

Marek Górka

Polityka antyterrorystyczna jako dylemat demokracji liberalnej

Streszczenie: Terroryzm jest zjawiskiem szkodliwym dla demokratycznych rządów i społeczeństw. Poza widocznymi i bezpośrednimi skutkami ataków na osoby postronne, zamachy terrorystyczne osłabiają wartości demokratyczne, w tym również zaufanie do instytucji państwowych i praw regulujących ich funkcjonowanie. W wyniku użycia ograniczeń instytucjonalno-prawnych ze strony państwa mogą pojawić się podziały społeczno-polityczne oparte na wzajemnej eskalacji i antagonizmie wobec określonych jednostek lub grup. Tak zaistniała sytuacja wywołuje konflikty, niszcząc istniejące kompromisy i często z trudem wypracowane porozumienia między poszczególnymi stronami. Zjawisko terroryzmu jest nie tylko wyzwaniem dla rządów demokratycznych, ale także odnosi się do polityki bezpieczeństwa oraz stosunków między państwami. Skutki terroryzmu stwarzają poważne zagrożenia dla bezpieczeństwa i stabilności przestrzeni publicznej.

Słowa kluczowe: polityka bezpieczeństwa, antyterroryzm, kontrwywiad, wolność, prywatność, prawo.

Wprowadzenie

Współczesny terroryzm stanowi czynnik determinujący politykę bezpieczeństwa wielu państw na całym świecie, zarówno autorytarnych, jak i demokratycznych. Jednak poszczególne rządy różnią się w sposobie

reakcji na zagrożenia terrorystyczne, ponieważ autorytarne reżimy mają mniej ograniczeń co do stosowania wewnętrznych metod represji. Ponadto wskutek braku swobód obywatelskich mają mniej dylematów z przestrzeganiem wolności obywatelskich. W tych państwach, tajna policja i służby bezpieczeństwa odgrywają dominującą rolę we wspieraniu i realizacji polityki rządu.

System demokratyczny zapewnia szeroki zakres praw i wolności obywatelom w ramach stosowania przepisów konstytucyjnych. W warunkach demokracji liberalnej akceptowany jest także pewien poziom nieposłuszeństwa obywatelskiego i politycznego protestu. Podstawowym prawem jest także udział w debatach publicznej na temat polityki.

Warto zatem poszukać odpowiedzi na pytanie, czy wzrost poziomu zagrożenia terroryzmem ogranicza funkcjonowanie wartości demokratycznych w przestrzeni publicznej? Innymi słowy, czy system demokratyczny jest na tyle silny, aby poradzić sobie ze współczesnymi zagrożeniami, zachowując jednocześnie w nienaruszonym stanie wartości liberalne, takie jak wolność? Tak postawione pytania wpisują się w debatę prowadzoną na forum polityki krajowej, jak i w wymiarze międzynarodowym. Choć współcześnie odczuwalne są zmiany w codziennym życiu wynikające z poczucia zagrożenia, to jednak trudno przewidzieć w jakim kierunku będzie ewoluowała polityka demokratyczna w celu zapewnienia swym obywatelom bezpieczeństwa. Okazuje się zatem, że ofiarą terroryzmu są nie tylko ludzie, ale dotychczas funkcjonujące i obowiązujące wartości demokratyczne.

Artykuł jest syntetyczną próbą przedstawienia stanu badań nad polityką bezpieczeństwa dotyczącą terroryzmu. Istotna w tym momencie jest analiza definicji tego pojęcia na podstawie wybranej literatury przedmiotu w perspektywie metody porównawczej. W artykule dominuje chęć wskazania zmian, które zaszły w wymiarze decyzji podjętych przez władze polityczne na skutek poczucia zagrożenia terroryzmem. Tym samym praca podkreśla wpływ polityki bezpieczeństwa na życie obywatelami w państwie demokratycznym. Celem artykułu jest próba analizy wzajemnych relacji pomiędzy zja-

wiskiem terroryzmu i demokracji liberalnej. Jak można zauważyć, oba zjawiska nie tylko silnie oddziałują na siebie, ale kształtują sposób funkcjonowania państwa oraz jego obywateli.

Terroryzm jest skomplikowanym obszarem do analizy badawczej z wielu powodów, bowiem pojawiające się zagrożenia pomimo określonych analogii, znacznie różnią się od siebie. Truizmem jest stwierdzenie, że terroryzm jest szkodliwy dla demokratycznych rządów i społeczeństw. Oprócz widocznych i bezpośrednich skutków ataków na przypadkowe osoby, celem zamachowców jest podważenie wartości demokratycznych, w tym także osłabienie zaufania do instytucji państwowych oraz praw regulujących ich funkcjonowanie. W wyniku stosowania przemocy może trwale tworzyć podziały społeczno-polityczne, antagonizować określone podmioty i grupy, a tym samym prowokować do konfliktów niszcząc w ten sposób dotychczasowe kompromisy, umowy czy ustalenia między określonymi stronami. W sprawach międzynarodowych, terroryzm nie jest tylko wyzwaniem dla rządów prawa, ale z powodu że odnosi się także do stosunków między państwami, stwarza poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa i stabilności przestrzeni publicznej. Słabe i skorumpowane instytucje demokratyczne są znacznie gorzej przygotowane do radzenia sobie z terroryzmem i innymi zagrożeniami dla ich legitymacji.

Wybrane definicje terroryzmu

Terroryzm jest trudnym pojęciem do zdefiniowania zarówno na gruncie naukowym, publicystycznym oraz w potocznym rozumieniu, posiada on bowiem wiele przyczyn jak i konsekwencji. Nie brakuje również w opisie tego zjawiska emocjonalnego nastawienia, które w znaczny sposób zaciemnia obraz tego zjawiska. Badacze analizujący terroryzm, aby oddać jego naturę, posługują się szeroką typologią tego zjawiska¹. Wspólnym mianownikiem dla wielu definicji terroryzmu są następujące cechy takie jak: nielegalne działania;

¹ W. Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*, Oxford University Press 2000, s. 3-7.

celowe i systematyczne zagrożenie, stosowanie przemocy; ukierunkowanie ataków na cywilów; wzbudzanie strachu w społeczeństwie czy też chęć doprowadzenia do zmian politycznych². Innymi słowy, przytaczając powyższe elementy, terroryzm zdefiniować można jako nielegalne użycie siły wobec niewinnych osób w celach politycznych.

