

PIOTR BURCZANIUK

Prawne aspekty walki z terroryzmem w krajowym porządku prawnym na tle wyzwań kształtowanych prawodawstwem europejskim

Abstrakt

W artykule podjęto temat prawnych aspektów walki z terroryzmem w krajowym porządku prawnym na tle wyzwań kształtowanych prawodawstwem europejskim. Analizowane zagadnienie jest ciekawe z uwagi na brak szerszych i aktualnych analiz prowadzonych w obszarze nauk prawnych, poświęconych przedstawieniu i eksplikacji prawodawstwa obejmującego przedmiotowo problematykę walki z terroryzmem. Niniejsze opracowanie jest próbą wypełnienia tej luki badawczej.

W celu kompleksowego przybliżenia tematu i realizacji celów postawionych w artykule rozważania poprowadzono w sześciu zasadniczych częściach. We wstępie określono tezę pracy oraz jej cele, następnie kolejno: dokonano analizy kształtowania regulacji prawnych prawa krajowego nakierowanych na przeciwdziałanie terroryzmowi; omówiono znaczenie ustawy o działaniach terrorystycznych w normatywnym systemie zwalczania terroryzmu w Polsce, z uwzględnieniem perspektywy i doświadczeń pięciolecia jej obowiązywania; zaprezentowano aktualny stan prawny Unii Europejskiej w obszarze terroryzmu; opisano perspektywy i wyzwania regulacyjne prawa polskiego na tle działań legislacyjnych organów UE; dokonano podsumowania prowadzonych rozważań, określając perspektywy i wyzwania regulacyjne stojące przed prawodawcą krajowym na tle kierunków projektowanych rozwiązań legislacyjnych w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe:

polskie
ustawodawstwo
antyterrorystyczne,
europejskie
prawodawstwo
antyterrorystyczne,
ustawa
o działaniach
terrorystycznych,
antyterroryzm,
walka
z terroryzmem

Wstęp

W doktrynie prawniczej jako wynik prowadzonych analiz rodzajów i zakresów rozwiązań prawnych przyjmowanych w wybranych państwach i nakierowanych celowościowo na zwalczanie zjawiska terroryzmu wskazuje się dwa główne ich modele, tj. tzw. ustawodawstwo antyterrorystyczne formalne i ustawodawstwo antyterrorystyczne materialne. Jak wskazuje P. Chomentowski, (...) *w pierwszym wypadku będziemy mówili o państwach, które w swoim porządku prawnym mają jeden lub kilka aktów rangi ustawowej, który bezpośrednio i wyłącznie dotyczy całości obszaru walki z terroryzmem. Drugi przypadek to cały system rozproszonych w różnych ustawach przepisów traktujących o trybie i środkach stosowanych do walki z terroryzmem*¹.

Przyjmując za punkt wyjścia ów dualistyczny podział regulacji antyterrorystycznych, należy wskazać, że podstawowym celem niniejszego artykułu jest próba syntetycznego opisu zakresu regulacji tworzących polski system antyterrorystyczny na tle zmian, które w nim zaszły w związku z przyjęciem *Ustawy z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych* (wspomnianą ustawą *de iure* zastąpiono model materialny modelem formalnym). Omówienie tych regulacji nie jest jednak możliwe bez odniesienia do prawodawstwa Unii Europejskiej, które, jak w rozporządzeniach UE, przez skutek bezpośredniego obowiązywania współtworzy system krajowy albo też, jak w dyrektywach, wyznacza kierunek krajowych działań legislacyjnych. Wreszcie, sięgnięcie do źródeł prawodawczych UE jest niezbędne do uchwycenia zachodzących lub projektowanych zmian w tych regulacjach, których zakres coraz częściej dotyka problematyki zagrożeń bezpieczeństwa państwa nazywanych „asymetrycznymi” lub „hybrydowymi”. Omówieniu tych zagadnień poświęcone będą poszczególne części niniejszego opracowania.

Rys historyczny

Jak podkreśla M. Gołaszewska, (...) *w polskim systemie prawnym pojęcie „terroryzm” nie zostało legalnie zdefiniowane. (...) jest natomiast raczej terminem o charakterze naukowym, obrazującym stan zagrożenia społecznego*

¹ P. Chomentowski, *Polski system antyterrorystyczny. Prawno-organizacyjne kierunki ewolucji*, Warszawa 2014, s. 47.

wywołanego czynem o charakterze terrorystycznym². Biorąc powyższe pod uwagę, należy wskazać, że problematyka terroryzmu w krajowym systemie prawnym została podjęta przez ustawodawcę stosunkowo późno, gdyż dopiero ustawą z 27 września 2002 r.³, która z dniem 1 grudnia 2002 r. wprowadziła zmiany w *Ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł*⁴, m.in. uzupełniając jej tytuł o zwrot „oraz o przeciwdziałaniu finansowaniu terroryzmu”. Jak wskazywano w uzasadnieniu do projektu ustawy zmieniającej:

(...) zaproponowana zmiana tytułu ustawy wiąże się z faktem objęcia przedmiotowym projektem problematyki przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu. Wprowadzenie regulacji związanych z tą problematyką stanowi jeden z elementów służących realizacji postanowień rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 (2001) w sprawie zwalczania terroryzmu międzynarodowego oraz zaleceń Grupy Zadaniowej ds. Zwalczania Prania Pieniędzy funkcjonującej pod auspicjami OECD (FATF). Zaproponowane rozwiązania odnoszą się wyłącznie do kwestii przekazywania przez Generalnego Inspektora instytucjom obowiązanych informacji o osobach, co do których zachodzi uzasadnione podejrzenie, że pomagają one lub uczestniczą w popełnieniu aktów terrorystycznych oraz stwarzają możliwość inicjowania procedury blokady środków finansowych znajdujących się na rachunku⁵.

Ustawa ta wprowadziła więc pierwszą quasi-definicję „terroryzmu” do polskiego systemu prawnego, uznając za „akt terrorystyczny” przestępstwa przeciwko pokojowi, ludzkości oraz przestępstwa wojenne, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu powszechnemu oraz

² M. Gołaszewska, *Zadania ABW w zakresie zwalczania zagrożeń godzących w bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i jego porządek konstytucyjny*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2021, s. 46–47.

³ *Ustawa z dnia 27 września 2002 r. o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł* (DzU z 2002 r. nr 180 poz. 1500).

⁴ Tekst pierwotny został ogłoszony w DzU z 2000 r. nr 116 poz. 1216.

⁵ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/338.htm> [dostęp: 22 XI 2021].

przestępstwa określone w art. 134 i 136 *Ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny*⁶, zwanej dalej kodeksem karnym. Definicja ta została ukształtowana przedmiotowo, odwołując się do określonych typów czynów zabronionych objętych kodeksem karnym, który, co istotne, nie definiował wówczas pojęcia przestępstwa o charakterze terrorystycznym.

W prawie karnym materialnym zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone przez ustawodawcę dopiero w 2004 r., kiedy to na mocy ustawy z 16 kwietnia 2004 r.⁷ uzupełniono od 1 maja 2004 r. kodeks karny o definicję przestępstwa o charakterze terrorystycznym, rozumianego jako czyn zabroniony zagrożony karą pozbawienia wolności, której górna granica wynosi co najmniej 5 lat, popełniony w celu: 1) poważnego zastraszenia wielu osób, 2) zmuszenia organu władzy publicznej Rzeczypospolitej Polskiej lub innego państwa albo organu organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania określonych czynności, 3) wywołania poważnych zakłóceń w ustroju lub gospodarce Rzeczypospolitej Polskiej, innego państwa lub organizacji międzynarodowej – a także groźba popełnienia takiego czynu. Ponadto wprowadzono zmiany w brzmieniu art. 258 tego kodeksu, który penalizuje udział w zorganizowanej grupie przestępczej, rozszerzając go o grupę albo związek mające na celu popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz różnicując odpowiedzialność w zależności od zaangażowania, tzn. zakładania, kierowania lub też udziału w takiej grupie. Jak wskazywano w uzasadnieniu do ustawy zmieniającej, miała ona na celu:

(...) dostosowanie prawa polskiego do wymagań instrumentów prawnych Unii Europejskiej, przyjętych w latach 2001–2002, w ramach tzw. „nowego *acquis*”. Decyzja ramowa z dnia 13 czerwca 2002 r. o zwalczaniu terroryzmu zobowiązuje państwa członkowskie do przyjęcia jednolitej definicji przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Celem takiego działania nie jest tu li tylko osiągnięcie skutku teoretyczno-systemowego. Fakt, że dany typ przestępstw kwalifikowany jest jako przestępstwo o charakterze terrorystycznym, ma bowiem wpływ na zaostrenie wymiaru kary za nie⁸.

⁶ Obecne brzmienie ustawy opublikowane w DzU z 2020 r. poz. 1444.

⁷ *Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (DzU z 2004 r. nr 93 poz. 889).

⁸ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/opisy/2407.htm> [dostęp: 22 XI 2021].

Z uwagi na to, że państwa członkowskie były zobowiązane do implementowania rozwiązań prawnych przewidzianych w powołanej decyzji ramowej do końca 2002 r., przełożyło się to na konieczność ich przyjęcia przez Polskę wraz z przystąpieniem do Unii.

Jak wskazuje T. Batory, (...) *dokonując dekodowania przestępstw o charakterze terrorystycznym na podstawie zapisów Kodeksu karnego, mając na względzie typizację przestępstw w części szczególnej owego, należy wskazać, iż chodzi tu o następujące przestępstwa: Art. 118 (Eksterminacja), Art. 118a (Zamach przeciwko ludności), Art. 119 (Przemoc i groźba bezprawna), Art. 120 (Środki masowej zagłady), Art. 127 i 128 (Zamach stanu), Art. 134 (Zamach na życie Prezydenta), Art. 140 (Zamach terrorystyczny), Art. 148 (Zabójstwo), Art. 163 (Spowodowanie niebezpiecznych zdarzeń), Art. 164 (Bezpośrednie niebezpieczeństwo), Art. 165 (Inne niebezpieczeństwa), Art. 165a (Sfinansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym), Art. 166 (Piractwo), Art. 167 (Niebezpieczne urządzenia lub substancje), Art. 170 (Rozbójnictwo morskie), Art. 173 (Katastrofa), Art. 174 (Niebezpieczeństwo katastrofy), Art. 252 (Wzięcie zakładnika), Art. 255a (Rozpowszechnianie treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa), Art. 258 § 2 i § 4 (Zorganizowana grupa i związek przestępczy), Art. 259a (Przekroczenie granicy RP w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym)*⁹.

