również dla Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego. W 2003 r. zdecydowano o nadaniu jego imienia Centralnemu Ośrodkowi Szkolenia ABW w Emowie. Jednostka ta podejmuje różne inicjatywy, które mają na celu przybliżenie i upamiętnienie sylwetki patrona, czego najlepszym przykładem jest omawiana konferencja.

Na spotkanie zostali zaproszeni historycy specjalizujący się w problematyce związanej z Polskim Państwem Podziemnym. Ponadto obecni byli przedstawiciele środowisk kombatanckich, członkowie rodziny „Grot”, reprezentanci służb mundurowych, lokalnych władz administracyjnych i samorządowych oraz kierownictwo i funkcjonariusze ABW.

Szef ABW, gen. bryg. Krzysztof Bondaryk, inaugurując konferencję, podkreślił znaczenie, jakie największa cywilna służba specjalna RP przywiązuje do propagowania wartości i postaw patriotycznych oraz idei poświęcenia dla służby ojczyźnie. Ich wyznacznikiem jest właśnie postać gen. Stefana Roweckiego. Przypomniał, że z inicjatywy ABW ustanowiono Odznakę Honorową jego imienia, którą opatrzone motto patrona: *Poznajmy wroga i czuwajmy*. Jest ona wręczana osobom o szczególnych zasługach dla bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

Cykl wykładów zainicjował doradca prezydenta RP, prof. dr hab. Tomasz Nałęcz. Następnie kolejno wystąpili: sekretarz Rady Ochrony Pamięci Walk i Męczeństwa, dr hab. Andrzej Kunert, prof. dr hab. Andrzej Misiuk, prof. dr hab. Andrzej Peplowski, prof. dr hab. Bogusław Polak, prof. dr hab. Michał Iwaszkiewicz, dr Waldemar Grabowski oraz dr Andrzej Krzak.

Ważnym punktem konferencji było podpisanie porozumienia o współpracy naukowo-historycznej między Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instytutem im. gen. dyw. Stefana „Grot” Roweckiego w Lesznie, reprezentowanym przez prezesa, dr. Waldemara Handke, oraz członka zarządu Instytutu, Zenona Józwiaka.

¹ Służbę Zwycięstwu Polski utworzył 27 września 1939 r. dowodzący obroną Warszawy, gen. dyw. Juliusz Rómmel. Komendę nad nią powierzył gen. bryg. Michałowi Tokarzewskiemu-Karaszewiczowi. Ten z kolei powołał na szefa sztabu wspomnianej formacji płk. dypl. Stefana Roweckiego, używającego wówczas pseudonimu „Grabica”.

W zasobach Instytut znajduje się zbiór dokumentów i pamiątek związanych z gen. Roweckim. Większość z nich została przekazana przez jego córkę – Irenę Rowecką-Mielczarską. Kolekcję można było podziwiać na wystawie tematycznej towarzyszącej konferencji. Przedstawiciele władz Instytutu podarowali bibliotece COS ABW bogaty zbiór książek historycznych, będący rezultatem działalności naukowo-wydawniczej placówki.

Radość z faktu nawiązania współpracy między obydwoma ośrodkami wyraziła prof. Krystyna Rowecka-Trzebiecka. Bratanica Generała nie mogła osobiście przybyć do Emowa, ale napisała list do uczestników konferencji, który został odczytany przez szefa ABW.

Duże zainteresowanie zagadnieniami poruszonymi na konferencji zachęca do dalszych spotkań poświęconych podobnej tematyce.



Zdj. Konferencja poświęcona patronowi COS ABW.

Katarzyna Gołąb

Konferencja *Classified Information Training Initiative (CITI)*¹

W dniach 6-8 listopada 2011 r. Departament Ochrony Informacji Niejawnych ABW zorganizował konferencję w ramach inicjatywy szkoleniowej *Classified Information Training Initiative (CITI)*, która jest wynikiem współpracy Krajowych Władz Bezpieczeństwa Państw Grupy Wyszehradzkiej.

Pomysł na realizację projektu szkoleniowego pojawił się na nieformalnym spotkaniu Szefów Krajowych Władz Bezpieczeństwa Państw Grupy Wyszehradzkiej w 2010 r. w Krakowie i został podtrzymany na kolejnym spotkaniu w Pradze w 2011 r.

Celem konferencji była wymiana doświadczeń, a także przybliżenie rozwiązań prawnych w różnych dziedzinach bezpieczeństwa, obowiązujących w krajach V4, państwowym aspirującym do członkostwa w NATO i (lub) UE oraz tym, które zostały objęte programem Partnerstwa Wschodniego.

Dwudniowa sesja CITI odbyła się pod auspicjami prezydencji Polski w Radzie UE w Warszawie i została sfinansowana z budżetu prezydencji.

W spotkaniach wzięło udział około 40 osób. Byli to przedstawiciele Krajowych Władz Bezpieczeństwa Państw Grupy Wyszehradzkiej oraz: Azerbejdżanu, Czarnogóry, Macedonii, Serbii i Ukrainy. Delegacjom Czarnogóry, Macedonii oraz Serbii przewodniczyli szefowie krajowych władz bezpieczeństwa tych państw.

Obrady otworzył zastępca szefa ABW, ppłk Paweł Białek, który przywitał przybyłych gości i podziękował za pomoc ze strony partnerów w przygotowaniu konferencji od strony merytorycznej. W trakcie spotkania reprezentanci krajowej władzy bezpieczeństwa Węgier, Republiki Słowackiej, Republiki Czeskiej i Rzeczypospolitej Polskiej omówili zagadnienia dotyczące: systemu ochrony informacji niejawnych z uwzględnieniem zmian w porządku prawnym po wstąpieniu do struktur międzynarodowych (NATO/UE), roli i zadań krajowej władzy bezpieczeństwa, bezpieczeństwa osobowego, ze szczególnym uwzględnieniem procedur sprawdzających, bezpieczeństwa fizycznego – tworzenia kancelarii, bezpieczeństwa przemysłowego, a także bezpieczeństwa teleinformatycznego (system akredytacji). Ponadto przedstawiciele Krajowych Władz Bezpieczeństwa Państw Grupy Wyszehradzkiej zreferowali także proces akcesji swojego kraju do struktur międzynarodowych (NATO/UE) oraz związanych z nią zmian w systemie prawnym.

Konferencja spotkała się z dużym zainteresowaniem przedstawicieli krajów aspirujących do NATO/UE, a także stanowi niezwykle istotny element zainicjowania bliższej współpracy dwustronnej z reprezentowanymi państwami. Omówione podczas warsztatów zagadnienia zostały przez nich ocenione jako interesujące i pomocne w tworzonych na wzór standardów europejskich systemach ochrony informacji niejawnych w tych krajach. Wiele spośród poruszonych w trakcie spotkania kwestii było żywo komentowanych i stanowiło powód do dalszych dyskusji pomiędzy uczestnikami.