Jednak nie ma uniwersalnej definicji terroryzmu. Badacze Walter Enders i Todd Sandler zdefiniowali terroryzm jako użycie- z premedytacją- ekstremalnej przemocy, aby uzyskać cel polityczny poprzez zastraszenie lub skierowanie strachu na szerokie grono odbiorców³. Bardziej bezpośrednia jest definicja stworzona przez innego eksperta, Martha Crenshawa koncentruje się na systematycznym strachu i niepokoju pozwalającym kontrolować i kierować ludnością cywilną⁴. Następny naukowiec Ted R. Gurr opisuje terroryzm jako formę przemocy politycznej, która jest podporządkowana konspiracji, podobnie jak bunt, zamachy stanu, zabójstwa polityczne oraz w małej skali wojny partyzanckie⁵. Bruce Hoffman z kolei stwierdza, że terroryzm to celowe tworzenie i wykorzystywanie strachu przy użyciu przemocy lub groźby przemocy w dążeniu do zmian politycznych⁶. Podobnie Chet Newland opisał terroryzmu jako umyślne zabicie niewinnej osoby w celu wywołania strachu z jednoczesnym rozpropagowaniem przekazu politycznego⁷.

Definiowanie terroryzmu nie kończy się jednak na tym etapie analizy, są bowiem definicje terroryzmu odnoszące się do jego znaczenia pod kątem zasięgu międzynarodowego. Q. Li opisał ponadna-

² D.J. Whittaker, *Terrorism: Understanding the Global Threat*, Longman 2002, s. 79-98.

³ W. Enders, T. Sandler, *Transnational terrorism in the post-cold war era*, „International Studies Quarterly” 1999, vol. 43, s. 145-167.

⁴ M. Crenshaw, *The causes of terrorism*, „Comparative Politics” 1981, vol. 13/4, s. 379-399.

⁵ T. R. Gurr, *Why Men Rebel*, Princeton University Press 1970, s. 10.

⁶ B. Hoffman, *Inside Terrorism*, Columbia University Press, Nowy Jork 1998, s. 43-62.

⁷ Ch. Newland, *Fanatical terrorism versus disciplines of constitutional democracy*, „Public Administration Review” 2001, vol. 61/6, s. 643-651.

rodowy terrorizm jako incydent terrorystyczny w państwie, który dotyka ofiary, sprawców oraz instytucje z innego państwa⁸. Z kolei W. Enders i T. Sandler stwierdzili, że jeśli konsekwencje terroryzmu wykraczają poza granice państwowe, to jest on postrzegany jako przykład ponadnarodowego zjawiska⁹.

Innym ważnym elementem w definicji terroryzmu jest użycie lub groźba użycia przemocy, co w ten sposób tworzy atmosferę strachu i pomaga wywierać wpływ na zmiany polityczne. W tym też kontekście pojęcie terroryzmu definiuje O. Zinam, który podkreśla znaczenie użycia lub groźby użycia przemocy przez osoby lub zorganizowane grupy, aby wywołać strach oraz uległość rządzących i uzyskać w ten sposób pewne gospodarcze, polityczne, społeczno-psychologiczne, ideologiczne lub inne obiektywne korzyści¹⁰. Choć nie istnieje powszechnie uzgodniona definicja terroryzmu, to jednak bogactwo analiz tego terminu podkreśla kluczowe atrybuty, a mianowicie: stosowanie przemocy, zorganizowana struktura oraz cel polityczny lub społeczny.

Terroryzm jest często także stosowany jako pejoratywne określenie, które stygmatyzuje brutalne działania przeciwnika. Jak zauważył Luigi Bonanate, żaden podmiot polityczny nie chce być uznany za terrorystę¹¹. Terrorysty zazwyczaj używają określeń, które mają wskazywać pozytywny cel do którego dążą jak np. „bojownicy o wolność” lub jako „wyzwoliciele” walczący z terrorem rządowym. Ponadto, wiele osób które wykorzystują metody terrorystyczne nie są terrorystami; mogą oni wchodzić w skład oddziałów partyzanckich lub nawet jednostek militarnych określonego państwa¹². Dla przy-

⁸ Q. Li, *Does democracy promote or reduce transnational terrorist incidence*, „Journal of Conflict Resolution” 2005, vol. 49/ 2, s. 278-297.

⁹ W. Enders, T. Sandler, *Is transnational terrorism becoming more threatening?: A time-series investigation*, „Journal of Conflict Resolution” 2000, vol. 44/3, s. 307-332.

¹⁰ O. Zinam, *Terrorism and violence in the light of a theory of discontent and frustration*, Greenwood Press 1978, s. 244-245.

¹¹ L. Bonanate, *Some unanticipated consequences of terrorism*, „Journal of Peace Research” 1979, vol.16/3, s. 197-211.

¹² F. Galli, *The Legal and Political Implications of the Securitisation of Counter-*

kładu warto wspomnieć casus walki prowadzonej przez Irlandzką Armię Republikańską (IRA). Korzenie tej organizacji sięgają do licznie powstających grup nacjonalistycznych w okresie I wojny światowej, z których dominującą rolę pełniły przede wszystkim dwie formacje to jest Irlandzkie Bractwo Republikańskie oraz Irlandzka Armia Obywatelska¹³.

Skala przemocy na ogół odróżnia terroryzmu od innych form agresji. Jednak terroryzm jest czymś większym niż pospolite przestępstwo i czymś mniejszym niż wojna¹⁴. Mimo że terroryzm nie pociąga za sobą takiej liczby ofiar jak np. konflikty etniczne lub wojny między państwami, to jego celem jest jednostka lub grupa, stanowiąca symbol większej zbiorowości. A zatem choć liczba ofiar jest stosunkowo ograniczona, to głównym zadaniem jest zaszczepienie strachu w grupie społecznej zaliczanej często do strony przeciwnej. Ponadto terrorysta ma na celu- w jego przekonaniu- osiągnięcie dobra dla określonej społeczności, której interesy w jego przekonaniu on reprezentuje. Ponadto warto zauważyć, że terrorystyczny akt jest zawsze środkiem do celu, a popełnianie zamachu wymaga uwzględnienia dużego stopnia organizacji i samodyscypliny¹⁵.

Niemniej jednak, taktyki terrorystyczne mogą być wykorzystane przez grupy społeczne, jak również przez państwa. Na przykład, terror państwowy odnosi się do czynów popełnionych przez rządy, takich jak zabicie lub zniszczenie nieuzbrojonych cywilów, którzy nie biorą udziału w danym konflikcie¹⁶. Zjawisko to doczekało się także

Terrorism Measures across the Mediterranean, „EuroMesco Paper” 2008, vol. 71, s. 12; Ch. J. Fettweis, *Freedom Fighters and Zealots: Al Qaeda in Historical Perspective*, „Political Science Quarterly” 2009, vol. 124.2, s. 269-296; J. Hughes, *The Chechnya Conflict: Freedom Fighters or Terrorists?*, „Demokratizatsiya” 2007, vol.15/3, s. 293-311.