Na kanwie analizy zmian obu wskazanych powyżej ustaw należy wysnuć podstawowy wniosek, że wprowadzenie problematyki zwalczania terroryzmu do krajowego prawodawstwa nie było wynikiem wewnętrznych analiz i postulatów legislacyjnych, lecz bezpośrednim następstwem konieczności dostosowania polskiego systemu prawa do wymogów wynikających z członkostwa w Organizacji Narodów Zjednoczonych oraz trwającego procesu integracji z Unią Europejską.

W tym kontekście podobnego charakteru nabiera dokonana w 2009 r. duża reforma¹⁰ systemu przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, uwzględniająca w krajowych regulacjach prawnych wymogi

⁹ T. Batory, *Zadania ABW w zakresie rozpoznawania, zapobiegania i wykrywania przestępstw*, w: *Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego*, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2021, s. 73–74.

¹⁰ *Dokonana Ustawą z dnia 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 innych ustaw* (DzU z 2009 r. nr 166 poz. 1317).

wprowadzone Dyrektywą 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r.¹¹ oraz Dyrektywą Komisji 2006/70/WE z 1 sierpnia 2006 r. ustanawiającą środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE¹². Na mocy tej reformy uchylono w pierwszej z analizowanych ustaw definicję pojęcia „akt terrorystyczny”, wprowadzając definicję pojęcia „finansowanie terroryzmu”, rozumianego jako czyn zabroniony – wprowadzony jako nowy – w art. 165a kodeksu karnego. Jak wskazywano w uzasadnieniu do ustawy reformującej, (...) *wymóg penalizacji finansowania terroryzmu przewidziany został w międzynarodowej konwencji o zwalczaniu finansowania terroryzmu, która została ratyfikowana przez RP (...). Do kwestii finansowania terroryzmu odnosi się również dyrektywa 2005/60/WE. W tym zakresie regulacja powyższa ma na celu nie tylko pełną implementację dyrektywy, ale również ujednoczenie stosowania standardów międzynarodowych*¹³. Analizując zmiany w gałęzi prawa karnego nakierowane na przeciwdziałanie terroryzmowi, należy zauważyć, że ustawodawca na mocy nowelizacji¹⁴, która weszła w życie 14 listopada 2011 r., dodał do kodeksu karnego w art. 255a nowy typ czynu zabronionego nakierowany na rozpowszechnianie treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Wprowadzenie tych zmian, podobnie jak poprzednio, było następstwem konieczności implementacji regulacji unijnych, w tym wypadku decyzji ramowej Rady 2008/919/WSiSW z 21 listopada 2008 r. zmieniającej decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu, poszerzającej katalog

¹¹ Dyrektywa 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz. Urz. UE L 309/13 z 24 XI 2005 r.).

¹² Dyrektywa Komisji 2006/70/WE z dnia 1 sierpnia 2006 r. ustanawiająca środki wykonawcze do dyrektywy 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do definicji osoby zajmującej eksponowane stanowisko polityczne, jak również w odniesieniu do technicznych kryteriów stosowania uproszczonych zasad należytej staranności wobec klienta oraz wyłączenia z uwagi na działalność finansową prowadzoną w sposób sporadyczny lub w bardzo ograniczonym zakresie (Dz. Urz. UE L 214/29 z 4 VIII 2006 r.).

¹³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy 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 innych ustaw, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1660.htm> [dostęp: 22 XI 2021].

¹⁴ Ustawa z dnia 29 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (DzU z 2011 r. nr 191 poz. 113).

„przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną” o przestępstwo nawoływania do popełnienia przestępstwa terrorystycznego, rekrutacji na potrzeby terroryzmu oraz szkolenia na potrzeby terroryzmu.

Poza dwoma analizowanymi aktami ustawowymi ważne miejsce w krajowych regulacjach prawnych poświęconych zjawisku terroryzmu zajęła uchwalona *Ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym*¹⁵, która określiła organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania, w tym w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Co ważne, na mocy nowelizacji¹⁶ tej ustawy (weszła w życie 19 września 2009 r.) rozszerzono zakres jej definicji legalnych o pojęcie „zdarzenia o charakterze terrorystycznym”, pod którym rozumiano sytuację powstałą na skutek czynu określonego w art. 115 § 20 kodeksu karnego lub zagrożenie zaistnienia takiego czynu, mogącego doprowadzić do sytuacji kryzysowej. Ponadto dodano do ustawy art. 12a, który regulował współpracę w zakresie przeciwdziałania, zapobiegania i usuwania skutków zdarzeń o charakterze terrorystycznym między organami administracji publicznej oraz posiadaczami samoistnymi i zależnymi obiektów, instalacji lub urządzeń infrastruktury krytycznej. Mocą tego przepisu podkreślono rolę organów administracji rządowej właściwych w sprawach rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania zagrożeń, w tym szczególną rolę Szefa ABW, który otrzymał ustawowe upoważnienie do udzielania zaleceń w celu ochrony infrastruktury krytycznej organom i podmiotom zagrożonym działaniami o charakterze terrorystycznym oraz przekazywania do tych podmiotów niezbędnych informacji służących przeciwdziałaniu tym zagrożeniom, także uzyskanych w toku działalności operacyjnej¹⁷.

Trzeba pamiętać, że problematyka zagrożeń terrorystycznych była również podejmowana przez ustawodawcę w regulacjach dotyczących stanów nadzwyczajnych. *Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym*¹⁸ w art. 2 brzmienia pierwotnego wskazywała, że uzasadnieniem dla skierowania do Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wniosku o wprowadzenie stanu wyjątkowego jest zaistnienie sytuacji

¹⁵ Tekst jednolity: DzU z 2022 r. poz. 261.

¹⁶ Dokonanej *Ustawą z dnia 17 lipca 2009 r. o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym* (DzU z 2009 r. nr 131 poz. 1076).

¹⁷ Por. *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o zarządzaniu kryzysowym*, <http://orka.sejm.gov.pl/proc6.nsf/opisy/1699.htm> [dostęp: 22 XI 2021].

¹⁸ Tekst pierwotny ogłoszony w DzU z 2002 r. nr 113 poz. 985.

szczególnego zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, które nie może być usunięte poprzez użycie zwykłych środków konstytucyjnych. Podobnie *Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁹ w art. 2 brzmienia pierwotnego dawała podstawę Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej do wprowadzenia, na wniosek Rady Ministrów, stanu wojennego na części albo na całym terytorium państwa w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, w tym spowodowanego działaniami terrorystycznymi, zbrojnej napaści na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub gdy z umowy międzynarodowej wynika zobowiązanie do wspólnej obrony przeciwko agresji.

Tematyka zagrożeń terrorystycznych jest istotna również w ustawodawstwie ustrojowym organów ochrony prawnej, w szczególności w *Ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji*, *Ustawie z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej*, *Ustawie z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu*, zwanej dalej ustawą o ABW oraz AW, a także innych aktach prawa obejmujących wybrane aspekty dotyczące określonego rodzaju zagrożeń²⁰. Zawarto w nich problematykę działań antyterrorystycznych z perspektywy zakresu powierzonych danej służbie zadań i przyznanych uprawnień oraz zasad współdziałania i wymiany informacji.

Szczegółowe procedury działania zaś były ujmowane w aktach prawnych o charakterze wewnętrznie obowiązującym oraz w bliżej niesformalizowanych dokumentach tworzonych zarówno na poziomie Rady Ministrów czy też poszczególnych resortów oraz służb i instytucji, jak i w porozumieniach o charakterze administracyjnym pomiędzy nimi. Istotne zadania związane m.in. z opracowywaniem projektów standardów i procedur w zakresie zwalczania terroryzmu oraz występowania z wnioskiem do właściwych ministrów w celu podjęcia działań legislacyjnych zmierzających do usprawnienia metod i form zwalczania terroryzmu wykonywał i wykonuje istniejący od 25 października 2006 r.

¹⁹ Tekst pierwotny ogłoszony w DzU z 2002 r. nr 156 poz. 1301.

²⁰ Szczegółowy wykaz podstawowych ustaw regulujących zakres zadań realizowanych w odniesieniu do poszczególnych rodzajów zagrożeń terrorystycznych przez właściwe podmioty stanowił załącznik nr 1 do *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019* (MP z 2014 r. poz. 1218).

Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych²¹, działający jako organ pomocniczy Rady Ministrów.

Analiza zarysowanego powyżej rozwoju prawodawstwa krajowego, który był nakierowany na przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w ujęciu historycznym, pozwala wysnuć tezę, że przebiegał on zgodnie z modelem materialnym, tworząc system przepisów rozproszonych w różnych ustawach i innych aktach normatywnych i nienormatywnych.

Opisanemu rozwojowi regulacji prawnych systemu antyterrorystycznego towarzyszyła wieloletnia debata, (...) *czy zwalczanie terroryzmu może stanowić materię ustawową, a jeśli tak, czy przeciwdziałanie temu zagrożeniu dla bezpieczeństwa można ująć w jednej kompleksowej ustawie*²². Wśród prób opracowania takiej ustawy na uwagę zasługują prace Zespołu Zadaniowego do Spraw Usystematyzowania Krajowych Regulacji i Rozwiązań Prawnych Dotyczących Przeciwdziałania Terroryzmowi²³, który opracował wstępny projekt założeń do projektu ustawy o gromadzeniu i przetwarzaniu informacji w celu rozpoznawania zagrożeń o charakterze terrorystycznym. Uwzględniając rekomendacje tego Zespołu, powołano Zespół Zadaniowy do opracowania szczegółowych założeń do projektu ustawy o rozpoznawaniu, przeciwdziałaniu i zwalczaniu terroryzmu²⁴. W ramach tego gremium nie udało się jednak wypracować zakładanych założeń, a na poziomie politycznym podjęto decyzję o zakończeniu prac w tym zakresie²⁵.

Wobec niepowodzenia działań legislacyjnych wskazanych zespołów przystąpiono do prac nad dokumentem strategicznym o charakterze

²¹ Powołany Zarządzeniem nr 162 Prezesa Rady Ministrów z dnia 25 października 2006 r. w sprawie utworzenia Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych.

²² K. Indecki, P. Potejko, *Wstęp*, w: *Terroryzm. Materia ustawowa?*, K. Indecki, P. Potejko (red.), Warszawa 2009, s. 4.

²³ Powołany Decyzją nr 5 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych z 10 czerwca 2008 r.

²⁴ Powołany Decyzją nr 6 Przewodniczącego Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych z 12 stycznia 2009 r.