¹ *Inicjatywa szkoleniowa dotycząca informacji niejawnych.*

Jarosław Korbacz
Krzysztof Jaworowicz

Konferencja

Zwalczanie oszustw szkodzących interesom finansowym UE – ujęcie praktyczne w zakresie azjatyckich zorganizowanych grup przestępczych

Realizowane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego czynności zapewnienia bezpieczeństwa ekonomicznego państwa pozwoliły na sformułowanie hipotezy, że środki finansowe transferowane poza granice UE przez azjatyckie zorganizowane grupy przestępcze pochodzą głównie z przestępstw celno-skarbowych związanych z wprowadzaniem do obrotu towarów pochodzenia dalekowschodniego po znacznie zaniżonych cenach, tj. bez uiszczania należnych ceł i podatków. Prowadząc przedmiotowe rozpoznanie, Agencja podjęła się koordynowania na płaszczyźnie operacyjnej i procesowej działań zarówno w wymiarze krajowym jak i międzynarodowym oraz uczestniczy w międzynarodowych realizacjach procesowych, przyczyniając się tym samym do zwiększenia efektywności w zwalczaniu oszustw podatkowych oraz w zapobieganiu przestępstwom celnym.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, widząc konieczność usprawnienia koordynacji oraz poprawy interoperacyjności w działalności krajowych służb w zakresie walki ze zjawiskiem zorganizowanej przestępczości azjatyckiej, była głównym inicjatorem podpisanego 22 czerwca 2011 r. *Porozumienia pomiędzy Generalnym Inspektorem Kontroli Skarbowej, Generalnym Inspektorem Informacji Finansowej, Szefem Służby Celnej i Szefem Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Komendantem Głównym Straży Granicznej o współdziałaniu w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej z obszaru relacji handlowych i finansowych między Rzeczypospolitą Polską a krajami azjatyckimi.*

W przedstawiony powyżej obraz działań ABW wpisuje się organizacja międzynarodowej konferencji na temat *Zwalczania oszustw szkodzących interesom finansowym Unii Europejskiej – ujęcie praktyczne w zakresie azjatyckich zorganizowanych grup przestępczych*, która odbyła się w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów w Warszawie w dniach 23–24 listopada 2011 r. Konferencja stanowiła pierwszy z trzech etapów projektu realizowanego przez Agencję pt. *W kierunku bardziej efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej.* Program jest współfinansowany przez Komisję Europejską (Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych – OLAF) w ramach Programu Hercules II 2007-2013: *Program Działania Wspólnoty w celu promocji działalności w obszarze ochrony finansowych interesów Wspólnoty*¹.

¹ Na kolejne etapy projektu składają się: wizyta studyjna z warsztatami w porcie morskim w Gdyni (marzec 2012 r.) oraz międzynarodowy trening połączony z ćwiczeniami w porcie morskim w Gdyni (maj 2012 r.), których celem będzie wymiana doświadczeń, przetestowanie krajowej i międzynarodowej współpracy w zakresie rozpoznawania działania zorganizowanych azjatyckich grup przestępczych oraz wypracowanie skutecznych form oraz metod efektywnego przeciwdziałania nielegalnemu importowi towarów pochodzenia dalekowschodniego i zwalczania tego rodzaju patologii.

W konferencji uczestniczyli delegaci kilkudziesięciu służb i instytucji z państw członkowskich UE, a także agend Komisji Europejskiej. Wśród zaproszonych gości znaleźli się przedstawiciele: FBI (USA), Guardia Civil (Hiszpania), Narodowego Centrum Wywiadu (Hiszpania), Policji Bezpieczeństwa (Łotwa), Policyjnego Urzędu Bezpieczeństwa (Estonia), Urzędu Skarbowego i Podatkowego (Wielka Brytania), Służby Bezpieczeństwa (Ukraina), Służby Bezpieczeństwa i Informacji (Słowacja), policji czeskiej oraz słowackiej, Ministerstwa Bezpieczeństwa Publicznego (Wietnam), Urzędu ds. Ścigania Przestępstw Celnych (Niemcy), Guardia di Finanza (Włochy), Krajowej Dyrekcji ds. Informacji i Dochodzeń Celnych (Francja), Służby Śledczej ds. Przestępstw Finansowych (Litwa), Służby Wywiadowczej (Rumunia), OLAF, Europolu, Dyrekcji Generalnej ds. Sprawiedliwości Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej.

Krajowe instytucje zajmujące się problematyką przestępczości zorganizowanej reprezentowali m.in. przedstawiciele: Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Prokuratury Generalnej, Straży Granicznej, Policji, Służby Celnej, Wywiadu Skarbowego, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej.

Prelekcje gości ze służb i instytucji europejskich posiadających szerokie uprawnienia w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej potwierdziły, że Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, podejmując się przygotowania konferencji na temat rozpoznania i zwalczania azjatyckiej przestępczości zorganizowanej, poruszyła problem, z którym zmagają się wiele państw członkowskich. Wymiana doświadczeń pomiędzy służbami i instytucjami europejskimi umożliwiła dokonanie pogłębionej analizy głównych niebezpieczeństw identyfikowanych w związku z nielegalną działalnością azjatyckich grup przestępczych. Na jej podstawie stworzono katalog najistotniejszych zagrożeń, obejmujący:

- 1) przemyt ludzi i towarów,
- 2) dopuszczanie do obrotu na obszarze UE towarów o zaniżonej wartości (straty dla budżetu RP i UE),
- 3) nieprawidłowości związane z nabywaniem towarów na obszarze UE (brak uiszczania należnych podatków),
- 4) legalizacja środków finansowych pochodzących z wymienionych procederów,
- 5) transfer środków finansowych o znacznej wartości poza UE.

Wytypowane obszary zagrożeń objęte są kompetencjami wielu służb i instytucji, wśród których ważną rolę odgrywają służby celne, graniczne, skarbowe, a także instytucje powołane do zwalczania nieprawidłowości finansowych, w tym prania pieniędzy. Szczególny charakter transgranicznej aktywności azjatyckich struktur przestępczych, a także towarzysząca środowisku silna hermetyczność, wymagają podjęcia czynności uwzględniających ich specyfikę. Skuteczne zwalczanie azjatyckiej przestępczości zorganizowanej nie jest możliwe bez wypracowania synergii działań wszystkich zainteresowanych służb i instytucji przez połączenie sił i kompetencji zarówno na poziomie państwa członkowskiego – co na forum krajowym ABW zainicjowała wyżej przytoczonym *Porozumieniem* – jak i na szerszej płaszczyźnie współpracy pomiędzy poszczególnymi krajami UE.

Dostrzegając wagę problemu i zagrożenia płynące z działalności azjatyckich zorganizowanych grup przestępczych, uczestnicy konferencji podjęli się wypracowania głównych kierunków działań służących identyfikacji, zapobieganiu i zwalczaniu tej przestępczości. Uczestnicy konferencji byli zgodni co do tego, że skutecznemu jej zwalczaniu będzie służyć:

- powołanie zespołów międzyresortowych państw członkowskich UE,
- przeprowadzanie wspólnych kontroli oraz bieżąca współpraca przy realizacjach procesowych,
- współpraca z instytucjami i służbami państw azjatyckich,
- upowszechnianie dobrych praktyk w zakresie zwalczania identyfikowanych zagrożeń.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, podejmując się realizacji, współfinansowanego przez Komisję Europejską, projektu pt. *W kierunku bardziej efektywnej walki ze zorganizowaną przestępczością azjatycką godzącą w ekonomiczne interesy Unii Europejskiej*, ustanowiła nową jakość w działaniach skierowanych przeciwko zorganizowanym azjatyckim grupom przestępczym działającym na obszarze UE. Szeroki odzew ze strony europejskich służb specjalnych i instytucji zainteresowanych zwalczaniem przedmiotowego zjawiska potwierdził konieczność kontynuowania rozpoznania w tym kierunku.



Zdj. Obradom przewodniczył Szef ABW.