¹³ G. Chaliand, A. Blin, *The Invention of Modern Terror 95*, [w:] *The History of Terrorism From Antiquity to al Qaeda*, red., G. Chaliand, A. Blin, Londyn 2007, s. 95-112.

¹⁴ J. R. White, *Terrorism: An Introduction 3rd Edition*, Belmont West- Wadsworth, Publishing Company 1998, s.5.

¹⁵ D.J. Whittaker, dz. cyt.

¹⁶ E. Kisangani, E. W. Nafziger, *The political economy of state terror*, „Defence and Peace Economics” 2007, vol. 18/5, s. 405-414.

swojego określenia jako „democide”. Zgodnie z definicją politologa R. J. Rummel „democide” oznacza morderstwo ludzi przez ich rząd, włączając w to ludobójstwo, zabójstwo polityczne i masowe morderstwa. Akt ten może to przybrać formę ludobójstwa- ukierunkowanego ataku na konkretną grupę etniczną, religijną lub polityczną lub inną grupę postrzeganą w kategoriach wroga¹⁷. Badacze sugerują także możliwość zaistnienia sytuacji, w której państwa promują swoje interesy poprzez sponsorowanie organizacji terrorystycznych. W ramach uzależnienia finansowego terroryści działają w imieniu swoich „państw patronów”, często w zamian za poparcie polityczne, pomoc finansową lub dostawy broni. Zjawisko to zmienia dotychczasowe definicje, które wyłączały państwa z kręgu podmiotów angażujących się w terroryzm¹⁸.

Ze swej natury, terroryzm jest asymetryczną reakcją na przeważającą technologicznie i liczebnie siłę. Dlatego też terroryści starają się skutecznie wykorzystywać media, broń masowego rażenia oraz nowe technologie w celu zwiększenia swych zdolności¹⁹. W przeciwieństwie do stron zaangażowanych w prowadzenie konfliktów militarnych, terroryści zazwyczaj atakują losowo wybrane cele cywilne, a nie obiekty wojskowe. Organizacje terrorystyczne utrzymują strukturę sieci przy pomocy nowoczesnych urządzeń technologicznych, przez co stają się one coraz bardziej trudne do zidentyfikowania²⁰. Podanie pełnej i satysfakcjonującej definicji terroryzmu jest jednak trudnym zadaniem, zjawisko to posiada bowiem wiele odsłon. Ponadto pojęcie to podlega ciągłej ewolucji ze względu na zmienną motywację jak i stosowanie narzędzi o różnym (często skrajnie odmiennym) stopniu zaawansowania.

¹⁷ W 1994 r. R. J. Rummel stworzył termin „democide” na określenie aktów rządowego morderstwa lub mordowania ludzi z powodów politycznych, za: *Democide in Zimbabwe*, „The New American” 2015, vol. 21/15, s.7.

¹⁸ D.J. Whittaker, dz. cyt.

¹⁹ J. Gearson, *The Nature of Modern Terrorism*, „The Political Quarterly” 2002, vol. 73, s. 7–24.

²⁰ A. J. Bergesen, O. Lizardo, *International Terrorism and the World-System*, „Sociological Theory” 2004, vol. 22/1, s. 38–52.

Bezpieczeństwo a demokracja

Podwyższone obawy związane z bezpieczeństwem mogą często prowadzić rządy i agencje wywiadowcze do wdrażania polityki bezpieczeństwa nadużywając jednocześnie swoich uprawnień²¹. W związku z tym, można postawić hipotezę, że ataki terrorystyczne mają potencjał, by skutecznie odwrócić uwagę rządów i ich służb od bardziej konstruktywnej polityki bezpieczeństwa w kierunku nadmiernych i nieefektywnych działań.

W ciągu ostatnich dwóch dekad pojawiły się w dyskursie publicznym tematy dotyczące tego, jak rządy demokratyczne powinny odpowiadać na akty terrorystyczne? Reakcje rządu na zagrożenia terrorystyczne można sprowadzić do trzech standardowych sposobów: otóż pierwszy z nich dotyczy wojny prowadzonej głównie za pośrednictwem środków wojskowych; drugi polega na wsparciu policji, która traktuje terroryzm jako formę działalności przestępczej; trzeci sprowadza się do rozwiązywania problemów za pomocą środków politycznych (jak np. negocjacje)²².

Możliwym sposobem powstrzymania lub marginalizowania działalności terrorystycznej jest skuteczniejsza wykrywalność nie tyle poszczególnych osób, ale przede wszystkim źródeł finansowania ich działalności oraz identyfikacja pozostałych grup wsparcia, mogących dokonywać np. odwetu za represje²³.

W dążeniu do zwalczania terroryzmu, rządy demokratyczne stoją przed wyborem między twardą polityką z wykorzystaniem nadzwyczajnych uprawnień i sił zbrojnych oraz bardziej umiarkowanym podejściem obejmującym dyplomację, wywiad i system prawny. W zależności od zagrożenia, politycy balansują między zobowiązaniami międzynarodowymi, wynikającymi z przynależności do takich organizacji jak Unia Europejska czy ONZ a składanymi deklara-

²¹ E. A. Posner, A. Vermeule, *Terror in the Balance: Security, Liberty, and the Courts*, Oxford University Press 2007, s. 217-248.

²² H. Fenwick, *Proactive counter-terrorist strategies in conflict with human rights*, „International Review of Law, Computers & Technology” 2008, vol. 22/3, s. 259-270.

²³ E. Kisangania, E. W. Nafziger, dz. cyt.

cyjami i zobowiązaniami wobec swoich obywateli²⁴. Jeśli demokracja liberalna zbyt mocno i często opiera swoje działania na stosowaniu środków karnych, może to prowadzić do modelu bliskiego państwom autorytarnym, które budują swoją politykę bezpieczeństwa na represjach. Na przykład celowe zawieszanie lub ograniczanie wolności obywatelskich w dłuższej perspektywie może prowadzić do erozji swobód obywatelskich, a nawet doprowadzić do eskalacji nienawiści z obu przeciwnych stron politycznych²⁵.

Badacze wskazują na potrzebę utrzymania określonych ram prawno-ustrojowych w czasie obowiązywania specjalnego ustawodawstwa antyterrorystycznego, co z jednej strony ma umożliwić prowadzenie walki z terroryzmem, a z drugiej poszanowanie swobód obywatelskich. Aby spełnić powyższy konsensus, wymieniane są w literaturze przedmiotu trzy warunki. Po pierwsze polityka antyterrorystyczna oraz jej realizacja powinna pozostać pod kontrolą władzy cywilnej; po drugie rząd i podległe mu służby bezpieczeństwa muszą prowadzić swoje działania antyterrorystyczne w granicach prawa; po trzecie stosowanie prawodawstwa awaryjnego powinno być ograniczone czasowo, podlegać przeglądowi i być opublikowane w sposób bezstronny i w jak najszerszym zakresie²⁶.