²⁵ M. Cichomski, M. Horoszko, I. Idzikowska, *Przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym oraz reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń w świetle rozwiązania ustawy o działaniach antyterrorystycznych – w kontekście zadań resortu spraw wewnętrznych*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016, s. 280.

nienormatywnym dotyczącym zapobiegania i reagowania na zagrożenia terrorystyczne. Rezultatem tego było przyjęcie *Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019*²⁶, w którym przedstawiono przede wszystkim diagnozę zjawiska terroryzmu i systemu antyterrorystycznego Rzeczypospolitej Polskiej, cel główny i cele szczegółowe programu oraz mechanizmy jego realizacji.

Kolejną decyzję o podjęciu prac nad ustawą kompleksowo regulującą kwestie prowadzenia działań antyterrorystycznych oraz współpracy między organami właściwymi do prowadzenia tych działań podjęto 2 grudnia 2015 r. na posiedzeniu Międzyresortowego Zespołu do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych, projekt zaś opracowany przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji we współpracy z Agencją Bezpieczeństwa Wewnętrznego stał się podstawą rządowych prac legislacyjnych prowadzonych w kwietniu 2016 r. Projekt ustawy, która ostatecznie została uchwalona 10 czerwca 2016 r., zmieniając model legislacji antyterrorystycznej z modelu materialnego na model formalny, uwzględniał doświadczenia zebrane przez zespoły pracujące w latach 2008–2009 oraz nowe, powstałe w związku z funkcjonowaniem Narodowego Programu Antyterrorystycznego.

Szczególne znaczenie ustawy o działaniach antyterrorystycznych w normatywnym systemie zwalczania terroryzmu w Polsce

Ustawa o działaniach antyterrorystycznych²⁷ weszła w życie 2 lipca 2016 r., tuż przed odbywającym się w dniach 8–9 lipca 2016 r. szczytem państw członkowskich Sojuszu Północnoatlantyckiego w Warszawie oraz zaplanowanymi na 26–31 lipca 2016 r. Światowymi Dniami Młodości w Krakowie. Te wydarzenia – co często wskazywano podczas prac legislacyjnych – wpłynęły na przyspieszenie prac nad ustawą.

Jak wskazuje się w doktrynie:

(...) po wielu latach swego rodzaju „chaosu prawnego” w działaniach antyterrorystycznych – również w Polsce – dostrzeżono potrzebę wzmocnienia narzędzi przeciwdziałania i zwalczania

²⁶ Uchwała 252 z dnia 9 grudnia 2014 r. w sprawie „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015–2019” (MP z 2014 r. poz. 1218).

²⁷ Tekst pierwotny ogłoszono w DzU z 2016 r. poz. 904.

zagrożeń terrorystycznych, jak również reagowania na te zagrożenia. (...) Od wielu lat eksperci zajmujący się bezpieczeństwem publicznym wskazywali, że polskie służby w razie zamachów nie działają tak szybko i sprawnie, jak ich odpowiednicy w Londynie, Paryżu czy Brukseli. Powodem tego był brak jednoznacznych reguł i procedur odpowiedzialności za dany obszar działań i wynikający z tego chaos i rozmycie odpowiedzialności²⁸.

Aby temu przeciwdziałać, prawodawca polski przyjął ustawę, której podstawowym celem stało się:

(...) podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, a tym samym zwiększenie bezpieczeństwa wszystkich obywateli RP, poprzez:

- wzmocnienie mechanizmów koordynacji działań;
- doprecyzowanie zadań poszczególnych służb i organów oraz zasad współpracy między nimi;
- zapewnienie możliwości skutecznych działań w przypadku podejrzenia przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w tym w zakresie postępowania przygotowawczego;
- zapewnienie mechanizmów reagowania adekwatnych do rodzaju występujących zagrożeń;
- dostosowanie przepisów karnych do nowych typów zagrożeń o charakterze terrorystycznym²⁹.

Jak wyraźnie podkreślano w uzasadnieniu do projektu ustawy:

(...) regulacja ma charakter integrujący działania podmiotów polskiego systemu antyterrorystycznego z jasnym wskazaniem odpowiedzialności w poszczególnych obszarach. Zastosowanie w ustawie systemowego podejścia do problematyki zagrożeń o charakterze terrorystycznym pozwoli na wykorzystanie potencjału wszystkich służb, organów i instytucji posiadających ustawowe kompetencje do realizowania działań antyterrorystycznych.

²⁸ A. Tyburska, B. Jewartowski, *Ustawa antyterrorystyczna wobec zjawiska współczesnego terroryzmu*, w: *Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem*, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016, s. 263.

²⁹ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=516> [dostęp: 24 XI 2021].

Regulacja będzie miała również bezpośredni wpływ na szybkość i prawidłowość procesu decyzyjnego na poziomie strategicznym³⁰.

Konstrukcyjnie ustawa została podzielona na 7 rozdziałów. W rozdziale 1 zawarto najistotniejsze dla funkcjonowania ustawy definicje legalne pojęć, takich jak:

- „działania antyterrorystyczne”, rozumiane jako działania organów administracji publicznej polegające na zapobieganiu zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz usuwaniu ich skutków, w tym odtwarzaniu zasobów przeznaczonych do reagowania na nie (art. 2 pkt 1 ustawy);
- „działania kontrterrorystyczne”, rozumiane jako działania wobec sprawców, osób przygotowujących przestępstwo o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 kodeksu karnego, lub pomagających w jego dokonaniu, prowadzone w celu wyeliminowania bezpośredniego zagrożenia życia, zdrowia lub wolności osób lub mienia przy wykorzystaniu specjalistycznych sił i środków oraz specjalistycznej taktyki działania (art. 2 pkt 2 ustawy);
- „miejsce zdarzenia o charakterze terrorystycznym”, rozumiane jako przestrzeń otwarta lub zamknięta, w której nastąpiło zdarzenie o charakterze terrorystycznym lub w której wystąpił lub miał wystąpić jego skutek, oraz przestrzeń, w której występują zagrożenia związane ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym (art. 2 pkt 6 ustawy);
- „zdarzenie o charakterze terrorystycznym”, rozumiane jako sytuacja, co do której istnieje podejrzenie, że powstała na skutek przestępstwa o charakterze terrorystycznym, o którym mowa w art. 115 § 20 kodeksu karnego, lub zagrożenie zaistnienia takiego przestępstwa.

Główną treść materialną ustawy zawarto w rozdziałach 2 i 4, opartych konstrukcyjnie na wyodrębnieniu dwóch głównych etapów podejmowania czynności antyterrorystycznych. Za pierwszy z nich, uregulowany w rozdziale 2, uznano etap zapobiegania zdarzeniom o charakterze terrorystycznym, w którym odpowiedzialność i rolę

³⁰ Tamże.

koordynacyjną przypisano Szefowi ABW. Za istotne elementy działań tego etapu ustawodawca uznał po pierwsze, nałożenie obowiązku na organy administracji publicznej, właścicieli i posiadaczy obiektów, instalacji, urządzeń infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej – współpracy z organami, służbami i instytucjami właściwymi w sprawach bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego przy realizacji działań antyterrorystycznych, a w szczególności niezwłocznego przekazywania Szefowi ABW będących w ich posiadaniu informacji dotyczących zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla infrastruktury administracji publicznej lub infrastruktury krytycznej, w tym zagrożeń dla funkcjonowania systemów i sieci energetycznych, wodno-kanalizacyjnych, ciepłowniczych oraz teleinformatycznych istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa. Jednocześnie Szef ABW otrzymał nowe uprawnienia, w tym w szczególności:

- wydawania poleceń organom i podmiotom, które są zagrożone tymi zdarzeniami, mających na celu przeciwdziałanie zagrożeniom, ich usunięcie albo minimalizację, oraz przekazywanie im informacji niezbędnych do osiągnięcia tego celu (art. 4 ustawy);
- koordynacji czynności analityczno-informacyjnych podejmowanych przez służby specjalne oraz koordynacji wymiany informacji (ich gromadzenia, przetwarzania i analizowania) przekazywanych przez Policję, Straż Graniczną, Straż Marszałkowską, Służbę Ochrony Państwa, Państwową Straż Pożarną, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Krajową Administrację Skarbową, Żandarmerię Wojskową i Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, dotyczących zdarzeń o charakterze terrorystycznym oraz danych o osobach związanych z działaniami terrorystycznymi, które klasyfikuje się zgodnie z tzw. katalogiem incydentów o charakterze terrorystycznym, określonym w *Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie katalogu incydentów o charakterze terrorystycznym*³¹ (art. 5 ustawy);
- koordynacji czynności operacyjno-rozpoznawczych dotyczących zdarzeń o charakterze terrorystycznym, podejmowanych przez służby specjalne oraz Policję, Straż Graniczną, Krajową Administrację Skarbową i Żandarmerię Wojskową, a także wydawanie

³¹ DzU z 2017 r. poz. 1517, ze zm.

- tym służbom zaleceń mających na celu usunięcie bądź minimalizację zaistniałego zagrożenia terrorystycznego (art. 8 ustawy);
- prowadzenia wykazu osób związanych z działaniami terrorystycznymi oraz udzielania informacji z tego wykazu, także w postaci bieżących analiz stanu zagrożenia zdarzeniem o charakterze terrorystycznym (art. 6 ustawy);
 - zarządzania niejawnego prowadzenia czynności wobec cudzoziemców w zakresie uzyskiwania i utrwalania treści rozmów prowadzonych przy użyciu środków technicznych, obrazu lub dźwięku osób z pomieszczeń, środków transportu lub miejsc innych niż miejsca publiczne, treści korespondencji oraz danych zawartych na informatycznych nośnikach danych, telekomunikacyjnych urządzeniach końcowych, systemach informatycznych i teleinformatycznych (art. 9 ustawy);
 - nieodpłatnego dostępu do danych i informacji zgromadzonych w rejestrach publicznych i ewidencjach oraz obrazu zdarzeń rejestrowanego przez urządzenia rejestrujące obraz umieszczone w obiektach użyteczności publicznej, przy drogach publicznych i innych miejscach publicznych (art. 11 ustawy);
 - nadania funkcjonariuszom ABW, Policji i Straży Granicznej uprawnienia do pobierania obrazu linii papilarnych oraz utrwalania wizerunku twarzy i pobierania materiału DNA (art. 10 ustawy).

Ponadto do ustawy wprowadzono rozwiązania ułatwiające oddelegowanie do ABW pracowników lub funkcjonariuszy innych służb specjalnych oraz Policji, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, Krajowej Administracji Skarbowej, Żandarmerii Wojskowej i Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, co jest niezmiernie istotne z perspektywy organizacji i funkcjonowania Centrum Antyterrorystycznego ABW, tj. statutowej jednostki organizacyjnej ABW³², odpowiedzialnej za rozpoznawanie zagrożeń terrorystycznych, realizującej zadania przy ścisłej współpracy z innymi służbami i instytucjami państwowymi oraz organizacjami międzynarodowymi³³.