Edyta Jaworska

Konferencja

*The various aspects of protecting classified information*¹

Departament Ochrony Informacji Niejawnych Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w dniach 28–30 listopada 2011 r. zorganizował w Warszawie międzynarodową konferencję pt. *The various aspects of protecting classified information*. Wzięli w niej udział szefowie oraz eksperci krajowych władz bezpieczeństwa państw członkowskich Unii Europejskiej oraz przedstawiciele Komisji Europejskiej, Rady UE, Centrum Satelitarne UE, Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (EUROJUST). Gospodarzem spotkania był zastępca szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, płk Paweł Białek.

Konferencja odbyła się w ramach serii spotkań, które zainicjowała Hiszpania w pierwszej połowie 2010 r., kiedy to przewodniczyła w Radzie UE. Cykl zapoczątkowało spotkanie w Walencji, poświęcone problematyce bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego. Uczestniczyli w nim szefowie oraz eksperci poszczególnych krajowych władz bezpieczeństwa, a także delegaci zaproszeni z pozostałych instytucji i agencji UE. Wszyscy wyrazili duże zainteresowanie kontynuacją takiej formy wymiany doświadczeń. Ideę podjęła Belgia, pełniąca przewodnictwo w Radzie UE w drugiej połowie 2010 r.

Kolejna konferencja, zorganizowana przez belgijską krajową władzę bezpieczeństwa, odbyła się w Antwerpii i była poświęcona przede wszystkim uzupełnieniu i dokończeniu rozpoczętych w Walencji analiz dotyczących kwestii bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego.

Następne spotkanie odbyło się w Budapeszcie w dniach 6–7 czerwca 2011 r. Zostało zorganizowane w trakcie węgierskiego przewodnictwa w Radzie UE. Na tym panelu skupiono się na zagadnieniach dotyczących bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, bezpieczeństwa osobowego i przemysłowego.

W Warszawie, zgodnie z wcześniejszą praktyką, część merytoryczną rozpoczęto od przedstawienia systemu ochrony informacji niejawnych w naszym kraju. Omówiono aspekt organizacyjny i prawny, ze zwróceniem szczególnej uwagi na zmiany, jakie zaszły w Polsce od początku stycznia 2011 r. Dotyczyły one przede wszystkim powołania jednej krajowej władzy bezpieczeństwa. Jej funkcję pełni obecnie szef ABW.

W dalszej części spotkania zaprezentowano wyniki analizy ankiet, które wcześniej rozesłano do uczestników spotkania. Kwestionariusz zawierał pytania dotyczące praktyk stosowanych w poszczególnych państwach. Umożliwiło to porównanie konkretnych rozwiązań. W podsumowaniu ujęto także analizę norm w zakresie bezpieczeństwa informacji niejawnych obowiązujących w danym kraju.

Przedstawiciele Departamentu Bezpieczeństwa Teleinformatycznego ABW przygotowali również prezentacje na temat polityki bezpieczeństwa w polskiej cyberprzestrzeni oraz omówili m.in. system ARAKIS.

¹ *Różne aspekty ochrony informacji niejawnych.*

Przedstawiciel Wielkiej Brytanii skupił się na problematyce bezpieczeństwa osobowego, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii zagrożeń kontrwywiadowczych. Prezentacja belgijska także dotyczyła tej problematyki, ale w zakresie wymiany informacji i tworzenia właściwych baz danych na forum międzynarodowym. Przedstawiciele Węgier skupili się na temacie bezpieczeństwa teleinformatycznego.

Wymiernym efektem stałego zacieśniania współpracy w opiniotwórczym gronie, jest m.in. propozycja zrealizowania i wdrożenia projektu *private cloud technology* opracowanego przez ekspertów IT z węgierskiej krajowej władzy bezpieczeństwa. Ma on na celu usprawnienie bezpiecznej i szybkiej wymiany informacji między krajowymi władzami bezpieczeństwa. Dzięki tej inicjatywie w najbliższym czasie będzie możliwe wykorzystywanie technologii wirtualizacji do komunikacji pomiędzy poszczególnymi krajowymi władzami bezpieczeństwa. Praktyczne zastosowania tego pomysłu, zgodnie z zapowiedzią delegatów z Węgier, będą tematem kolejnych spotkań.



Zdj. Szefowie zapraszonych delegacji oraz przedstawiciele poszczególnych organów UE.

Anna Kańczyk

Przewodnictwo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej podczas polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r.

Prezydencja w Radzie Unii Europejskiej, oznacza¹ przewodniczenie przez dane państwo członkowskie² organom przygotowawczym Rady³ oraz samej Radzie⁴ przez sześć miesięcy. Wiąże się to z wyznaczaniem kierunków działania poszczególnym sektorom administracji, określaniem programu prac instytucji unijnych oraz ściślejszej niż zazwyczaj współpracy z państwami członkowskimi. Ogólnie można powiedzieć, że prezydencja w Radzie UE stwarza szansę kreowania polityki Unii. Z kolei pełnienie przewodnictwa w organach Rady UE związane jest z przygotowywaniem agend posiedzeń, opracowywaniem dokumentów, wymianą korespondencji z państwami członkowskimi oraz instytucjami unijnymi, a, przede wszystkim z prowadzeniem obrad tych organów oraz samej Rady.

Polsce, jako państwu z niewielkim stażem unijnym, pełnienie prezydencji przypadło po raz pierwszy. Stąd wiele przygotowań zostało podjętych ze znacznym wyprzedzeniem. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej⁵ już w październiku 2008 r. opracował *Program przygotowania RP do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie UE*. Jego nowelizacja przebiegała etapowo. Szkolenia dla urzędników państwowych, zarówno językowe, jak i merytoryczne z systemu instytucjonalnego UE oraz unijnego procesu legislacyjnego, zostały zakończone instruktażem z technik negocjacyjnych oraz zasad prowadzenia posiedzeń. Tak przeszkolona kadra polskiej administracji, stanowiąca tzw. korpus prezydencji⁶, przeszła do najtrudniejszego etapu, czyli opracowania programu dla konkretnego organu Rady UE, któremu dana instytucja państwowa przewodniczyła. Dla każdego podmiotu odpowiedzialnego za przygotowanie priorytetów programowych był to moment, w którym dochodziło do starcia praktycznych rozwiązań instytucjonalnych z politycznymi interesami kraju.

¹ *Prezydencja Rady nie jest żadną instytucją. (...) jest raczej «funkcją i urzędem, który powołano dla lepszego funkcjonowania Rady UE»*, M. Zuber, *Rola prezydencji Rady Unii Europejskiej*, Warszawa, 2010, Scholar, s.13–14.

² Określenie państwa członkowskie w całym artykule oznacza państwa członkowskie Unii Europejskiej.

³ Użyte określenie Rada oznacza Radę Unii Europejskiej.

⁴ *Traktat o Unii Europejskiej stanowi, że Prezydencję składów Rady, z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, sprawują na zasadzie równej rotacji przedstawiciele Państw Członkowskich w Radzie, na warunkach określonych zgodnie z artykułem 236 „Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”* (Dz.Urz. UE C Nr 115, poz. 24 z 9 maja 2008 r.).

⁵ *Program przygotowań RP do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie UE, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*, Warszawa 15 października 2008 r.

⁶ Korpus prezydencji to przedstawiciele kadry administracji publicznej odpowiedzialni za przygotowanie, a następnie prowadzenie przewodnictwa w Radzie UE, *Program przygotowań...*, s. 33.

1. Przeciwdziałanie terroryzmowi

Kwestie terrorystyczne w systemie UE, zgodnie z Traktatem lizbońskim, rozpatrywane są na poziomach: Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości.

Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa (WPZiB)

W jej ramach funkcjonują dwie grupy robocze – organy przygotowawcze Rady UE. Zajmują się one zagadnieniami dotyczącymi terroryzmu w wymiarze międzynarodowym, czyli w kontekście polityki zagranicznej UE. Instytucją wiodącą na poziomie krajowym jest Ministerstwo Spraw Zagranicznych, którego przedstawiciele reprezentują Polskę w posiedzeniach tych grup.

- 1) Grupa Robocza UE ds. Terroryzmu/Aspekt międzynarodowy – COTER⁷ zajmuje się m.in. takimi kwestiami, jak współpraca z ONZ oraz innymi organizacjami międzynarodowymi (z OBWE czy Radą Europy), udział UE w Inicjatywie Globalnego Forum Zwalczenia Terroryzmu⁸, Kompleksowej Konwencji ONZ dotyczącej Zwalczenia Terroryzmu⁹, współpraca z USA, pomoc techniczna dla państw trzecich w sferze przeciwdziałania terroryzmowi oraz dialog polityczny z tymi państwami, a po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego realizuje również inicjatywy podejmowane przez Europejską Służbę Działań Zewnętrznych¹⁰.
- 2) Grupa Robocza ds. Zastosowania Szczególnych Środków w Celu Zwalczenia Terroryzmu – CP 931¹¹. Została utworzona w 2007 r. w celu udoskonalenia procedur sporządzania listy szczególnych środków przeciwko osobom, jednostkom i grupom zaangażowanym w ataki terrorystyczne, zgodnie z wytycznymi¹² przewidzianymi w *Rozporządzeniu Rady w sprawie szczególnych środków restrykcyjnych skierowanych przeciwko niektórym osobom i podmiotom mających na celu zwalczenie terroryzmu*¹³ i jego aktualizacji.

⁷ Working Party on Terrorism/International aspects.

⁸ Global Counter-Terrorism Forum (GCTF).

⁹ Comprehensive Convention on International Terrorism (CCIT).

¹⁰ European External Action Service.

¹¹ Working Party on Implementation of Council Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism. Tzw. Grupa Robocza ds. Wspólnego Stanowiska 931. Jej głównym zadaniem jest analizowanie wniosków o umieszczenie w wykazie lub usunięcie z niego oraz przygotowywanie regularnego przeglądu tego wykazu przez Radę, jak przewiduje art. 1 ust. 6 wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB.

¹² W pierwszej połowie 2007 r. Rada dokonała szczegółowego przeglądu oraz konsolidacji swoich procedur umieszczania w wykazie i usuwania z niego osób, grup i podmiotów. W wyniku tego przeglądu uzgodniono konkretne usprawnienia, polegające m.in. na sporządzeniu uzasadnień dotyczących osób, grup i podmiotów, wobec których zastosowano środki ograniczające na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2580/2001 oraz, w miarę możliwości, pism powiadamiających te osoby, grupy i podmioty o zastosowaniu wobec nich takich środków, *Roczne sprawozdanie Rady dla Parlamentu Europejskiego dotyczące głównych aspektów i podstawowych wyborów w zakresie WPZiB*, Bruksela 2007, s. 62.

¹³ *Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism* (Dz.U. L 344/70 z 28.12.2001 r.).

Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBiS)

Przed Traktatem z Lizbony zwalczanie terroryzmu w unijnej polityce wewnętrznej było elementem III filaru, tj. Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych. Od 1 grudnia 2009 r., kiedy na mocy nowych traktatów¹⁴ nastąpiło zniesienie filarów, przeciwdziałanie terroryzmowi w wymiarze wewnątrzunijnym zostało włączone do Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, który podlega Radzie ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Karnych, czyli Radzie JHA¹⁵.

Grupa Robocza UE ds. Terroryzmu – Working Party on Terrorism (WPT)

Grupa ta została utworzona w 1993 r., podczas prezydencji greckiej. Początkowo zajmowała się przede wszystkim oceną stopnia zagrożenia atakami terrorystycznymi w państwach UE, przeciwdziałaniem finansowaniu terroryzmu oraz opiniowaniem polityki wizowej.

Z uwagi na kompetencje wymienionych grup i zbieżność tematów, ściślejsza współpraca występuje między WPT i COTER. Jednym z jej przejawów jest, przyjęta w ramach dobrych praktyk i tradycji, zasada jednego wspólnego posiedzenia podczas każdej prezydencji¹⁶.

Grupa ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi – Counter Terrorism Group (CTG)

Na uwagę zasługuje także CTG, która została utworzona w następstwie ataków z 11 września 2001 r. poprzez wyodrębnienie problematyki dotyczącej terroryzmu islamskiego z Klubu Berneńskiego¹⁷. Grupa zajmuje się m.in. współpracą operacyjną oraz opracowywaniem analizy i oceny zagrożeń terrorystycznych na podstawie informacji przekazanych przez służby specjalne państw członkowskich. Podczas spotkań grupy dyskutuje się również zagadnienia związane z poprawą współpracy w walce z terroryzmem. Przewodnictwo w grupie jest rotacyjne, zgodne z kolejnością pełnienia prezydencji w UE. W związku z tym Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego w imieniu Polski, kierowała pracami CTG w drugiej połowie 2011 r.

2. Bezpieczeństwo nuklearne

Podczas polskiej prezydencji w Radzie UE został utworzony nowy organ przygotowawczy Rady – Grupa Ad Hoc ds. Ochrony Obiektów Jądrowych (Ad Hoc Group on Nuclear Security – AHGNS). Powstała ona w reakcji na wybuch w elektrowni jądrowej Fukushima-Daiichi w Japonii, który wydarzył się 11 marca 2011 r. po trzęsieniu ziemi i tsunami. W ramach solidarności cała Unia Europejska natychmiastowo zmobilizowała ekspertów i zasoby, aby pomóc Japonii w zminimalizowaniu rozmiarów katastrofy i ograniczeniu jej skutków.

¹⁴ Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁵ Justice and Home Affairs.

¹⁶ Tzw. *joint meeting*.

¹⁷ Klub Berneński jest nieformalnym, międzynarodowym podmiotem konsultacyjnym zajmującym się wzmacnianiem bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich.

Decyzja o utworzeniu nowego organu w Radzie zapadła na podstawie ogólno-unijnej procedury kompleksowej oceny ryzyka i bezpieczeństwa w odniesieniu do elektrowni jądrowych, którą przedłożyła Komisja Europejska i Europejska Grupa Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego¹⁸. Na szczycie, który odbył się w dniach 24–25 marca 2011 r. Rada Europejska podjęła decyzję, że wszystkie 143 elektrownie jądrowe na terenie UE zostaną poddane dodatkowej ocenie zgodnie z kryteriami obejmującymi zagrożenia naturalne i działaniem człowieka¹⁹. Oznaczało to, że problematyka dotycząca elektrowni jądrowych musiała zostać podzielona na działania w sferze bezpieczeństwa jądrowego, tj. *safety*, za które odpowiadają operatorzy obiektów jądrowych i krajowe organy regulacyjne, oraz na kwestie związane z ochroną obiektów jądrowych, tzw. ścieżkę *security*, którą zajęły się państwa członkowskie wspierane przez Komisję.