Jednym z podstawowych i niezmiennych wciąż problemów liberalnej demokracji jest zmaganie się z napięciem powstałym między dwiema wartościami, czyli wolnością i bezpieczeństwem. Realizacja obu celów jest niezbędna do prawidłowego funkcjonowania państwa, jednak obie sfery w praktyce politycznej często występują po przeciwnej stronie. Wyzwaniem więc dla współczesnej demokracji jest uzyskanie i utrzymanie równowagi pomiędzy obiema stronami, innymi słowy kluczowym celem jest uniknięcie dominacji wybranej wartości kosztem drugiej. Utrzymanie takiej równowagi jest jednak

²⁴ Członkostwo w NATO wymaga, aby każde państwo militarnie i finansowo przyczyniło się do wspólnego bezpieczeństwa organizacji do której przynależy. Bezpośrednio po atakach z 11 września powszechnie odwoływano się do artykułu 5 Traktatu Waszyngtońskiego, który stanowi, że atak przeciwko któremukolwiek z członków uznaje się za atak przeciwko wszystkim państwom.

²⁵ P. Wilkinson, dz. cyt.

²⁶ Tamże.

trudne, bowiem najczęściej jest ona zaburzona w wyniku emocji i pragnień społecznych, które często są konsekwencją dramatycznych wydarzeń.

Władze państw dotkniętych terroryzmem są znacznie bardziej skłonne do łamania podstawowych praw człowieka, a także do stosowania pewnych naruszeń, jak tortury czy egzekucje pozasądowe. Sposób, w jaki rządy odpowiadają na zagrożenia terrorystyczne jest poważnym problemem w odniesieniu do wolności i sprawiedliwości jako fundamentów demokracji.

Zwolennicy agresywnej polityki antyterrorystycznej twierdzą, że dotychczasowe sposoby „są za miękkie” i nie przynoszą spodziewanych efektów, tworzą jedynie łagodny wizerunek rządu. Z kolei przeciwnicy surowych zasad twierdzą, że stosowanie brutalnych środków przynosi tylko więcej przemocy²⁷. Ci, którzy wspierają całkowite zniszczenie celów terrorystycznych, bez stosowania jakichkolwiek negocjacji twierdzą, że nie ma różnicy między przemocą spowodowaną przez terrorystów a wykorzystaniem sił wojskowych przez rząd²⁸. Osoby akceptujące to stanowisko podają dla przykładu sytuację z 1986 roku, kiedy to USA ogłosiły całkowite embargo gospodarcze dla Libii po atakach terrorystycznych w Rzymie i Wiedniu przeprowadzonych przez libijskie i palestyńskie oddziały. Doszło wtedy także do zbombardowania Libii przez Stany Zjednoczone, co odczytano jako działania odstrasające przed przyszłymi atakami terrorystycznymi. Choć należy pamiętać w tym miejscu także o zamachu nad Lockerbie, który odbył się w 1988 r. i był odwetem zorganizowanym przez libijskich terrorystów za wcześniejsze użycie wojsk amerykańskich. W wyniku detonacji ładunku wybuchowego eksplodował amerykański samolot Boeing 747 linii Pan Am, zabijając wszystkich pasażerów i członków załogi.

²⁷ G. D. Millera, *Confronting Terrorisms: Group Motivation and Successful State Policies*, „Terrorism and Political Violence” 2007, vol. 19/3, s. 331-350.

²⁸ V. Held, *Terrorism and war*, „The Journal of Ethics” 2004, vol. 8/1, s. 59-75.

Współpraca instytucjonalna

Konstruowanie kompleksowego podejścia do walki z terroryzmem, wymaga współpracy wielu agencji rządowych, realizujących zadania poprzez różne segmenty społeczeństwa w zakresie bezpieczeństwa publicznego. Są to m.in. organy ścigania, wymiar sprawiedliwości i tajne służby. Instytucje te muszą współpracować i koordynować swoje działania w czasie kampanii antyterrorystycznych. Ta potrzeba współpracy z reguły prowadzi do centralizacji środków dowodzenia i kontroli oraz w dużym stopniu przyczynia się do wymiany informacji pomiędzy różnymi agencjami.

Tajne służby są istotnym elementem działalności antyterrorystycznej²⁹. Działają one zarówno na arenie międzynarodowej (wywiad) oraz w obrębie granic własnego państwa (kontrwywiad). Rolą służb wywiadowczych jest m.in. monitorowanie zmieniających się zagrożeń dla interesów bezpieczeństwa państwa, obserwacja i analiza obcych podmiotów działających na określonym terenie, a następnie przekazywanie informacji decydentom politycznym. Wywiad polega na postrzeganiu zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego z naciskiem również na zagrożenia cybernetyczne, przy wykorzystaniu danych pochodzących z jawnych jak i nielegalnych źródeł.

Chociaż agencje wywiadowcze ponoszą odpowiedzialność przed władzą cywilną, to w ich pracę wpisana jest konieczność utrzymania tajności. W rezultacie wiele z informacji generowanych przez służby wywiadowcze zostaje w ten sposób utajnione, a tym samym nie podlegają one kontroli publicznej. Mimo że bezpieczeństwo narodowe jest głównym ich celem, to skryte metody tworzą pewną atmosferę wzbudzającą zaniepokojenie o możliwość naruszenia praw demokratycznych.

Warto wskazać także na rolę policji, która działa w granicach prawa, w celu podtrzymania zaufania publicznego i szacunku dla wymiaru sprawiedliwości. Lepsza komunikacja pomiędzy policją a mniejszościami społecznymi okazuje się skuteczna dla złagodzenia problemu wzajemnej nienawiści. Można to osiągnąć poprzez zwięk-

²⁹ P. Wilkinson, dz. cyt., s. 95.

szenie kontaktów i dialogu pomiędzy lokalną policją i społecznością, w której funkcjonują służby.

Incydenty terrorystyczne mogą znacząco wpływać na pracę m.in. wymiaru sprawiedliwości. Oznacza to, że prokuratorzy oraz służby są bardziej skłonni do wszczęcia postępowania w przypadku stosunkowo mało poważnych przestępstw, które zaistniały w niewielkim odstępie czasu od zamachu terrorystycznego³⁰. W związku z tym zapotrzebowanie na aktywną postawę wobec terroryzmu po tragicznych wydarzeniach wydaje się istotnie kształtować postawę śledczych i prokuratorów. Podobne procesy odnotowano w postawie obywateli, którzy obserwowali reakcję organów ścigania wobec potencjalnych terrorystów. Okazuje się bowiem, że społeczeństwo wykazuje pewien stopień akceptacji dla stosowania nadmiernej siły przez policję, nawet gdy podejrzani są błędnie zidentyfikowani jako terroryści³¹. Innymi słowy, ludzie mogą tolerować agresywne zachowania służb, co wynika z atmosfery powszechnego zagrożenia.