³² Zarządzenie nr 163 Prezesa Rady Ministrów z dnia 26 września 2018 r. w sprawie nadania statutu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (MP z 2018 r. poz. 927).

³³ Por. *Zwalczanie terroryzmu*, <https://www.abw.gov.pl/pl/zadania/zwalczanie-terroryzmu/5,Zwalczanie-terroryzmu.html> [dostęp: 24 XI 2021].

Warto dodać, że ustawa dała, w rozdziale 3, możliwość wprowadzenia przez Prezesa Rady Ministrów jednego z czterech stopni alarmowych i stopni alarmowych CRP, które odznaczają się walorem powszechnie obowiązującej informacji nakierowanej poza organami, służbami i instytucjami również na inne jednostki organizacyjne i społeczeństwo. System ten został w dużej mierze transponowany z obowiązującego wcześniej załącznika nr 1 do *Zarządzenia nr 18 Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 marca 2016 r. w sprawie wykazu przedsięwzięć i procedur systemu zarządzania kryzysowego*³⁴. *Stosowanie katalogu stopni alarmowych wynika ze zobowiązań Polski jako członka Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO)*³⁵.

Za drugi etap podejmowania czynności kontrterrorystycznych, uregulowany w rozdziale 4 ustawy, uznano etap obejmujący przygotowanie do przejmowania kontroli nad zdarzeniami o charakterze terrorystycznym w drodze zaplanowanych przedsięwzięć, reagowanie w przypadku wystąpienia takich zdarzeń oraz odtwarzanie zasobów przeznaczonych do reagowania na te zdarzenia, w którym odpowiedzialność i rolę koordynacyjną przypisano ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Ustawodawca zdefiniował pojęcie kierującego działaniami antyterrorystycznymi podejmowanymi przez właściwe służby lub organy w ramach ich ustawowej kompetencji na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, którym zostaje przedstawiciel Komendanta Głównego Policji (lub przedstawiciel Ministra Obrony Narodowej – w przypadku zdarzenia na terenie obszarów wojskowych). Tak wyznaczony kierujący działaniami antyterrorystycznymi zyskał prawo, gdy jest to uzasadnione sytuacją na miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym, m.in. zarządzenia ewakuacji osób lub mienia z miejsca zdarzenia o charakterze terrorystycznym i z jego otoczenia do wskazanego miejsca, obiektu lub obszaru oraz wstrzymania albo ograniczenia ruchu pojazdów albo ruchu kolejowego w miejscu zdarzenia o charakterze terrorystycznym i w jego otoczeniu, albo też żądania nieodpłatnego korzystania z nieruchomości lub nieodpłatnego przejęcia do używania ruchomości, w tym także przedmiotów i urządzeń, czy też żądania udzielenia pomocy od instytucji, organizacji, przedsiębiorców i osób fizycznych lub wydawania im polecenia.

³⁴ MP z 2016 r. poz. 233.

³⁵ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o działaniach antyterrorystycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=516> [dostęp: 24 XI 2021].

Ponadto w ramach tego etapu w ustawie zawarto możliwość wprowadzenia zakazu odbywania zgromadzeń lub imprez masowych na obszarze lub w obiekcie objętym stopniem alarmowym, na zasadach określonych w art. 21. Ustawodawca przewidział również możliwość użycia Sił Zbrojnych RP do pomocy oddziałom Policji w przypadku wprowadzenia trzeciego lub czwartego stopnia alarmowego, na zasadach określonych w art. 22. Należy zwrócić uwagę, że w ramach działań tego etapu dopuszczono tzw. specjalne użycie broni, oznaczające możliwość użycia broni palnej przeciwko osobie dokonującej zamachu albo biorącej lub przetrzymującej zakładnika, którego skutkiem może być śmierć lub bezpośrednie zagrożenie życia lub zdrowia tej osoby, jeżeli jest to niezbędne do przeciwdziałania bezpośredniemu, bezprawnemu, gwałtownemu zamachowi na życie lub zdrowie człowieka lub do uwolnienia zakładnika, a użycie broni palnej w sposób wyrządzający możliwie najmniejszą szkodę jest niewystarczające i przeciwdziałanie takiemu zamachowi lub uwolnienie zakładnika w inny sposób nie jest możliwe.

W rozdziale 5 ustawy prawodawca wprowadził przepisy szczególne dotyczące fazy postępowania karnego w zakresie postępowania przygotowawczego, dotyczące specjalnego trybu dokonywania czynności procesowych, przeszukania pomieszczeń lub zatrzymania osoby podejrzewanej o przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a także sporządzenia postanowienia o przedstawieniu zarzutów oraz zarządzenia tymczasowego aresztowania.

Ustawa wprowadziła też liczne zmiany w przepisach kompetencyjnych i pragmatycznych organów ochrony prawnej, będące głównie następstwem wprowadzonych w ustawie rozwiązań kierunkowych opartych na wyodrębnieniu dwóch głównych etapów podejmowania czynności antyterrorystycznych. W szczególności zwraca uwagę, że w ramach tych zmian dodano do kodeksu karnego, poprzez art. 259a, nowy typ czynu zabronionego w postaci przestępstwa przekraczania granicy Rzeczypospolitej Polskiej w celu popełnienia przestępstwa o charakterze terrorystycznym oraz, poprzez art. 259b, instytucję nadzwyczajnego złagodzenia kary lub warunkowego zawieszenia wykonania kary w stosunku do sprawcy powyższego przestępstwa, który dobrowolnie odstąpił od popełnienia m.in. przestępstwa o charakterze

terrorystycznym³⁶. Ponadto, na mocy przepisów nowelizacyjnych zawartych w ustawie, zmieniono istotnie ustawę o ABW oraz AW, m.in.:

- rozszerzając właściwość ABW o rozpoznawanie, zapobieganie i wykrywanie zagrożeń godzących w bezpieczeństwo, istotnych z punktu widzenia ciągłości funkcjonowania państwa systemów teleinformatycznych, doprecyzowanych zakresowo (art. 5 ust. 1 pkt 2a ustawy o ABW oraz AW);
- wprowadzając uprawnienie ABW do prowadzenia tzw. tajnej współpracy ze sprawcą przestępstwa szpiegostwa lub podejrzanym o popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym;
- nadając ABW uprawnienia dostępowe do tajemnicy bankowej (art. 34a ustawy o ABW oraz AW);
- dodając ciąg uprawnień ABW w zakresie bezpieczeństwa teleinformatycznego, tj.:
 - a) dokonywania oceny bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych (art. 32a ustawy o ABW oraz AW);
 - b) udzielania na żądanie Szefa ABW informacji o budowie, funkcjonowaniu oraz zasadach eksploatacji systemów teleinformatycznych przez podmioty, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2a ustawy o ABW oraz AW (art. 32b ustawy o ABW oraz AW);
 - c) stosowania blokady dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych lub usług teleinformatycznych mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym (art. 32c ustawy o ABW oraz AW);
 - d) prowadzenia rejestru zdarzeń naruszających bezpieczeństwo systemów teleinformatycznych (art. 32d ustawy o ABW oraz AW);
 - e) wydawania przez Szefa ABW rekomendacji w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa systemów teleinformatycznych (art. 32e ustawy o ABW oraz AW).

Należy wskazać, że ustawa o działaniach antyterrorystycznych od dnia jej uchwalenia była nowelizowana sześciokrotnie, przy czym

³⁶ Brzmienie art. 259a i art. 259b zostało zmienione z dniem 22 czerwca 2021 r. na mocy art. 1 pkt 2 *Ustawy z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw* (DzU z 2021 r. poz. 1023). Usunięto z nich zwrot „na terytorium innego państwa” oraz zmieniono wymiar kary za przestępstwo z art. 259a na karę pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

zmiany te miały charakter przede wszystkim dostosowujący do reorganizacji i zmian w poszczególnych służbach.

Tak ukształtowana ustawa o działaniach antyterrorystycznych spotkała się z pozytywnym odbiorem i oceną międzynarodową, w tym m.in. została zaprezentowana w 2018 r. przez Jukkę Savolainena, dyrektora ds. odporności w Europejskim Centrum Doskonalenia przeciwko Zagrożeniom Hybrydowym w Helsinkach (HybridCoE), jako godny naśladowania przykład w zakresie rozwiązań legislacyjnych, które mogą posłużyć za rozwiązania modelowe oraz stanowić istotny wkład w rozwój ustawodawstw krajowych państw UE i NATO w kontekście „odporności prawnej” na zagrożenia o charakterze hybrydowym. *Bez wątplenia więc pozytywne oceny ustawy antyterrorystycznej na forach międzynarodowych i jej wpływ na kształtowanie prawodawstwa europejskiego to niewątpliwy sukces i powód do satysfakcji dla autorów ustawy*³⁷.

Podsumowując dokonany opis rozwiązań prawnych wprowadzonych ustawą o działaniach antyterrorystycznych, trzeba jeszcze raz podkreślić, że zmieniała ona krajowy model ustawodawstwa antyterrorystycznego z rozproszonego modelu materialnego na skoncentrowany model formalny. W ten sposób ustawa ta stała się, wraz z uchwaloną 1 marca 2018 r. nową ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu³⁸, źródłem polskich regulacji, które bezpośrednio kształtują prawny rdzeń obszaru walki z terroryzmem.

Prawo europejskie a terroryzm – stan aktualny

Problematyka przeciwdziałania terroryzmowi stanowi istotne zagadnienie objęte prawodawstwem Unii Europejskiej. Wyspecyfikowanie i analiza zakresu oddziaływania tego prawodawstwa nie jest jednak prosta, w szczególności z uwagi na charakter źródeł prawa Unii Europejskiej.

³⁷ S. Żaryn, *Polska antyterrorystycznym wzorem*, wGospodarce.pl, <https://wgospodarce.pl/opinie/58189-polska-antyterrorystycznym-wzorem> [dostęp: 25 XI 2021].