Powstanie nowej grupy podczas polskiego przewodnictwa wymagało dokonania wyboru, który organ na poziomie krajowym będzie odpowiedzialny za prace AHGNS, a tym samym stanie się w kraju instytucją wiodącą w problematyce ochrony obiektów jądrowych. Należało wziąć pod uwagę wiele elementów: nie tylko ustawowe zakresy kompetencyjne poszczególnych instytucji administracji państwowej, lecz także doświadczenie w zakresie polityki jądrowej. Po konsultacjach międzyresortowych, wskazując na zadania ustawowe, przewodnictwo przyznano Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Polska, obejmując przewodnictwo w nowo utworzonej grupie, musiała określić metody oraz program prac, a także przedstawić wytyczne dotyczące głównego zadania dla AHGNS, tj. przygotowania okresowego sprawozdania na temat ochrony fizycznej obiektów jądrowych.

3. Rola Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w polskiej prezydencji w Radzie UE

Podczas polskiej prezydencji, odgrywała wiodącą rolę w dwóch poniżej wskazanych organach przygotowawczych Rady UE i była odpowiedzialna za wyznaczenie kierunków prac UE w tym obszarze. W przygotowaniach programów dla każdej z grup należało uwzględnić zakres przedmiotowy ich prac, zadania wyznaczone przez akty wyższego szczebla oraz interesy poszczególnych państw członkowskich.

Grupa Robocza UE ds. Terroryzmu (WPT)

Z uwagi za ustawowe kompetencje w zakresie zwalczania terroryzmu²⁰ ABW, spośród innych służb RP, pełni najważniejszą funkcję w WPT od września 2008 r. W związku z tym Agencja była zobowiązana do zapewnienia udziału polskiej delegacji w posiedzeniach Grupy, przygotowywania stanowisk Polski do inicjatyw w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, ale także do koordynacji prac w ramach WPT na poziomie krajowym. ABW w momencie przejścia roli wiodącej, po konsultacjach, zebrała

¹⁸ European Nuclear Safety Regulator Group (ENSREG) to niezależne ciało doradcze złożone z urzędników wyższego szczebla pochodzących z krajowych władz nadzoru jądrowego bądź z organów regulacyjnych 27 państw członkowskich UE.

¹⁹ W tzw. testach wytrzymałościowych (*stress tests*) uwzględniono takie wydarzenia, jak rozbięcie samolotu czy atak terrorystyczny.

²⁰ Artykuł 5 Ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu.

zespół instytucji współpracujących²¹, aby skutecznie koordynować krajowe projekty. W wyniku międzyresortowych spotkań koordynacyjnych²² prowadzonych przez tzw. koordynatora krajowego ds. WPT zostały wypracowane ujednoczone zasady współpracy, wymiany informacji oraz mechanizm przygotowywania stanowisk Polski do inicjatyw przedkładanych na forum Grupy. Jednak najważniejszą kwestią było wyznaczenie przez każdą instytucję tzw. koordynatora współpracującego i jego zastępcy, którzy pełnią rolę swojego rodzaju punktów kontaktowych (*Point of Contact*)²³. Proces zintensyfikowanej współpracy w ramach WPT wprowadzony przez Agencję można podzielić na dwie części:

- 1) etap logistyczno-organizacyjny – od drugiej połowy 2009 r. do pierwszej połowy 2010 r.,
- 2) etap przygotowań merytorycznych – od drugiej połowy 2010 r.

Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego była zobowiązana do podjęcia, z odpowiednim wyprzedzeniem, prac wyznaczonych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych²⁴. Działania te miały charakter nie tylko organizacyjny i ogólnokrajowy. Z uwagi na długi proces konsultacyjny oraz dużą liczbę zaangażowanych podmiotów, z wyprzedzeniem rozpoczęto przygotowanie programu dla WPT. Pierwsze prace zostały podjęte w sierpniu 2010 r.²⁵ Głównym wyznacznikiem przy formułowaniu priorytetów było dla ABW własne doświadczenia bycie w codziennej pracy na poziomie krajowym i międzynarodowym. Dobrze ilustruje to główna inicjatywa dla grupy na czas polskiej prezydencji, tj. antyterrorystyczna ochrona sportowych imprez masowych. Wybór tego tematu jako najważniejszego punktu programu był podyktowany wieloma przesłankami, w tym:

- organizowaniem (wspólnie z Ukrainą) Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej EURO 2012,
- projektem *Działania Antyterrorystyczne podczas Międzynarodowych Imprez Sportowych. Rola Narodowych Centrów Antyterrorystycznych* realizowanym przez ABW, współfinansowanym przez Komisję Europejską²⁶,

²¹ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Ministerstwo Gospodarki, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Sprawiedliwości, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Centralne Biuro Śledcze Komendy Głównej Policji.

²² Spotkania odbywały się regularnie co kilka miesięcy w Centrum Antyterrorystycznym ABW.

²³ W każdym przypadku ustalania stanowiska Polski w sprawie inicjatywy unijnej w zakresie terroryzmu Koordynator Krajowy ds. WPT kontaktuje się drogą mailową bądź telefoniczną z daną instytucją za pośrednictwem koordynatorów współpracujących, którzy są odpowiedzialni za przygotowanie opinii dla omawianego zagadnienia w danym ministerstwie bądź służbie.

²⁴ Ministerstwo Spraw Zagranicznych zapewnia obsługę merytoryczną, organizacyjno-prawną, techniczną i kancelaryjno-biurową Pełnomocnikowi Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej zgodnie z *Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2010 r. zmieniającym Rozporządzenie w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do spraw Przygotowania Organów Administracji Rządowej i Sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską Przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej*.

²⁵ Prace przygotowawcze związane z polską prezydencją zostały rozpoczęte jeszcze pod koniec 2009 r., tj. w momencie odbycia studyjnych wizyt w państwach członkowskich, które sprawowały już prezydencję (październik 2009 r. – Szwecja, maj 2010 r. – Hiszpania). Pierwsza konsultacja priorytetów dla WPT odbyła się w formie pisemnej w sierpniu 2010 r.

²⁶ Projekt współfinansowany ze środków Komisji Europejskiej – Dyrekcji Generalnej Spraw Wewnętrznych z Programu Ramowego Unii Europejskiej na lata 2007–2013 *Bezpieczeństwo i ochrona wolności*, w ramach Programu *Zapobieganie, Gotowość i Zarządzanie Skutkami Aktów Terroryzmu i innych Zagrożeń dla Bezpieczeństwa*.

- wyznaczeniem priorytetu *wzmocnienie współpracy Państw Członkowskich w zakresie bezpieczeństwa imprez masowych* jako głównego priorytetu krajowego,
- wcześniejszymi pracami UE nad podręcznikiem dotyczącym ochrony imprez międzynarodowych.

Te cztery kwestie były podstawą przy formułowaniu planu realizacji wymienionej inicjatywy. Ponadto zostały wzięte pod uwagę dodatkowe elementy dotyczące:

- charakteru WPT (ochrona antyterrorystyczna),
- dotychczasowych prac UE w zakresie imprez masowych (w legislacji unijnej brakowało jakichkolwiek inicjatyw dotyczących zabezpieczenia tego rodzaju wydarzeń przed atakiem terrorystycznym).

Z uwagi na powtarzalność imprez sportowych w różnych państwach, Agencja podjęła się przygotowania dodatkowego rozdziału do istniejącego od 2007 r. *Podręcznika współpracy podczas ważnych imprez międzynarodowych przeznaczonego dla policji i organów bezpieczeństwa w formie aneksu, który będzie skupiał się na antyterrorystycznej ochronie wydarzeń sportowych*²⁷.