Do zachowania praw obywatelskich w przypadku zagrożenia terroryzmem lub podobnych sytuacji (tj. wojny domowej lub powstań), brakuje niezbędnych norm i środków odstrasżających na drodze prawnej³². Z drugiej strony służby bezpieczeństwa są dobrze poinformowane, że terroryści są gotowi i chętni, aby zaatakować dowolny cel, który ma być narzędziem w osiągnięciu zakładanego celu. Niestety, zamachowcy są często trudni do wykrycia, a sytuacja ta doprowadza do przekonania, że konwencjonalne techniki śledcze są niewystarczające, gdy państwo ma do czynienia z zagrożeniem terrorystycznym.

Zazwyczaj funkcjonariusze organów ścigania zgadzają się, że wiedzą, kim są terroryści i ich zwolennicy. Jednak prokuratura nie podejmuje działań z powodu braku odpowiedniego materiału dowo-

³⁰ C. Shields, K. Damphousse, B. Smith, *Their day in court: Assessing plea bargaining rates among terrorists*, „Journal of Contemporary Criminal Justice” 2006, vol. 22, s. 261-276.

³¹ M. P. White, J. Ch. Cohrs, A. S. Göritz, *The police officer's terrorist dilemma: trust resilience following fatal errors*, „European Journal of Social Psychology” 2008, vol. 38/6, s. 947-964.

³² A. Oberschall, dz. cyt.

dowego. W związku z tym organy ścigania często próbują wdrożyć tajne i nielegalne metody (np. podsłuchy bez zgody sądu)³³. Może się więc okazać, że nadużycia ze strony służb w celu zachowania bezpieczeństwa mogą stać się normą w prowadzeniu polityki antyterrorystycznej. Na marginesie warto zauważyć, że autorytarne reżimy na całym świecie skorzystały z kampanii przeciwko terroryzmowi, ograniczając w ten sposób działania opozycji politycznej. Postępując w takich okolicznościach reżimy autorytarne nie są tak mocno krytykowane ze strony społeczności międzynarodowej.

Polityka bezpieczeństwa

Terrorystyci, aby skutecznie działać, potrzebują wielu środków, jak np.: broń, amunicja, materiały wybuchowe, fałszywe dokumenty, samochody, tzw. „bezpieczne domy” oraz szereg innych udogodnień. Z tego powodu, ustawodawcy oraz organy ścigania w celu prowadzenia skutecznej polityki antyterrorystycznej muszą odwoływać się do szerszych grup społecznych, aby wyeliminować sieci wsparcia, które obejmują osoby zaangażowane w zbieranie funduszy, pranie brudnych pieniędzy, przygotowywanie dokumentów tożsamości handel bronią oraz zaangażowanych w inne działania logistyczne.

Poziom bezpieczeństwa silnie zależy od stabilności środowiska międzynarodowego, zrozumiałe jest więc częste uciekanie się przez rządy do sojuszy i koalicji z państwami niedemokratycznymi, które stanowią część szerszej kampanii walki z terroryzmem. Jednak polityka wewnętrzna prowadzona przez poszczególne państwa jest znacznie bardziej skomplikowana. Liberalne demokracje muszą reagować na zagrożenia w ramach przepisów konstytucyjnych.

Ze względu na bezpośrednią zależność polityków od poparcia wyborczego, rządy demokratyczne muszą uwzględniać troskę o bezpieczeństwo i stabilność państwa przy jednoczesnym zachowaniu zasad demokratycznych. Problem polega na tym, że w czasie kampanii antyterrorystycznej państwa w większym stopniu wpływają

³³ Tamże.

na życie swoich obywateli i wkraczają w zakres ich prywatności. Może to oznaczać większą rolę dla służb policyjnych i jednostek wywiadowczych. L. Howie argumentuje, że terroryzm może stanowić poważne wyzwanie dla życia demokratycznego, ponieważ nie tylko podważa zaufanie do instytucji, ale także umożliwia rządowi interwencję w obszar prywatności człowieka³⁴. Zabezpieczenia przed zagrożeniami terrorystycznymi mogą więc utrudnić osiągnięcie praw i wolności obywatelskich w demokratycznym społeczeństwie. Zadanie jakie stoi przed każdą demokracją to mobilizacja społecznego poparcia dla polityki antyterrorystycznej, zwłaszcza jeśli kampania przeciw terroryzmowi rozciąga się na długi okres.

Ataki terrorystyczne z 11 września zmieniły sposób postrzegania terroryzmu przez społeczeństwo. Opinia publiczna była oburzona liczbą ofiar oraz skalą działania terrorystów żyjących w społeczeństwie, które domagało się sprawiedliwości. Odpowiedzią na te oczekiwania była reakcja administracji Busha pod nazwą „wojna z terroryzmem”. Zamachy wygenerowały intensywne emocje jak szok, przerażenie, niedowierzanie wśród rządów i ludzi na całym świecie. Główny ośrodek miejski najpotężniejszego państwa na świecie, z najbardziej zaawansowaną technologicznie gospodarką oraz wojskiem stał się ofiarą ataku terrorystycznego.

Oczywiście tragedia ta nie była czymś odosobnionym na przełomie XX i XXI wieku. Ludobójstwo, masowe migracje i łamanie praw człowieka, są powszechnie znane także z konfliktów post-zimnowojennych. Jednak konflikty etniczne w Bośni, Rwandzie, Kongo, Etiopii, Sudanie, miały miejsce głównie w obszarach oddalonych od zachodniego społeczeństwa. Warto podkreślić, że jeszcze przed atakami terrorystycznymi, które zniszczyły World Trade Center i uszkodziły Pentagon, Stany Zjednoczone były ofiarą przemocy terrorystycznej, choć nigdy wcześniej w takiej skali jak 11 września 2001 r. W dniu 26 lutego 1993 r., sześciu terrorystów usiłowało zburzyć World Trade Center w Nowym Jorku. Atak miał zmusić Stany Zjednoczone do wycofania poparcia dla Izraela oraz zaniechania zaangażowania

³⁴ L. Howie, *Witnesses to Terror. Understanding the Meanings and Consequences of Terrorism*, Palgrave Macmillan UK 2012, s. 42-64.

na Bliskim Wschodzie. Zamiast tego, spowodowało to podniesienie bezpieczeństwa w budynkach użyteczności publicznej w całym państwie i zwiększenie uwagi na zagrożenie terroryzmem. W wyniku zamachu z 1993 r. zginęło sześć osób, a tysiące zostało rannych. Dwa lata później, w dniu 19 kwietnia 1995 r., Timothy McVeigh detonując ciężarówkę wypełnioną materiałami wybuchowymi, doprowadził do zawalenia znacznej części siedmiopiętrowego budynku federalnego w Oklahoma City, zabijając 168 osób i raniąc setki innych. Bezpośrednim skutkiem po zamachu było przyjęcie przez rząd USA ustawy dotyczącej zabezpieczenia budynków federalnych przed zagrożeniami terrorystycznymi.