³⁸ Tekst pierwotny ogłoszony w DzU z 2018 r. poz. 723. Podstawowym celem ustawy było dostosowanie polskich przepisów do przepisów *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE oraz znowelizowanych zaleceń Financial Action Task Force (FATF).*

Trzeba przypomnieć, że do źródeł prawa UE należy w pierwszej kolejności tzw. prawo pierwotne, na które składają się traktaty zawierane przez państwa członkowskie, a wśród nich zarówno traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej (tj. traktat paryski z 1951 r., traktaty rzymskie z 1957 r. i Traktat z Maastricht z 1992 r.) oraz tzw. traktaty rewizyjne, tzn. umowy zawarte między państwami członkowskimi zmieniające i uzupełniające traktaty założycielskie, jak i traktaty akcesyjne (o przystąpieniu poszczególnych państw do UE). Do prawa pierwotnego zalicza się również załączniki (w formie protokołów) dołączone do wskazanych umów, ogólne zasady prawa oraz Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej. Z kolei do prawa wtórnego, tworzonego przez instytucje Unii na podstawie prawa pierwotnego, zalicza się – zgodnie z art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³⁹ – rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Wymienione akty prawne różnią się od siebie w szczególności mocą i zakresem obowiązywania. I tak, rozporządzenie ma zasięg ogólny oraz wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, z kolei dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do osiągniętego rezultatu pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości, ale ma charakter indywidualny i konkretny, co oznacza, że każda z nich jest skierowana do ściśle określonego grona adresatów i dotyczy ściśle określonych spraw czy sytuacji, zalecenia zaś (sugerują podjęcie określonych działań) i opinie (zawierają określone oceny) – nie mają mocy wiążącej.

Na kanwie powyższego należy wskazać, że prawodawstwo Unii Europejskiej nakierowane na przeciwdziałanie terroryzmowi jest po pierwsze, zróżnicowane charakterem źródła prawa, w którym zostało ono uregulowane, co bezpośrednio przekłada się na zakres mocy jego oddziaływania. Po drugie, zauważalny jest dualizm tematycznego sposobu regulowania problematyki terroryzmu w Unii Europejskiej, gdzie albo poszczególne zagadnienia ujmowane są w wyodrębniony zakresowo przedmiotowy akt normatywny, albo też zagadnienia te są ujmowane łącznie z innymi uregulowaniami obszaru bezpieczeństwa.

³⁹ DzU z 2004 r. nr 90 poz. 864/2.

Analizując przepisy prawa pierwotnego, należy wskazać, że Traktat o Unii Europejskiej⁴⁰ tylko w jednym miejscu odnosi się bezpośrednio do problematyki terroryzmu. W art. 42, w zw. z art. 41 (systemowo zlokalizowanymi w sekcji 2 dot. wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony), wskazano że UE może podejmować, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych, misje poza jej terytorium w celu utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i wzmacniania międzynarodowego bezpieczeństwa. Takie misje, przy których prowadzeniu UE może użyć środków cywilnych i wojskowych, obejmują wspólne działania rozbrojeniowe, misje humanitarne i ratunkowe, misje wojskowego doradztwa i wsparcia, misje zapobiegania konfliktom i utrzymywania pokoju, misje zbrojne służące zarządzaniu kryzysowemu, w tym misje przywracania pokoju i operacje stabilizacji sytuacji po zakończeniu konfliktów. Co istotne, zgodnie z Traktatem wszystkie te misje mogą przyczynić się do walki z terroryzmem, w tym poprzez wspieranie państw trzecich w zwalczaniu terroryzmu na ich terytoriach.

Z kolei Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyka problematyki terroryzmu zdecydowanie szerzej, zarówno w Części trzeciej, poświęconej polityce i działaniom wewnętrznym Unii, jak i w Części piątej, w której określono prawne podstawy działań zewnętrznych Unii.

W tym zakresie w Tytule V Części trzeciej Traktatu dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości przyjęto w art. 75, że jeżeli wymaga tego realizacja celów, o których mowa w artykule 67 (tzw. obowiązków UE) w odniesieniu do zapobiegania terroryzmowi i działalności powiązanej oraz zwalczania tych zjawisk, Parlament Europejski i Rada, w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają zakres stosowania środków administracyjnych dotyczących przepływu kapitału i płatności, takich jak zamrożenie funduszy, aktywów finansowych lub zysków z działalności gospodarczej, które należą do osób fizycznych lub prawnych, grup lub innych podmiotów innych niż państwa, są w ich posiadaniu lub dyspozycji. Rada, na wniosek Komisji, przyjmuje środki w celu wdrożenia tych ram. Akty te muszą zawierać niezbędne przepisy w zakresie gwarancji prawnych. Co istotne, na podstawie przedmiotowej delegacji organy Unii wydały 75 aktów prawa pochodnego rangi rozporządzenia, w których wprowadzano środki ograniczające wobec wybranych państw,

⁴⁰ DzU z 2004 r. nr 90 poz. 864/30.

w tym m.in. Iranu, Iraku, Konga, Białorusi, Liberii, Somalii, Libanu, Uzbekistanu.

W ramach tego samego Tytułu V Części trzeciej Traktatu w art. 83 wskazano, że Parlament Europejski i Rada, w drodze dyrektyw zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanowić normy minimalne odnoszące się do określania przestępstw oraz kar w dziedzinach szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, wynikające z rodzaju lub skutków tych przestępstw lub ze szczególnej potrzeby wspólnego ich zwalczania. Do dziedzin tej przestępczości Traktat zaliczył terroryzm, oprócz takich rodzajów przestępstw, jak handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana. Na podstawie przedmiotowej delegacji organy Unii wydały m.in. *Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu i zastępującą decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW oraz zmieniającą decyzję Rady 2005/671/WSiSW*⁴¹, będącej jednym z najważniejszych aktów prawa pochodnego UE w dziedzinie terroryzmu.

Wskazana delegacja stała się również podstawą wydania *Decyzji Rady (UE) 2018/889 z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi*⁴², w której zatwierdzono w imieniu Unii *Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi* z 16 maja 2005 r.⁴³, w odniesieniu do spraw wchodzących w zakres kompetencji Unii oraz *Decyzję Rady (UE) 2018/890 z dnia 4 czerwca 2018 r. w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Protokołu dodatkowego do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi*⁴⁴.

Ta sama część Traktatu stała się miejscem określenia zasad współpracy policyjnej w UE, której elementem jest powołanie Europolu (Agencji Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania). Jego zadaniem zgodnie z art. 88 Traktatu jest wspieranie i wzmacnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania państw członkowskich, jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu

⁴¹ Dz. Urz. UE L 88/6 z 31 III 2017 r.

⁴² Dz. Urz. UE L 159/1 z 22 VI 2018 r.

⁴³ Dz. Urz. UE L nr 159/3 z 22 VI 2018 r.

⁴⁴ Dz. Urz. UE L 159/15 z 22 VI 2018 r.

poważnej przestępczości dotyczącej dwóch lub więcej państw członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii.

Z kolei w Części piątej Traktatu dotyczącej działań zewnętrznych Unii został umieszczony art. 222 ustanawiający tzw. klauzulę solidarności, zgodnie z którą Unia i jej państwa członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek państwo członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej, lub katastrofy spowodowanej przez człowieka. W tym zakresie Unia mobilizuje wszystkie będące w jej dyspozycji instrumenty, w tym środki wojskowe udostępnione jej przez państwa członkowskie, w celu: po pierwsze, zapobiegania zagrożeniu terrorystycznemu na terytorium państw członkowskich; po drugie, ochrony instytucji demokratycznych i ludności cywilnej przed ewentualnym atakiem terrorystycznym; po trzecie, udzielenia pomocy państwu członkowskiemu na jego terytorium, na wniosek jego władz politycznych, w przypadku ataku terrorystycznego. Ponadto, jak dodano w ust. 2, jeżeli państwo członkowskie stało się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej, lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, na prośbę jego władz politycznych inne państwa członkowskie udzielają mu pomocy. W tym celu państwa członkowskie koordynują swoje działania w ramach Rady. Jednocześnie w ust. 3 określono, że na wspólny wniosek Komisji i wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję określającą warunki zastosowania przez Unię niniejszej klauzuli solidarności. Decyzja taka została wydana 24 czerwca 2014 r.⁴⁵

Kierując niniejsze rozważania w stronę prawa pochodnego UE, należy wskazać, że jednym z najważniejszych – o ile nie najważniejszym – aktem normatywnym UE dotyczącym problematyki zagrożeń terrorystycznych jest wskazana powyżej dyrektywa 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu. Weszła ona w życie 20 kwietnia 2017 r., zastępując – co wskazuje jej tytuł – *Decyzję ramową Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu*, która była uznawana za podstawę działań państw członkowskich, służących zwalczaniu terroryzmu, w przedmiocie sprawowania wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych. Nowa dyrektywa, na co wskazuje jej art. 1,

⁴⁵ Dz. Urz. UE L 192/53 z 1 VII 2014 r.

ustanowiła normy minimalne dotyczące definicji przestępstw i sankcji w dziedzinie przestępstw terrorystycznych, przestępstw dotyczących grupy terrorystycznej oraz przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, jak również określiła środki ochrony i wsparcia ofiar terroryzmu i pomocy tym ofiarom. Jak wskazano w motywach 6–8 nowej dyrektywy:

(...) biorąc pod uwagę zmieniający się charakter zagrożeń terrorystycznych oraz prawne zobowiązania Unii i państw członkowskich wynikające z prawa międzynarodowego, należy dokonać we wszystkich państwach członkowskich dalszego zbliżenia definicji przestępstw terrorystycznych, przestępstw dotyczących grupy terrorystycznej oraz przestępstw związanych z działalnością terrorystyczną, tak by definicja ta obejmowała czyny związane zwłaszcza z zagranicznymi bojownikami terrorystycznymi i finansowaniem terroryzmu bardziej kompleksowo. Takie czyny powinny także podlegać karze, w przypadku gdy doszło do nich za pośrednictwem internetu, w tym mediów społecznościowych. Ponadto transgraniczny charakter terroryzmu wymaga prowadzenia zdecydowanych i skoordynowanych działań i współpracy zarówno w państwach członkowskich i między tymi państwami, jak również z i między właściwymi agencjami i organami Unii zajmującymi się zwalczaniem terroryzmu, w tym Eurojustem i Europol. W tym celu należy efektywnie wykorzystywać dostępne narzędzia i zasoby w zakresie współpracy, takie jak wspólne zespoły dochodzeniowo-śledcze i spotkania koordynacyjne organizowane przy pomocy Eurojustu. Globalny charakter terroryzmu wymaga podjęcia działań na szczeblu międzynarodowym, co oznacza, że Unia i jej państwa członkowskie muszą zacieśnić współpracę z odpowiednimi państwami trzecimi. Zdecydowane i skoordynowane działania i współpraca są również niezbędne do celów zabezpieczenia i pozyskiwania dowodów elektronicznych. Niniejsza dyrektywa zawiera wyczerpujący wykaz poważnych przestępstw, takich jak ataki na życie ludzkie, stanowiących czyny umyślne, które można zakwalifikować jako przestępstwa terrorystyczne wyłącznie w przypadku, gdy zostały popełnione w określonym celu terrorystycznym, mianowicie aby poważnie zastraszyć ludność, bezprawnie zmusić rząd lub organizację międzynarodową do podjęcia lub zaniechania działania lub aby poważnie zdestabilizować lub zniszczyć podstawowe struktury polityczne, konstytucyjne, gospodarcze lub społeczne danego państwa lub danej organizacji

międzynarodowej. Groźby popełnienia takich czynów umyślnych również należy uznawać za przestępstwa terrorystyczne, jeżeli obiektywne przesłanki wskazują, że dopuszczono się ich, kierując się jednym z wymienionych celów terrorystycznych. Natomiast czynów, których celem jest na przykład zmuszenie rządu do podjęcia lub zaniechania jakiegokolwiek działania, ale których nie umieszczono w wyczerpującym wykazie poważnych przestępstw, nie uznaje się zgodnie z niniejszą dyrektywą za przestępstwa terrorystyczne.