Aneks do *Podręcznika* jest ważnym wkładem ABW do przewodnictwa w Grupie Roboczej UE ds. Terroryzmu. Poza wyborem priorytetów²⁸, Agencja przygotowała jednocześnie cały program na sześć miesięcy polskiego przewodnictwa. Uwzględniono w nim agendy comiesięcznych posiedzeń, spotkania z instytucjami unijnymi, a także realizację działań wynikających ze strategicznych dokumentów w zakresie PWBIS²⁹.

Grupa ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi (CTG)

Przewodnictwo CTG, pełnione w tym samym czasie co polska prezydencja w Radzie UE, pozwala służbie danego kraju na lepszą realizację założonego programu. W ciągu sześciu miesięcy ABW odpowiadało za wyznaczanie kierunków prac CTG oraz prezentowanie zebranych w toku pracy informacji.

Debaty z udziałem przedstawicieli służb innych państw UE, w tym Norwegii i Szwajcarii, pozwoliły Agencji na włączenie do agendy prac grupy nowych tematów w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Ponadto z związku z atakami w Oslo i na wyspie Utøya, do których doszło podczas polskiego przewodnictwa (22 lipca 2011 r.), ABW przeprowadziła wielostronną debatę w reakcji na te dramatyczne wydarzenia.

Grupa Ad Hoc ds. Ochrony Obiektów Jądrowych (AHGNS)

Przygotowania do objęcia przewodnictwa w AHGNS, z uwagi na okoliczności powstania grupy³⁰ oraz jej tymczasowy charakter, przebiegały inaczej niż w WPT.

²⁷ Zalecenia Rady z 6 grudnia 2007 r. w sprawie *Podręcznika współpracy podczas ważnych imprez międzynarodowych przeznaczonego dla policji i organów bezpieczeństwa*, który w formie aneksu będzie skupiał się na antyterrorystycznej ochronie wydarzeń sportowych (2007/C 314/02).

²⁸ Agencja opracowała w sumie 5 priorytetów. Poza antyterrorystyczną ochroną masowych imprez sportowych są to: podsumowanie polityki antyterrorystycznej UE w świetle dziesiątej rocznicy ataków w Nowym Jorku, misja ewaluacyjna z zakresu cyberterroryzmu, przeciwdziałanie radykalizacji mniejszości z Kaukazu Płn. przebywającej w UE oraz zwalczanie ekstremizmu.

²⁹ Do najważniejszych dokumentów należą: *Program Sztokholmski* (dok. 11060/09) oraz *Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE* (dok. 5842/2/10).

³⁰ Decyzja o powstaniu AHGNS została podjęta 21 lipca 2011 r., tj. w trakcie trwania polskiej prezydencji.

Jednak i tu ważna była kwestia koordynacji z instytucjami współpracującymi³¹. ABW wielokrotnie organizowała spotkania konsultacyjne, aby w sposób wszechstronny przygotować się do kolejnych posiedzeń grupy³².

Z uwagi na fakt włączenia do prac grupy kwestii zagrożeń wynikających z działań umyślnych, w tym aktów terrorystycznych na elektrownie jądrowe, ABW zaangażowała w prace AHGNS Koordynatora UE ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi³³, a ponadto przeprowadziła konsultacje z trzema grupami unijnymi, zgodnie z ich zakresami kompetencyjnymi³⁴.

W wyniku intensywnych prac grupy pod polskim przewodnictwem zostało przygotowane *Sprawozdanie okresowe na temat ochrony obiektów jądrowych (Report on nuclear security)*, dokument 17061/11. Zostało ono załączone do *Komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego sprawozdania okresowego na temat kompleksowych ocen ryzyka i bezpieczeństwa w odniesieniu do elektrowni jądrowych w Unii Europejskiej (testy wytrzymałościowe)*³⁵. Ze względu na duże znaczenie problematyki bezpieczeństwa jądrowego i ochrony elektrowni jądrowych, ostatecznie dokument został przedłożony Radzie Europejskiej 9 grudnia 2011 r.

Wypracowane podczas polskiej prezydencji metody pracy AHGNS będą kontynuowane pod przewodnictwem Danii, która, bazując na wspomnianym już sprawozdaniu dotyczącym ochrony obiektów jądrowych, będzie zobowiązana do przygotowania *Sprawozdania końcowego* do czerwca 2012 r.

Znaczenie prezydencji dla ABW

Prezydencja była niewątpliwym wyzwaniem dla Polski jako kraju, który sprawował przewodnictwo po raz pierwszy. Jednak siedmioletnie doświadczenie wynikające z członkostwa w UE, a co za tym idzie możliwość zapoznania się z funkcjonowaniem instytucji unijnych,³⁶ pozwoliły przygotować i sprawować prezydencję w sposób rzetelny i profesjonalny. Mimo że prezydencja nie jest instrumentem służącym do promowania interesów krajowych, to *dopóki przedkładanie i forsowanie swoich interesów narodowych pozostaje zgodne z procedurami i odpowiada kierunkowi, w którym zmierza UE, postępowanie takie jest do zaakceptowania*³⁷. Stąd bardzo często ocena prezydencji zależy od stopnia realizacji założonego programu, a co za tym idzie – zakresu wdrożenia do systemu unijnego przygotowanych inicjatyw.

³¹ W ramach AHGNS z ABW współpracowały: Państwowa Agencja Atomistyki, Ministerstwo Gospodarki oraz Urząd Dozoru Technicznego.

³² Posiedzenia odbywały się co 2 tygodnie.

³³ Gilles de Kerchove, – *EU Counter-terrorism Coordinator (CTC)*.

³⁴ Europejską Grupą Organów Regulacyjnych ds. Bezpieczeństwa Jądrowego (*European Nuclear Safety Regulator Group – ENSREG*); Grupą Roboczą UE ds. Terroryzmu (*Working Party on Terrorism – WPT*) Grupą Roboczą UE ds. Terroryzmu/aspekt międzynarodowy (*Working Party on Terrorism/international aspect – COTER*).

³⁵ KOM (2011), 784 wersja ostateczna.

³⁶ Pracami każdego z organów przygotowawczych Rady UE opiekuje się pracownik Sekretariatu Generalnego Rady UE, który bierze udział w każdym posiedzeniu danego organu oraz współpracuje z prezydencją w realizacji przygotowanego przez nią programu, pilnując przy tym zgodności programu z procedurami unijnymi.

³⁷ M. Zuber, *Rola prezydencji...*, s. 41–42.

W przypadku ABW bezpośrednie zaangażowanie w prezydencję Polski w Radzie UE, poprzez przewodnictwo w grupach Rady UE, przyniosło wymierne wyniki w postaci:

- praktycznego szkolenia z procedur legislacyjnych UE oraz systemu instytucjonalnego Unii dla osób, które zostały zaangażowane w realizację zadań prezydencji,
- podniesienia kwalifikacji językowych (język angielski i francuski),
- możliwości odbycia stażu i wizyt studyjnych w instytucjach unijnych,
- ugruntowania najważniejszej roli Agencji w określonych tematach.

Niewątpliwą korzyścią z prezydencji jest możliwość wywierania realnego wpływu na legislację unijną dotyczącą przeciwdziałania terroryzmowi. Błędne byłoby myślenie, że żadnych inicjatyw prawnych nie można podejmować bez sprawowania przewodnictwa w Radzie UE. Jednak z praktyki brukselskiej jednoznacznie wynika, że bez autorytetu, jaki niesie za sobą prezydencja, szansa na osiągnięcie sukcesu jest wielokrotnie niższa.