Choć te wcześniejsze sprzed 11 września ataki terrorystyczne utkwily w świadomości amerykańskiej społeczności, to jednak atak z 2001 r. stał się wydarzeniem symbolicznym dla opinii międzynarodowej. Polityka bezpieczeństwa USA- w okresie kadencji George'a W. Busha- po tych tragicznych wydarzeniach została oparta na założeniach, o potrzebie stworzenia nadzwyczajnych środków w walce z terroryzmem³⁵. Drugim kluczowym momentem dla polityki USA był wybór prezydenta Baracka Obamy, który podczas kampanii zobowiązał się do odrzucenia wielu najbardziej kontrowersyjnych aspektów bezpieczeństwa narodowego z okresu prezydentury G. Busha (takie jak np. przetrzymywanie podejrzanych o terroryzm w Guantanamo). Prezydent zapowiedział także wycofanie wojsk z Iraku. Wybór B. Obamy był oparty na obietnicy zmian, nie tylko w polityce wewnętrznej, ale i także w podejściu Ameryki do innych państw.

Pomimo znacznych różnic między dwoma stylami prezydentury, obie administracje G. Busha jak i B. Obamy, przyjęły promocję demokracji jako fundament budowy swej polityki międzynarodowej oraz uczyniły z tej wartości główny punkt odniesienia w walce z terroryzmem. Dla administracji G. Busha, propagującego demokrację na całym świecie był to sposób na rozwiązanie wielu palących problemów, z których terroryści czerpali siłę i legitymizację dla

³⁵ I. Daalder, J. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, DC: The Brookings Institute 2003, s. 28.

własnych działań³⁶. Natomiast dla administracji B. Obamy, promocja demokracji była sposobem na likwidację źródeł społecznych konfliktów w coraz bardziej współzależnym świecie. Pod względem doktrynalnym, obie administracje podkreślały opozycyjność między dwiema wartościami czyli demokracją i terroryzmem. Zaskakujący jest fakt, że dwie różne administracje twierdziły, iż promocja demokracji- zwłaszcza na Bliskim Wschodzie- jest jednym z podstawowych narzędzi służących do walki terroryzmem.

Ważnym elementem w kontekście relacji między demokracją a terroryzmem jest postawa społeczeństwa aprobująca określone decyzje władz. Innymi słowy decydującą rolę odgrywa tu mobilizacja społeczna i powszechne poparcie dla polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa. Intensyfikacja solidarności społecznej występuje z reguły przy okazji kluczowych wydarzeń dla państwa³⁷. Na przykład, polityka prezydentów Stanów Zjednoczonych osiągała najwyższe poparcie społeczne w okresie sprawowania urzędu przez prezydenta Franklina D. Roosevelta tuż po japońskim ataku na Pearl Harbor lub w momencie zakończenia II wojny światowej w Europie, kiedy urząd prezydenta obejmował Harry S. Truman³⁸. Podobna sytuacja wystąpiła zaraz po atakach terrorystycznych na Stany Zjednoczone 11 września 2001 r. dla polityki George'a W. Busha³⁹.

Analogiczne zjawisko miało miejsce również w Rosji, przy okazji wyborów parlamentarnych w 1999 r. oraz wyborów prezydenckich w 2000 r., kiedy to nasiliły się ataki terrorystyczne czeczeńskich separatystów w Moskwie. Poczucie zagrożenia i społeczna potrzeba silnego oraz zdecydowanego przywództwa w państwie miała istotny

³⁶ F. Barbash, *Bush: Iraq part of global democratic revolution*, „The Washington Post”, 6 listopada 2003, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A7991-2003Nov6.html>, 23.01.2016.

³⁷ R. Collins, *Rituals of Solidarity and Security in the Wake of Terrorist Attack*, „Sociological Theory” 2004, vol 22/1, s. 53–87.

³⁸ L. A. Doyle, *The White House Looks South: Franklin D. Roosevelt, Harry S. Truman, Lyndon B. Johnson*, „Presidential Studies Quarterly” 2008, vol. 38/1, s. 192-194; B. A. Weisberger, *The Other Southern Strategy*, „The New Leader” 2005, vol. 88/5, s. 23-24.

³⁹ R. Collins, dz. cyt.

wpływ na wyniki wyborów. Jako kandydat na prezydenta, Władimir Putin wykorzystując rosyjskie siły zbrojne do walki w Czeczenii doprowadził do gwałtownego wzrostu popularności swojej osoby, a tym samym do zwycięstwa w wyborach prezydenckich⁴⁰. Poczucie zagrożenia ze strony terrorystów inicjuje więc społeczną potrzebę silnego przywództwa politycznego.

Okazuje się, że podobny związek zaistniał w izraelskim systemie politycznym⁴¹. W szczególności objawiło się to wysokim poparciem dla partii prawicowych w okresach zwiększonych zagrożeń wewnętrznych, jak i międzynarodowych⁴².

Można zatem sądzić, że narodowa solidarność stworzona przez strach przed terroryzmem ma wielki potencjał polityczny. Pomaga zwiększyć poparcie dla swojego obecnego rządu, dzięki czemu surowe środki bezpieczeństwa nie są kwestionowane w oczach opinii publicznej. Reasumując, strach odgrywa podstawową rolę w uzyskiwaniu poparcia dla działań antyterrorystycznych. Wydarzenia historyczne wiele razy udowodniły, że gdy społeczeństwa muszą wybierać między bezpieczeństwem a wolnością, to ochrona praw jednostki staje się mniej priorytetowa⁴³.

W liberalnych demokracjach istnieją mechanizmy, które pozwalają w publiczny sposób kwestionować decyzje rządu. Rozważanie roszczeń określonych grup jest efektywną i pomocną taktyką w rozwiązywaniu konfliktów bez użycia przemocy. Taki sposób pacyfikowania nastrojów stanowi swego rodzaju „zawór bezpieczeństwa”, służący do łagodzenia napięć społecznych.