Zgodnie z art. 28 dyrektywy, jej postanowienia powinny być wprowadzone na poziomie właściwych regulacji ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich do 8 września 2018 r. W Polsce ta dyrektywa została implementowana *Ustawą z dnia 20 kwietnia 2021 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*⁴⁶. Jak wskazywano w uzasadnieniu do przedmiotowego projektu ustawy:

(...) z uwagi na fakt wcześniejszej implementacji przez Polskę między innymi *decyzji ramowej Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu* (Dz. Urz. UE L 164 z 22 VI 2002, str. 3), dotyczącej tego samego obszaru, zdecydowaną większość przepisów dyrektywy 2017/541 należy uznać za implementowaną. Przykładowo, w art. 115 § 20 k.k. istnieje już definicja przestępstwa o charakterze terrorystycznym, w art. 165a jest penalizowane finansowanie przestępstwa o charakterze terrorystycznym, a w art. 258 § 2 i 4 jest penalizowana działalność w ramach grupy przestępczej o charakterze terrorystycznym. Na marginesie należy wspomnieć, iż dyrektywa 2017/541 ma charakter przekrojowy i dotyczy nie tylko obszaru prawa karnego, ale także tematów powiązanych, takich jak np. ochrona praw ofiar terroryzmu. Tutaj również jednak zdecydowana większość prac wdrożeniowych została już wykonana przy okazji implementacji wcześniejszych instrumentów unijnych, takich jak dyrektywa *Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW* (Dz. Urz. UE L 315 z 14 XI 2012 r., str. 57). Ponadto niektóre postulaty zawarte

⁴⁶ DzU z 2021 r. poz. 1023.

w dyrektywie nie wymagają działań legislacyjnych, a wyłącznie organizacyjnych⁴⁷.

Wspólne dla wszystkich państw członkowskich ramy prawne określone omówioną dyrektywą 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu stanowią punkt odniesienia dla wymiany informacji i współpracy między właściwymi organami krajowymi państw członkowskich prowadzonymi w EU na podstawie:

- *Decyzji ramowej Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między Państwami Członkowskimi*⁴⁸;
- *Decyzji ramowej Rady 2002/465/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych*⁴⁹;
- *Decyzji Rady 2005/671/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych*⁵⁰;
- *Decyzji ramowej 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*⁵¹, ustanawiającej zasady, według których organy ścigania Państw Członkowskich mogą dokonywać skutecznej i sprawnej wymiany istniejących informacji i danych wywiadowczych w celu prowadzenia dochodzeń karnych lub operacji wywiadowczych dotyczących poważnych przestępstw, w tym przestępczości zorganizowanej i terroryzmu;
- *Decyzji Rady 2008/615/WSiSW z dnia 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej*⁵², która w rozdziale 4 zawiera przepisy dotyczące warunków dostarczania informacji służących zapobieganiu przestępstwom terrorystycznym;

⁴⁷ *Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=867> [dostęp: 2 XII 2021].

⁴⁸ Dz. Urz. UE L 190/1 z 18 VII 2002 r.

⁴⁹ Dz. Urz. UE L 162/1 z 20 VI 2002 r.

⁵⁰ Dz. Urz. UE L 253/22 z 29 IX 2005 r.

⁵¹ Dz. Urz. UE L 386/89 z 29 XII 2006 r.

⁵² Dz. Urz. UE L 210/1 z 6 VIII 2008 r.

- *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013*⁵³.

Jednocześnie w ostatnich latach na poziomie Unii, dla skutecznego zwalczania terroryzmu, podkreśla się konieczność prowadzenia efektywnej wymiany pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich a agencjami Unii informacji, które właściwe organy uznają za istotne z punktu widzenia zapobiegania przestępstwom terrorystycznym, wykrywania tych przestępstw, prowadzenia postępowań przygotowawczych lub oskarżania w ich sprawie. Wymiana ta powinna być prowadzona zgodnie z prawem krajowym i obowiązującymi ramami prawnymi Unii, takimi jak:

- *Decyzja Rady 2005/671/WSiSW z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wymiany informacji i współpracy dotyczącej przestępstw terrorystycznych,*
- *Decyzja Rady 2007/533/WSiSW z dnia 12 czerwca 2007 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II)*⁵⁴,
- *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania*⁵⁵.

W prawodawstwie UE zwraca się uwagę, aby opisana powyżej wymiana informacji była zgodna z unijnymi przepisami dotyczącymi ochrony danych osobowych, określonych *Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/680 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych przez właściwe organy do celów zapobiegania przestępczości, prowadzenia postępowań przygotowawczych, wykrywania i ścigania czynów zabronionych i wykonywania kar, w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchyłająca decyzję ramową Rady 2008/977/WSiSW*⁵⁶, i pozostawała

⁵³ Dz. Urz. UE L 180/1 z 29 VI 2013 r.

⁵⁴ Dz. Urz. UE L 205/63 z 7 VIII 2007 r.

⁵⁵ Dz. Urz. UE L 119/132 z 4 V 2016 r.

⁵⁶ Dz. Urz. UE L 119/89 z 4 V 2016 r.

bez uszczerbku dla unijnych przepisów dotyczących współpracy między właściwymi organami krajowymi w ramach postępowań karnych, zawartych w takich aktach, jak m.in. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/41/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie europejskiego nakazu dochodzeniowego w sprawach karnych*⁵⁷.

Ponadto państwa członkowskie muszą przyjąć środki ochrony, wsparcia i pomocy w odpowiedzi na szczególne potrzeby ofiar terroryzmu, zgodnie z *Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającą normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępującą decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW*⁵⁸. Jednocześnie pomoc udzielana ofiarom w dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych pozostawać ma bez uszczerbku i stanowić uzupełnienie pomocy, którą ofiary terroryzmu otrzymują od organów pomocniczych zgodnie z *Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE*⁵⁹. Należy dodać, że w porządku prawnym Unii Europejskiej w sposób przedmiotowo wyodrębniony uregulowano, poprzez *Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r.*⁶⁰, wspólne przepisy dotyczące zapobiegania wykorzystywaniu unijnego systemu finansowego Unii do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu.

Kończąc zwięźle – z uwagi na wymogi niniejszego opracowania – rozważania omawiające stan aktualny prawa europejskiego o charakterze antyterrorystycznym, należy dodać, że pozostaje ono zgodne z innymi działaniami normatywnymi wspólnoty międzynarodowej kreowanymi w szczególności w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych i Rady Europy oraz w swoisty sposób jest nimi inspirowane. Spośród tych działań bez wątpienia na plan pierwszy wysuwa się Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi⁶¹, sporządzona w Warszawie 16 maja 2005 r.,

⁵⁷ Dz. Urz. UE L 130/1 z 1 V 2014 r.

⁵⁸ Dz. Urz. UE L 315/57 z 14 XI 2012 r.

⁵⁹ Dz. Urz. UE L 261/2 z 6 VIII 2004 r.

⁶⁰ Dz. Urz. UE L 141/73 z 5 VI 2015 r.

⁶¹ DzU z 2008 r. nr 161 poz. 998.

której celem, zgodnie z jej art. 2, jest wzmocnienie wysiłków Stron w zapobieganiu terroryzmowi i negatywnym skutkom, jakie terroryzm wywiera na pełne korzystanie z praw człowieka, w szczególności prawa do życia, zarówno poprzez środki podejmowane na poziomie krajowym, jak i poprzez współpracę międzynarodową, z należyтым uwzględnieniem istniejących wielostronnych lub dwustronnych traktatów lub porozumień między Stronami. Jak wskazywano w uzasadnieniu do wniosku o ratyfikację tej Konwencji, jest ona (...) *pierwszym aktem prawa międzynarodowego, którego celem jest kompleksowe uregulowanie współpracy międzypaństwowej – nie w zakresie zwalczania i karania popełnionych już przestępstw o charakterze terrorystycznym – ale w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi. Jej celem jest penalizacja czynów poprzedzających i przygotowujących dokonanie aktu terrorystycznego*⁶².

Perspektywy i wyzwania regulacyjne prawa polskiego na tle działań legislacyjnych organów UE

Mówiąc o perspektywach i wyzwaniach regulacyjnych prawa polskiego na tle działań legislacyjnych organów UE, należy zacząć od swoistego podsumowania procesu implementacji postanowień przytaczanej już dyrektywy 2017/541 w sprawie zwalczania terroryzmu, który powinien zakończyć się do 8 września 2018 r. Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z art. 29 tej dyrektywy, do 8 marca 2020 r. Komisja miała przedstawić Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie, w którym oceniła, w jakim zakresie państwa członkowskie przyjęły środki niezbędne do wykonania tej dyrektywy, do 8 września 2021 r. zaś Parlamentowi Europejskiemu i Radzie – sprawozdanie oceniające uzyskane wartości wynikające ze stosowania niniejszej dyrektywy. Komisja Europejska w opracowanym dla Parlamentu Europejskiego raporcie ewaluacyjnym w sprawie stopnia implementacji i zastosowania na szczeblu krajowym tzw. dyrektywy antyterrorystycznej (datowanym na 24 listopada 2021 r.)⁶³

⁶² *Uzasadnienie do wniosku o ratyfikację Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi*, <https://archiwum.bip.kprm.gov.pl/ftp/kprm/dokumenty/070423u2uz.pdf> [dostęp: 3 XII 2021].