Do niezaprzeczalnych korzyści należy również zaliczyć nawiązanie ściślejszej współpracy bilateralnej z poszczególnymi państwami członkowskimi, a także rozwój kontaktów z podmiotami unijnymi³⁸. To dzięki nieformalnym spotkaniom poświęconym programowi i poszczególnym priorytetom udało się rozwinąć współpracę w innych obszarach działania.

Zaprezentowany na posiedzeniu WPT w lipcu 2011 r. program, opracowany przez ABW, spotkał się z aprobatą państw członkowskich. Elastyczność w prowadzeniu konsultacji, umiejętne wprowadzanie zmian w projektach dokumentów³⁹ oraz konsekwentna obrona przedłożonych inicjatyw pozwoliły na efektywne zakończenie prezydencji i ugruntowanie pozycji ABW jako instytucji odpowiedzialnej za zwalczanie terroryzmu.

Z kolei wykorzystanie posiadanego doświadczenia w dziedzinie procesu legislacyjnego UE oraz funkcjonowania instytucji i agencji unijnych pozwoliły na pełny sukces w pracach AHGNS. Pomimo presji politycznej związanej z problematyką dotyczącą zagadnień jądrowych w poszczególnych państwach członkowskich, ograniczonego czasu, niewielkiego doświadczenia w zarządzaniu elektrowniami jądrowymi, ABW, z ramienia polskiej prezydencji, przeprowadziła bardzo dokładny, pierwszy przegląd wszystkich obiektów jądrowych w Unii Europejskiej pod kątem ich ochrony fizycznej.

³⁸ W ramach przygotowań programu przedstawiciele ABW odbyli spotkania z: Komisją Europejską, Koordynatorem UE ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi (Gillesem de Kerchove), Europejską Agencją Bezpieczeństwa Sieci i Informatyki (ENISA), Europolem i Centrum Sytuacyjnym UE (SitCen).

³⁹ Agencja do każdego z priorytetów przygotowała projekty dokumentów:

- *Misja ewaluacyjna poświęcona systemom z zakresu cyberbezpieczeństwa w UE ze szczególnym uwzględnieniem przeciwdziałania cyber-atakami (Peer evaluation on cyber security systems in the EU with a particular emphasis on countering cyber terrorist attacks – discussion paper)*, dok. DS. 1446/11.
- *Projekt Aneksu do „Podręcznika współpracy podczas ważnych imprez międzynarodowych przeznaczonych dla policji i organów bezpieczeństwa” (Draft Annex to the „Handbook for police and security authorities concerning cooperation at major events with an international dimension”)*, dok. CM 1452/11.
- *Kwestionariusz w sprawie zmian strukturalnych w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi oraz zmian w polityce antyterrorystycznej UE w ostatniej dekadzie (Questionnaire on structural changes in countering terrorism and adjustment of counter terrorism policy of the EU over the last decade)*, dok. CM 3783/11.

O autorach

About the Authors

- Wojciech Basiński**, mjr, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Dariusz Blachut, dr, ppłk, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Arkadiusz Bródka, płk, Dyrektor Delegatury Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Szczecinie
Piotr Chlebowicz, dr, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Wydział Prawa i Administracji
Jacek Gawryszewski, ppłk, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Katarzyna Gołąb, st. plut., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Waldemar Hołodniuk, mjr SG, Komendant Sudeckiego Oddziału Straży Granicznej
Krzysztof Izak, mjr, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Iwona Jankowska-Czyż, absolwentka Uniwersytetu Warszawskiego, laureatka III nagrody konkursu Szefa ABW na najlepszą pracę licencjacką/magisterską z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego
Krzysztof Jaworowicz, mjr, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Edyta Jaworska, st. plut., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Anna Kañciak, plut., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Jarosław Korbacz, mjr, Dyrektor Delegatury Stołecznej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Warszawie
Radosław Kotowicz, ppor., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Ewa Maćkowiak, st. kpr., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Beata Maćnior-Majka, por., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Kazimierz Mordaszewski, płk, Dyrektor Biura Prawnego Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Małgorzata Niebrzydowska, mjr, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Anna Pieszko-Sroka, por., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Piotr Pomianowski, ppłk, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Piotr Potejko, dr, ppłk, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Grzegorz Rosicki, por., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Remigiusz Rosicki, dr, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Andrzej Rylski, por., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Dagmara Sowińska, ppor., Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Tomasz Szewczyk, Szef Wydziału Ochrony Infrastruktury Krytycznej Rządowego Centrum Bezpieczeństwa
Bogdan Szukalski, dr, konsultant naukowy w Zakładzie Neurochemii Instytutu Psychiatrii i Neurologii
Klaudiusz Wiśniewski, absolwent Uniwersytetu Jagiellońskiego, laureat II nagrody konkursu Szefa ABW na najlepszą pracę licencjacką/magisterską z dziedziny bezpieczeństwa wewnętrznego

Podstawowe zasady recenzowania publikacji w „Przeglądzie Bezpieczeństwa Wewnętrznego”

1. Do oceny każdej publikacji powołuje się co najmniej dwóch niezależnych recenzentów spoza jednostki.
2. W przypadku tekstów powstałych w języku obcym, co najmniej jeden z recenzentów jest afiliowany w instytucji zagranicznej innej niż narodowość autora pracy.
3. Autorzy i recenzenci nie znają swoich tożsamości (tzw. *double-blind review proces*).
4. W innych rozwiązaniach recenzent podpisuje deklarację o niewystępowaniu konfliktu interesów; za konflikt interesów uznaje się zachodzące między recenzentem a autorem:
 - a) bezpośrednie relacje osobiste (pokrewieństwo, związki prawne, konflikt),
 - b) relacje podległości zawodowej,
 - c) bezpośrednia współpraca naukowa w ciągu ostatnich dwóch lat poprzedzających przygotowanie recenzji.
5. Recenzja ma formę pisemną i kończy się jednoznacznym wnioskiem o dopuszczeniu artykułu do publikacji lub jego odrzuceniu.
6. Recenzenci oceniając teksty, zwracają uwagę na ich charakter naukowy, układ publikacji, styl, język, stosowaną terminologię, cytowaną literaturę, poprawność zapisów bibliograficznych oraz na to, czy tytuł artykułu jest adekwatny do poruszanych w nim treści.
7. Zasady kwalifikowania lub odrzucenia publikacji i formularz recenzencki są podane do publicznej wiadomości na stronie internetowej Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego
8. Nazwiska recenzentów poszczególnych publikacji/numerów nie są ujawniane; raz w roku czasopismo podaje do publicznej wiadomości listę recenzentów współpracujących.