⁴⁰ J. A. Piazza, J. I. Walsh, *Transnational Terror and Human Rights*, „International Studies Quarterly” 2009, vol. 53/1, s. 125–148; *Putin ‘is killing democracy*, „Northern Echo”, 25 listopada 2006, s.7; *Justice for Anna Politkovskaya*, „Boston Globe”, 10 października 2007, s. A.10.

⁴¹ C. Berrebi, E.F. Klor, *Are Voters Sensitive to Terrorism? Direct Evidence from the Israeli Electorate*, „American Political Science Review” 2008, vol. 102/03, s. 279–301.

⁴² B. S. Frey, S. Luechinger, A. Stutzer, *Calculating tragedy: assessing the costs of terrorism*, „Journal of Economic Surveys” 2007, vol. 21/1, s. 1–24.

⁴³ J. Genser, K. Barth, *When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council’s 1267 Regime and the Need for Reform*, „Boston College International and Comparative Law Review” 2010, vol. 33/1, s. 14–31.

Jeśli organizacje terrorystyczne mają odgrywać aktywną rolę w procesie demokratycznym, muszą dokonać zmian w wyznaczonych celach oraz przebudować strukturę własnej organizacji. Jest to szczególnie ważne zwłaszcza w silnie zradykalizowanych grupach, które postrzegają walkę zbrojną jako jedyną drogę do osiągnięcia swoich celów.

Terroryzm inspirowany względami politycznymi o podbudowie narodowej okazał się niezwykle efektywny, zwłaszcza podczas walk antykolonialnych po II wojnie światowej. Przykład stanowią syjoniści, Grecy, Cypryjczycy oraz arabscy nacjonaści, którzy wykorzystywali taktykę terrorystyczną w celu obalenia władz kolonialnych. Ponadto część liderów terrorystycznych w późniejszym czasie obejmowała wysokie stanowiska państwowe. Ilustracją tej tezy jest były premier Izraela Menachem Begin, który był jednocześnie liderem „Irgun” syjonistycznej grupy terrorystycznej. Innym przykładem jest historia Martina McGuinnessa, który wcześniej prowadził Irlandzką Armię Republikańską (IRA), a następnie był członkiem brytyjskiej Izby Gmin oraz zastępcą pierwszego ministra Irlandii Północnej⁴⁴.

Ze względu na swoje silne aspekty polityczne, terroryzm jest czynnikiem determinującym życie publiczne, w którym strach jest jedynie narzędziem służącym do przekształcenia polityki krajowej lub międzynarodowej. Grupy terrorystyczne dokonują regularnych ataków w celu zmuszenia władz lokalnych lub międzynarodowych do podjęcia decyzji i przeprowadzania w ten sposób zmian politycznych. Akty terrorystyczne silnie determinują sposób myślenia i postrzegania świata przez społeczeństwo. Mają także istotny wpływ na obalenie rządów. Na przykład, w następstwie ataków terrorystycznych w Madrycie w dniu 11 marca 2004 r., dotychczas ciesząca się stabilnym poparciem społecznym Partia Ludowa przegrała wybory parlamentarne, co oznaczało również upadek rządu Jose Marii Aznara i zakończenie dotychczasowej polityki. Władze w państwie objęli socjaliści, których liderem był Jose Luis Rodriguez Zapatero i który nie krył swojego sceptycyzmu

⁴⁴ A. Oberschall, *Explaining Terrorism: The Contribution of Collective Action Theory*, „Sociological Theory” 2004, vol. 22/1, s. 26–37.

do obecności kontyngentu wojskowego w Iraku. W ten sposób presja społeczeństwa oraz strach przed następnymi, możliwymi zamachami doprowadził do zmiany rządu w Hiszpanii⁴⁵. Przykład ten wyraźnie wskazuje, że jednym z głównych celów terrorystów jest uzyskanie przemian społecznych, politycznych i gospodarczych poprzez stosowanie brutalnych metod, które ostatecznie zmieniają utworzony porządek publiczny⁴⁶.

Wybrane aspekty prawne w zakresie działań antyterrorystycznych

Kiedy państwa demokratyczne są ofiarami terroryzmu, rządy sięgają po zastosowanie tzw. „uprawnień awaryjnych”. Dają one kręgom władzy dodatkowe uprawnienia kosztem wolności jednostki. Okazuje się zatem, że korzystanie z takich uprawnień może być skuteczne w walce z terroryzmem, ale może być też wykorzystywane w sposób, który osłabi demokratyczne państwo. Wiele rządów w walce z terroryzmem staje przed dylematem: jak skutecznie radzić sobie z zagrożeniem terrorystycznym i jednocześnie zachować podstawowe prawa obywatelskie?

Korzystanie z nadzwyczajnych uprawnień pozwala państwu zapewnić bezpieczeństwo w długoterminowej perspektywie poprzez tymczasowe zawieszenie niektórych praw i wolności. Tego typu uprawnienia można interpretować jako środek zaradczy przeciwko terroryzmowi. W zakres tych środków może wchodzić także poprawa współpracy z sojusznikami, przyjęcie sztywniejszych strategii negocjacyjnych na arenie międzynarodowej, zwiększenie uprawnień służb bezpieczeństwa, czy też zmiany w zakresie surowszych kar dla skazanych terrorystów. Jednak przyjęcie i zastosowanie każdego

⁴⁵ M. Gassebner, R. Jong-A-Pin, J.O. Mierau, *Terrorism and Cabinet Duration: An Empirical Analysis*, „KOF Working Paper” 2007, vol. 181, s. 1-29.

⁴⁶ B. Frey, S. Luechinger, A. Stutzer, *Calculating tragedy: assessing the costs of terrorism*, „Journal of Economic Surveys” 2007, vol. 21/1, s. 1-24.

z tych nadzwyczajnych uprawnień może prowadzić do ograniczenia zasad praworządności.

Możliwość stosowania nadzwyczajnych uprawnień oraz przejmowanie pełnej władzy w państwie, znane są z historii XX w. Zastosowane zostały one przez Hitlera w Republice Weimarskiej. Taki mechanizm przyspieszył proces wprowadzania przez nazistów rządów totalitarnych. Ponadto uprawnienia nadzwyczajne mogą być wykorzystywane celowo w czasie stanu wyjątkowego i mogą posłużyć do aresztowania i uwięzienia obywateli niezwiązanych z terroryzmem.