⁶³ Raport nr 13478/21 from the Commission to the European Parliament and the Council based on Article 29(2) of Directive (EU) 2017/541 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017 on combating terrorism and replacing Council Framework

wskazała na konieczność ustanowienia pojedynczych punktów kontaktowych dla ofiar terroryzmu, których – zgodnie z raportem – wciąż brakuje w Polsce. Może to w nadchodzącej przyszłości niekorzystnie wpływać na proces uzyskiwania pomocy lub sprawnego dochodzenia roszczeń związanych z aktem terrorystycznym, pod którego wpływem ucierpieli polscy obywatele. W raporcie podkreślono m.in., że planowane działania Komisji będą się koncentrować na zwiększeniu poziomu ochrony oraz przyjęciu efektywnych działań na rzecz usprawnienia sytuacji ofiar terroryzmu.

W dokumencie tym wskazano również, że dalsze prace Komisji będą ukierunkowane na dokonanie przeglądu działań mających na celu przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi w państwach członkowskich UE. W ramach tego działania pojawiają się plany szczególnej dyskusji w gronie państw członkowskich, poświęconej stosowaniu wdrożonych przepisów dyrektywy do brutalnych aktów terrorystycznych o charakterze ultraprawicowym.

Przedstawiając perspektywy kierunków działań legislacyjnych UE wyznaczających trendy zmian w prawie krajowym, należy zwrócić uwagę na opublikowany 24 lipca 2020 r. przez Komisję Europejską komunikat w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa⁶⁴. Jak wskazuje A. Koziół, strategia ta (...) *ma na celu wsparcie państw członkowskich w walce ze zmieniającymi się zagrożeniami i budowę odporności w perspektywie długoterminowej przez zwalczanie klasycznych i hybrydowych zagrożeń w środowisku fizycznym i cyfrowym*⁶⁵.

Analizując poszczególne rozważania strategii, zwraca uwagę, że w jej pkt 2 pt. *Szybko zmieniający się krajobraz zagrożeń dla bezpieczeństwa w Europie* wskazano, że:

(...) kryzys związany z COVID-19 uwidoczniał również, że podziały społeczne i prekaryjność są źródłem podatności na zagrożenia dla bezpieczeństwa. Rośnie przez to ryzyko bardziej wyrafinowanych i hybrydowych ataków podmiotów państwowych i niepaństwowych wykorzystujących słabe punkty. Sprawcy posługują się

Decision 2002/475/JHA and amending Council Decision 2005/671/JHA.

⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN> [dostęp: 15 II 2022].

⁶⁵ A. Koziół, *Nowy plan zwalczania terroryzmu w UE*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2021, nr 33 (2231).

kombinacją cyberataków, niszczenia infrastruktury krytycznej, kampanii dezinformacyjnych i radykalizacji postaw w ramach narracji politycznej. Zmienia się charakter również tych zagrożeń, z którymi mieliśmy do czynienia już od długiego czasu. W 2019 r. w UE odnotowano tendencję spadkową, jeśli chodzi o ataki terrorystyczne. Wciąż duże zagrożenie dla obywateli UE stanowią jednak ataki dżihadystów organizowane z inicjatywy lub inspiracji Daisz i Al-Kaidy oraz powiązanych z nimi grup. Równocześnie wzrasta również zagrożenie ze strony brutalnego ekstremizmu prawicowego. Powodem do poważnych obaw są ataki o podłożu rasistowskim: antysemickie ataki terrorystyczne w Halle, które pociągnęły za sobą ofiary śmiertelne, przypomniały o potrzebie wzmożenia reakcji zgodnie z deklaracją Rady z 2018 r. Jedna na pięć osób w UE poważnie obawia się, że w ciągu najbliższych 12 miesięcy może nastąpić atak terrorystyczny. Zdecydowaną większość niedawnych ataków terrorystycznych stanowiły ataki przy zastosowaniu niezawansowanej technologii, skierowane przez pojedynczych sprawców przeciwko osobom fizycznym w przestrzeni publicznej. Propaganda terrorystyczna w internecie nabrała nowego znaczenia za sprawą transmisji strumieniowej na żywo ataków w Christchurch. Zagrożenie ze strony osób o radykalnych poglądach pozostaje duże; może je jeszcze zwiększyć powrót zagranicznych bojowników terrorystycznych i ekstremistów wypuszczonych z więzienia⁶⁶.

W tym punkcie zwraca się również uwagę, że (...) *przestępcy i terroryści mają coraz łatwiejszy dostęp do broni palnej: mogą ją kupić na rynku internetowym albo wyprodukować dzięki nowym technologiom takim jak drukowanie przestrzenne*⁶⁷.

Z kolei w pkt 3 strategii pt. *Skoordynowana reakcja UE służąca celom społeczeństwu* podkreśla się konieczność współdziałania wszystkich podmiotów w sektorze publicznym i prywatnym, gdyż zauważa się, że w obu tych sektorach ich główni gracze niechętnie dzielą się informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa, co jest spowodowane albo obawami o naruszenie bezpieczeństwa narodowego, albo względami konkurencyjności.

⁶⁶ Komunikat Komisji w sprawie strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa sporządzony w Brukseli dnia 24.7.2020 COM(2020) 605 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN> [dostęp: 3 XII 2021].

⁶⁷ Tamże.

Największą skuteczność działania zapewnia jednak współpraca. W pierwszej kolejności oznacza to intensywniejszą współpracę między państwami członkowskimi, w tym między organami ścigania, organami wymiaru sprawiedliwości i innymi organami publicznymi, a także współpracę z instytucjami i agencjami Unii w celu budowy porozumienia i komunikacji, co jest niezbędne do wypracowania wspólnych rozwiązań. Współpraca z sektorem prywatnym ma kluczowe znaczenie również z tego względu, że sektor przemysłowy jest właścicielem dużej części cyfrowej i niecyfrowej infrastruktury, która jest niezbędna do skutecznego zwalczania przestępczości i terroryzmu⁶⁸.

Strategia wyraźnie identyfikuje cztery strategiczne priorytety dla unii bezpieczeństwa: po pierwsze, środowisko bezpieczeństwa, które wytrzyma próbę czasu; po drugie, zajmowanie się ewoluującymi zagrożeniami; po trzecie, ochrona Europejczyków przed terroryzmem i przestępczością zorganizowaną; po czwarte, silny europejski ekosystem bezpieczeństwa.

W ramach pierwszego priorytetu położono nacisk na ochronę infrastruktury krytycznej i jej odporność, cyberbezpieczeństwo oraz ochronę przestrzeni publicznej. W ramach działań na rzecz poprawy cyberbezpieczeństwa wskazano, że musi ono przebiegać równoległe z walką z terroryzmem, ekstremizmem, radykalizmem i zagrożeniami hybrydowymi, a rozwiązania należy upatrywać w lepszych formach współpracy między służbami wywiadowczymi, Centrum Analiz Wywiadowczych UE i innymi organizacjami zajmującymi się bezpieczeństwem. Mówiąc zaś o ochronie przestrzeni publicznej, podkreślono, że:

(...) niedawne ataki terrorystyczne były wymierzone w przestrzeń publiczną, w tym w miejsca kultu i węzły transportowe, z uwagi na jej otwarty i ogólnodostępny charakter. Nasilenie terroryzmu motywowanego ekstremizmem na tle politycznym lub ideologicznym sprawiło, że zagrożenie atakami nabrało jeszcze bardziej poważnego charakteru. Sytuacja ta wymaga zarówno ściślejszej ochrony fizycznej przestrzeni publicznej, jak i odpowiednich systemów wykrywania, bez uszczerbku dla swobód obywatelskich. Komisja zacieśni publiczno-prywatną współpracę w celu ochrony przestrzeni publicznej poprzez dostarczenie finansowania, wymianę doświadczeń i dobrych praktyk oraz konkretne wytyczne i zalecenia.

⁶⁸ Tamże.

Podejście to będzie również obejmować podnoszenie świadomości, wprowadzenie wymogów dotyczących działania sprzętu do wykrywania zagrożeń i testowanie tego sprzętu, a także dokładniejsze sprawdzanie przeszłości osób w celu zapobiegania zagrożeniom wewnętrznym⁶⁹.

Zwrócono również uwagę, że rynek dronów stale się rozwija i generuje dodatkowe zagrożenia, gdyż urządzenia te mogą być używane przez przestępców i terrorystów do celów niezgodnych z prawem. Narażone są zwłaszcza przestrzenie publiczne, infrastruktura krytyczna, organy ścigania, granice państw, a nawet pojedyncze osoby fizyczne, które mogą być zaatakowane z ich użyciem. Komisja Europejska zwraca uwagę, że działania podjęte przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego w zakresie m.in. rejestracji operatorów dronów i obowiązkowej zdalnej ich identyfikacji stanowią pierwszy krok. Konieczne są jednak dalsze działania, które powinny obejmować wymianę informacji, opracowanie wytycznych i dobrych praktyk do powszechnego użytku, w tym przez organy ścigania, czy też testowanie na szerszą skalę środków ochrony przed dronami.

W ramach drugiego priorytetu określono działania, które powinny być podjęte w obliczu zmieniających się zagrożeń. Zaliczono do nich cyberprzestępczość, zwalczanie nielegalnych treści w internecie i zagrożenia hybrydowe. Mówiąc o zwalczaniu nielegalnych treści w internecie, w strategii zwraca się uwagę, że wiele poważnych zagrożeń dla obywateli, takich jak m.in. terroryzm, szerzy się głównie w środowisku cyfrowym, a walka z nimi wymaga konkretnych działań zapewniających poszanowanie praw podstawowych.

Niezbędnym pierwszym krokiem jest szybkie zakończenie negocjacji w sprawie proponowanych przepisów dotyczących internetowych treści o charakterze terrorystycznym oraz zapewnienie ich wdrożenia. Pomocne w walce z wykorzystywaniem internetu przez terrorystów, brutalnych ekstremistów i przestępców do celów niezgodnych z prawem byłoby zacieśnienie dobrowolnej współpracy między organami ścigania a sektorem prywatnym w ramach Forum UE ds. Internetu⁷⁰.

Dla organów Unii istotnego znaczenia nabiera działająca w Europie unijna jednostka ds. zgłaszania podejrzanych treści w internecie,

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ Tamże.

która ma nadal odgrywać kluczową rolę w monitorowaniu aktywności grup terrorystycznych w internecie i reakcji platform internetowych na tę aktywność.