Informacja dla autorów „Przeгляdu Bezpieczeństwa Wewnętrznego”

Redakcja zwraca się do wszystkich autorów nadsyłających teksty do druku o stosowanie następujących zasad:

1. Wszystkie teksty należy przysyłać w postaci zapisu elektronicznego (Word, Open Office) pod adresem Redakcji: redakcja.pbw@abw.gov.pl
2. Do artykułu należy dołączyć: streszczenie o objętości tekstu do pół strony wydruku komputerowego oraz notkę o autorze (zawód lub tytuł naukowy, miejsce pracy). W miarę możliwości prosimy również o nadsyłanie streszczenia w języku angielskim.
3. Autorzy powinni wypełnić dostępny na stronie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego *Formularz zgody autora na publikację artykułu w czasopiśmie „PBW”* i przesłać go pod adresem Redakcji podanym w punkcie pierwszym.
4. Wszelkie ilustracje, zdjęcia oraz schematy, które autor chciałby umieścić w artykule, powinny być dostarczone w oddzielnych oryginalnych plikach, ich wymiary powinny być nie mniejsze, niż te, które mają być otrzymane po wydruku oraz możliwie jak najlepszej jakości (min. 600 dpi). W przypadku dostarczenia ilustracji złej jakości, Redakcja zastrzega sobie prawo do ich nieumieszczenia.
5. Należy podać źródła wszystkich materiałów ilustracyjnych (zdjęć, rysunków, wykresów, schematów, tabel itd.).
6. Na końcu podpisu pod materiałem ilustracyjnym należy stawiać kropkę.
7. Odsyłacze do przypisów powinny być umieszczone w tekście przed znakami interpunkcyjnymi – kropką kończącą zdanie (wyjątek: skrót r. – rok lub podobny), przecinkiem itd.
8. Cytaty ze źródeł i literatury przedmiotu, nazwy ustaw i innych aktów prawnych, tytuły prac naukowych, utworów literackich, muzycznych, dramatycznych, obrazów, wystaw, konferencji, sesji naukowych, konkursów należy wyróżnić kursywą.
9. W bibliografii i przypisach powinien być zachowany następujący schemat opisu:
 - a) przypis zaczynamy wielką literą (wyjątek stanowi przypis internetowy) i kończymy kropką,
 - b) przypis archiwalny: nazwa archiwum, po przecinku nazwa zespołu, sygnatura, ewentualnie tom, tytuł dokumentu (kursywą), data, karta,

PRZYKŁAD:

AIPN, OBUiAD w Krakowie, IPN Kr 144/1, *Materiały Wojewódzkiej Komisji Kwalifikacyjnej. Oświadczenie Pawła Kosiby z dnia 4 X 1990 r.*, k. 57.

- c) druki zwarte: inicjał imienia, nazwisko autora, po przecinku tytuł (kursywą), po przecinku ewentualnie tom, po przecinku miejsce i rok wydania, po przecinku strony; po tytule publikacji zamieszczonej w pracy zbiorowej stawiamy przecinek i piszemy: w: i tytuł pracy (kursywą),

PRZYKŁAD:

W. Nowak, *Urząd Ochrony Państwa, w: Historia służb specjalnych*, K. Kowalski (red.), t. 3, Warszawa 1999, PWN, s. 36.

- d) artykuły w czasopismach: inicjał imienia, nazwisko autora, po przecinku tytuł (kursywą), po przecinku tytuł czasopisma w cudzysłowie, dalej (bez przecinka) rok wydania, po przecinku tom, zeszyt, numer, część (w opisie należy stosować cyfry arabskie), po przecinku strony,

PRZYKŁAD:

W. Nowak, *Służba więzienna*, „Prokuratura i Prawo” 2009, nr 4, cz. 2, s. 13.

- e) wydawnictwa internetowe: adres internetowy (bez podkreśleń i hiperłączy), po przecinku w nawiasie kwadratowym informacja o dostępie (w dacie miesiąc należy podać cyfrą rzymską),

PRZYKŁAD:

<http://www.pbw.gov/abw/cat.htm>, [dostęp: 1 XII 2011].

- f) podając strony należy stosować skrót: s. i dywiz ze światłami, np.: s. 30, s. 24–27,
g) należy stosować oznaczenia: tamże, ten sam, ta sama, passim, (Jeżeli zwroty tego typu rozpoczynają przypis, należy stosować wielką literę), inicjał imienia, nazwisko autora, po przecinku skrót tytułu (kursywą), po przecinku strony; nie stosujemy: *op. cit.*, *loc. cit.*,

PRZYKŁAD:

W. Nowak, *Służba...*, s. 12.

Tamże, s. 14.

- h) po skrócie : zob. i por. nie stawiamy dwukropka,
i) po skrócie: cyt. za: stawiamy dwukropka.
10. W tekstach zasadniczych należy stosować ogólnie przyjęte skróty (np., itp., m.in., rkps, mps, t., z., itd.), a także z reguły: r. (rok) i w. (wiek).
 11. W tekście głównym należy stosować zapis daty: 3 lipca 1969 r.; w przypisach nazwę miesiący należy podać cyfrą rzymską, gdy występują wraz z dniem i rokiem (bez oddzielających je kropek), w innych przypadkach słownie.
 12. Należy podawać pełne imię i nazwisko osoby, która wymieniana jest w tekście po raz pierwszy.
 13. Należy podawać pełne nazwy instytucji, organizacji, urzędów itp., jeśli są wymienione w tekście po raz pierwszy.
 14. Obce nazwy organizacji oraz skróty od nich utworzone powinny być pisane antykwą (tekstem prostym).
 15. Nie należy stosować tzw. twardych spacji.
 16. Przy edycji dokumentów źródłowych należy stosować następujące zasady:
 - a) nagłówek dokumentu powinien składać się z daty powstania dokumentu, miejsca powstania dokumentu oraz – po myślniku – regestu dokumentu (data powstania dokumentu ma następujący zapis: rok, miesiąc, dzieło, a brakujące elementy daty należy uzupełnić w nawiasie kwadratowym),
 - b) ortografię i interpunkcję tekstu należy uwspółcześniać,
 - c) stosowane w dokumentach różne sposoby zapisu daty powinny być ujednolicone do następującej formy, np. 12 VIII 1946, nie należy zamieniać na liczbę rzymską nazw miesięcy pisanych słownie,

- d) wszelkie wyróżnienia w oryginalnym tekście dokumentu, dokonane przez jego twórcę, powinny być oddane za pomocą czcionki wytłuszczonej,
 - e) nawiasy ukośne /.../ powinny być zamieniane na nawiasy półokrągłe (...),
 - f) skróty słownikowe należy pozostawić bez rozwinięcia,
 - g) skróty niekonwencjonalne należy rozwijać w nawiasach kwadratowych antykwą,
 - h) opuszczenia pochodzące od wydawcy powinny być zaznaczone trzema kropkami w nawiasie okrągłym,
 - i) opuszczenia w cytacie pochodzące od autora artykułu należy zaznaczyć trzema kropkami w nawiasie kwadratowym.
10. Redakcja zastrzega sobie prawo do zwracania autorom tekstów opracowanych bez uwzględnienia powyższych zasad.
 11. Redakcja zastrzega sobie prawo do dokonywania zmian i skrótów w porozumieniu z autorem.
 12. Redakcja zwraca uwagę, że *ghostwriting*¹ i *guest authorship*² są przejawem nierzetelności naukowej, a wszelkie wykryte przypadki praktyk niezgodnych z zasadami etyki obowiązującej w nauce będą ujawniane, włącznie z powiadomieniem odpowiednich podmiotów (instytucji zatrudniających autorów, towarzystw naukowych, stowarzyszeń edytorów naukowych itp.).
 13. Redakcja zwraca uwagę, iż autorzy tekstów powinni w sposób przejrzysty, rzetelny i uczciwy prezentować rezultaty swojej pracy, a wszelkie przejawy nierzetelności naukowej, zwłaszcza łamanie i naruszanie zasad etyki obowiązujących w nauce, będą dokumentowane przez Redakcję.

¹ Z *ghostwriting* mamy do czynienia wówczas, gdy ktoś wniósł istotny wkład w powstanie publikacji, ale jego udział jako autora nie zostaje ujawniony lub choćby uwzględniony w podziękowaniach dołączonych do tekstu.

² Sytuacja określana też jako *honorary authorship* – osoba podana jako autor czy współautor tekstu miała znikomy udział lub wcale nie uczestniczyła w tworzeniu publikacji.