Ważnym elementem strategii w kontekście terroryzmu jest priorytet trzeci, a w szczególności jego część pierwsza pt. *Terroryzm i radykalizacja postaw*, w której podkreślono, że zagrożenie terrorystyczne w UE jest nadal wysokie, główna odpowiedzialność zaś za zwalczanie terroryzmu i radykalizacji nadal spoczywa na państwach członkowskich. Niemniej jednak w obliczu wciąż rosnącego transgranicznego i międzysektorowego wymiaru zagrożenia konieczne jest rozwijanie współpracy i koordynacji w UE. Skuteczne wdrażanie unijnych przepisów o zwalczaniu terroryzmu, w tym środków ograniczających, ma priorytetowe znaczenie. Jednym z celów pozostaje objęcie transgranicznych przestępstw terrorystycznych zakresem kompetencji Prokuratury Europejskiej⁷¹.

Zgodnie z dokumentem, działania Unii w tym zakresie będą koncentrować się na:

- przeciwdziałaniu radykalizacji połączonym ze wspieraniem spójności społecznej na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim;
- ograniczeniu dostępności materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych (CBRJ) oraz prekursorów materiałów wybuchowych, które mogą być przekształcane w broń wykorzystywaną do przeprowadzania ataków;
- skutecznym ściganiu sprawców przestępstw terrorystycznych, w tym zagranicznych bojowników terrorystycznych. Istotne w tym kontekście są trwające działania na rzecz pełnego wdrożenia przepisów o bezpieczeństwie granic i jak największego wykorzystania wszystkich odnośnych baz danych UE w celu wymiany informacji na temat znanych osób podejrzanych;
- rozwijaniu partnerstw antyterrorystycznych i współpracy z krajami w sąsiedztwie UE i poza nim, z wykorzystaniem wiedzy wypracowanej w ramach sieci unijnych ekspertów ds. bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu.

W ramach priorytetu czwartego zakładającego budowę silnego europejskiego ekosystemu bezpieczeństwa podkreślono, że opierać się on musi na czterech elementach, tj.: współpracy i wymianie informacji, znaczeniu silnych granic zewnętrznych, udoskonalaniu badań

⁷¹ Tamże.

i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa oraz rozwijaniu umiejętności i zwiększaniu świadomości.

Bez wątplenia przedłożony przez Komisję plan oferuje wiele nowych rozwiązań, które z założenia podnieść mają skuteczność współpracy organów UE i państw członkowskich. Działania te będą wymagały jednak wielopoziomowych działań regulacyjnych Unii Europejskiej i ich późniejszej implementacji w państwach członkowskich, w czym osiągnięcie konsensusu może być problematyczne.

Bez wątplenia do takich wyzwań należeć będzie właściwe wdrożenie postanowień *Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/784 z dnia 29 kwietnia 2021 r. w sprawie przeciwdziałania rozpowszechnianiu w internecie treści o charakterze terrorystycznym*⁷², które wejdzie w życie 7 czerwca 2022 r. Podstawowym założeniem tego aktu normatywnego jest ustanowienie zharmonizowanych ram prawnych na potrzeby zapobiegania wykorzystywaniu Internetu do rozpowszechniania treści propagujących terroryzm poprzez wprowadzenie mechanizmu wydawania i weryfikowania nakazów usunięcia treści o charakterze terrorystycznym lub uniemożliwienia do nich dostępu.

Co istotne, w Polsce ABW ma obecnie, zgodnie z art. 32c ustawy o ABW oraz AW (dodanym ustawą o działaniach antyterrorystycznych), możliwość stosowania tzw. blokady dostępności, tzn. w celu zapobiegania, przeciwdziałania i wykrywania przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz ścigania ich sprawców sąd, na pisemny wniosek Szefa ABW złożony po uzyskaniu pisemnej zgody Prokuratora Generalnego, w drodze postanowienia może zarządzić zablokowanie przez usługodawcę świadczącego usługi drogą elektroniczną dostępności w systemie teleinformatycznym określonych danych informatycznych mających związek ze zdarzeniem o charakterze terrorystycznym lub określonych usług teleinformatycznych służących lub wykorzystywanych do spowodowania zdarzenia o charakterze terrorystycznym.

Analizując jednak przedmiotowe rozporządzenie, uprawnienia właściwego organu w tym zakresie powinny być zdecydowanie szersze i uwzględniać możliwość korzystania zarówno ze środków operacyjnych, jak i prawno-administracyjnych w ramach ustanowionego mechanizmu zabezpieczającego rynek cyfrowy przed zagrożeniami

⁷² Dz. Urz. UE L 172/79 z 17 V 2021 r.

o charakterze terrorystycznym. W konsekwencji więc niezbędne będzie dokonanie zmian w prawie krajowym obejmujące:

- wskazanie organu właściwego do realizacji nowych zadań wynikających z rozporządzenia, w tym wydawania nakazów usunięcia (art. 3 rozporządzenia), weryfikowania nakazów usunięcia (art. 4 rozporządzenia), przedłużania okresu zachowania treści o charakterze terrorystycznym, które zostały usunięte lub do których dostęp został uniemożliwiony na skutek wydanego nakazu usunięcia (art. 6 ust. 2 rozporządzenia), wydawania decyzji w sprawie dostawców usług hostingowych narażonych na treści o charakterze terrorystycznym oraz nadzoru nad wdrażaniem przez nich środków szczególnych (art. 5 rozporządzenia), nakładania kar administracyjnych (art. 18 rozporządzenia), publikacji sprawozdania (art. 8 rozporządzenia), przekazywania do Komisji Europejskiej rocznej informacji na podstawie art. 21 rozporządzenia;
- wyznaczenie przez organ właściwy punktu kontaktowego w celu realizacji zadań określonych w rozporządzeniu;
- ustanowienie mechanizmu skargowego w odniesieniu do wydanych nakazów usunięcia oraz innych decyzji wydawanych przez organ właściwy w związku z wykonywaniem zadań określonych w rozporządzeniu;
- wprowadzenie przepisów regulujących nakładanie administracyjnych kar pieniężnych przez organ właściwy za określone w rozporządzeniu naruszenia;
- ustanowienie mechanizmu monitorującego stosowanie rozporządzenia i przekazywanie w tym zakresie rocznej informacji do wiadomości Komisji Europejskiej.

Podsumowując rozważania niniejszej części, należy wskazać, że główna oś prac legislacyjnych Unii Europejskiej w obszarze przeciwdziałania terroryzmowi będzie w nadchodzącym czasie koncentrować się na wdrożeniu omówionej strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa oraz właściwej implementacji w państwach członkowskich poszczególnych regulacji będących jej wynikiem.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania podjęte w niniejszym artykule, należy wskazać po pierwsze, że na poziomie krajowym wprowadzona w 2016 r. ustawa o działaniach antyterrorystycznych zmieniała model ustawodawstwa antyterrorystycznego z rozproszonego modelu materialnego na skoncentrowany model formalny. W ten sposób ustawa ta, wraz z uchwaloną 1 marca 2018 r. nową ustawą o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, stała się filarem krajowych regulacji prawnych, które bezpośrednio kształtują rdzeń obszaru walki z terroryzmem.

Po drugie, antyterrorystyczne prawodawstwo europejskie jest wysoce zróżnicowane, zarówno pod względem charakteru źródła prawa – co bezpośrednio przekłada się na zakres mocy jego oddziaływania, jak i dualistycznej metodologii przedmiotowego sposobu regulowania problematyki terroryzmu, w związku z czym poszczególne zagadnienia ujmowane są w wyodrębniony zakresowo przedmiotowy akt normatywny albo też są ujmowane łącznie z innymi uregulowaniami obszaru bezpieczeństwa. Ich kształt zbliża się więc do modelu materialnego.

Po trzecie, przechodząc do poziomu prognoz, na podstawie analizy działań podsumowujących proces implementacji tzw. dyrektywy antyterrorystycznej oraz postanowień przyjętej strategii UE w zakresie unii bezpieczeństwa, należy wskazać, że działania legislacyjne UE będą przebiegały w kierunku dalszego zbliżenia prawodawstwa poszczególnych państwach członkowskich, zwłaszcza w zakresie jednolitego definiowania takich pojęć, jak „przestępstwo terrorystyczne”, „przestępstwo dotyczące grupy terrorystycznej” oraz „przestępstwo związane z działalnością terrorystyczną”, tak by definicje te obejmowały w sposób kompleksowy czyny związane w szczególności z działalnością zagranicznych bojowników terrorystycznych oraz kwestie finansowania terroryzmu. Dużego znaczenia nabiera też objęcie ich zakresem działań za pośrednictwem Internetu, w tym mediów społecznościowych. Transgraniczny charakter terroryzmu wymaga prowadzenia zdecydowanych, skoordynowanych działań i współpracy zarówno organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo w państwach członkowskich, jak i współpracy w tym zakresie między poszczególnymi państwami członkowskimi. Taka sama współpraca powinna być prowadzona między instytucjami państw członkowskich a właściwymi agencjami i organami Unii zajmującymi się zwalczaniem terroryzmu, w tym Eurojustem

i Europolem. Dodatkowo globalny charakter terroryzmu wymaga podjęcia działań na szczeblu międzynarodowym, co oznacza, że Unia i jej państwa członkowskie muszą i będą działać w kierunku zacieśniania współpracy z odpowiednimi państwami trzecimi. Dalsze prace Komisji mają być ukierunkowane na dokonanie przeglądu działań mających na celu przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi w państwach członkowskich UE, co bez wątpienia pozostanie elementem dyskusji politycznej i prawnej, zwłaszcza w kontekście wyraźnej próby pozostawienia poza debatą publiczną problematyki ekstremizmu o podłożu lewicowym.

Należy podkreślić, że walki z terroryzmem nigdy nie można uznać za temat zamknięty i zakończony, przeciwnie – przeobrażenia w charakterze zagrożeń terrorystycznych zmuszają do nieustanych działań nakierowanych na ich identyfikację, a w konsekwencji zmianę stanu prawnego, zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym.

Bibliografia

Chomentowski P., *Polski system antyterrorystyczny. Prawno-organizacyjne kierunki ewolucji*, Warszawa 2014.

Kozioł A., *Nowy plan zwalczania terroryzmu w UE*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2021, nr 33 (2231).

Polska ustawa antyterrorystyczna – odpowiedź na zagrożenia współczesnym terroryzmem, W. Zubrzycki, K. Jałoszyński, A. Babiński (red.), Szczytno 2016.

Prawne aspekty funkcjonowania służb specjalnych na przykładzie Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, P. Burczaniuk (red.), Warszawa 2021.

Terroryzm. Materia ustawowa?, K. Indeck, P. Potejko (red.), Warszawa 2009.

Żaryn S., *Polska antyterrorystycznym wzorem*, wGospodarce.pl, <https://wgospodarce.pl/opinie/58189-polska-antyterrorystycznym-wzorem> [dostęp: 25 XI 2021].