Praktyka antyterrorystyczna nie jest wolna od stosowania narzędzi, które łamią powszechnie przyjęte normy prawne. W walce z terroryzmem narażone są w szczególności zasady takie jak: domniemanie niewinności, prawo do sądu, wolność od tortur, wolność myśli, prywatność, wolność wypowiedzi, oraz prawo do pokojowych zgromadzeń⁴⁷. Innymi słowy, działania przeciw terroryzmowi traktowane są jako wystarczające oraz rzetelne uzasadnienie do naruszania i obniżania standardów praw podstawowych⁴⁸. W rezultacie pojawia się pytanie: jak daleko powinny zostać ograniczone indywidualne prawa i wolności obywatelskie ze względu na bezpieczeństwo narodowe?

Zamachy terrorystyczne z 11 września stanowiły punkt zwrotny w polityce bezpieczeństwa. Po tych atakach, stan wyjątkowy wprowadzony przez administrację G. Busha rozszerzył kompetencje władzy wykonawczej. W dniu 18 września 2001 r. Kongres przyjął ustawę Military Force (AUMF) upoważniającą prezydenta do wykorzystywania wszelkich niezbędnych i odpowiednich sił wobec tych narodów, organizacji lub osób, które decydowały, planowały, zatwierdzały,

⁴⁷ S. Von Schorlemer, *Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism*, „European Journal of International Law” 2003, vol. 14/2, s. 265-282.

⁴⁸ L. M. Davis, *Law Enforcement's Support Needs and How They Are*, [w:] *When Terrorism Hits Home How Prepared Are State and Local Law Enforcement?*, red., L. M. Davis, K. J. Riley, G. Ridgeway, J. Pace, S. K. Cotton, P. S. Steinberg, K. Dampousse, B. L. Smith, RAND 2004, s.65-84.

popępniały lub wspomagały ataki terrorystyczne, które nastąpiły w dniu 11 września 2001 r.⁴⁹

W dniu 26 października 2001 r. uchwalona została ustawa znana pod nazwą Patriot Act. Stała się ona jednym z najbardziej kontrowersyjnych zapisów antyterrorystycznych w ustawodawstwie Stanów Zjednoczonych. Zwiększyła ona uprawnienia organów ścigania w trakcie prowadzenia dochodzeń. Śledczy mogli wejść do domu, biura lub innego prywatnego miejsca w celu przeprowadzenia przeszukania bez uprzedniego zgłoszenia tego zamiaru odpowiednim organom. Upoważniono Prokuratora Generalnego do zatrzymania osób niebędących obywatelami USA na nieokreślony czas. Oprócz zatrzymań prewencyjnych uchwalono przepisy, które autoryzowały proces sądowy podejrzanych o terroryzm poza regularnym systemem sądownictwa⁵⁰.

Innym krytykowanym elementem polityki antyterrorystycznej USA był przepis pozwalający na nieformalne przeniesienie podejrzanego z jednego państwa do drugiego w celu przesłuchania i rozprawy⁵¹. W wyniku tego wielu podejrzanych było przekazywanych do sojusznicznych państw, gdzie poddawano ich torturom podczas przesłuchań. Ponadto zatrzymania były dokonywane w oparciu o ocenę niebezpieczeństwa więźniów, którzy mogli angażować się w akty terronu po zwolnieniu, nie zaś o rzeczywiste czyny, które popełnili⁵².

Po raz kolejny, prawa człowieka były marginalizowane w imię bezpieczeństwa. Aby móc korzystać z taktyk przymusu wobec podejrzanych o terroryzm oraz zminimalizować możliwe reakcje wynikające z naruszenia międzynarodowego zakazu tortur, admi-

⁴⁹ J. T. Parry, *Terrorism and the New Criminal Process*, Lewis & Clark Law School 2005, s. 4-7.

⁵⁰ Ch. C. Joyner, *The United Nations and Terrorism: Rethinking Legal Tensions Between National Security, Human Rights, and Civil Liberties*, „International Studies Perspectives” 2004, vol. 5/3, s. 240–257.

⁵¹ Tamże.

⁵² Ch. Wilke, *War v. Justice: Terrorism Cases, Enemy Combatants, and Political Justice in U.S. Courts*,

„Politics & Society” 2005, vol. 33/4, s. 637-669.

nistracja G. Busha szukała sposobów na zdefiniowanie działań, które można byłoby potraktować jako legalne lub alternatywne tortury⁵³. Jeden z federalnych sędziów apelacyjnych Jay Bybee wywarł duży wpływ w podejściu administracji do tortur stosowanych wobec osób przebywających w Guantanamo. W sierpniu 2002 r. zaproponował przededefiniowanie pojęcia tortur, które- jego zdaniem- odbywają się tylko wtedy, gdy przesłuchanie obejmuje akty zadające silny ból psychiczny bądź fizyczny. Zgodnie z tą logiką, zadawanie bólu nie wystarcza, aby mówić o stosowaniu tortur⁵⁴.

W miejsce Patriot Act, 2 czerwca 2015 r. uchwalona została inna ustawa o nazwie Freedom Act, która przywróciła tajnym służbom wiele uprawnień z poprzedniego dokumentu. Nowy zapis jednak zakazuje gromadzenia informacji na temat rozmów obywateli, pozwala jedynie na pozyskanie wiedzy o tym, z kim określony obywatel się kontaktował. Narodowa Agencja Bezpieczeństwa (NSA) nie może już zbierać bilingów, będą one natomiast gromadzone przez firmy telekomunikacyjne, a władze mogą mieć do nich dostęp tylko za zgodą i pod nadzorem sądu federalnego. Różnica pomiędzy dwoma dokumentami dotyczy również gromadzonych informacji wstecz. W przypadku Patriot Act, gdy okazało się, że śledzona osoba jest zaangażowana w działania zagrażające bezpieczeństwu narodowemu, to można było sięgnąć do jej kontaktów wstecz o kilka lat, natomiast przypadku Freedom Act można tylko ujawnić kontakty, które dopiero nastąpią⁵⁵.

Inicjatywy antyterrorystyczne wpłynęły również na polskie ustawodawstwo. Tego typu przykładem jest ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych, która obowiązuje obecnie w Polsce. Podstawowe cele ustawy antyterrorystycznej według strony rządowej to podniesienie efektywności polskiego systemu antyterrorystycznego, a przede wszystkim zwiększenie bezpieczeństwa

⁵³ S. Lukes, *Liberal Democratic Torture*, „British Journal of Political Science” 2006, vol. 36/01, s. 1-16.

⁵⁴ Tamże.

⁵⁵ M. Górka, *Wybrane problemy bezpieczeństwa narodowego w kontekście funkcjonowania demokracji na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo świata i Polski*, red., M. Górka, G. Tokarz, Poznań 2016, s. 57-58.

obywateli. Cel ustawy ma zostać osiągnięty przez lepszą koordynację działań służb i doprecyzowanie zasad współpracy. Nowe przepisy mają także przyspieszyć proces decyzyjny w przypadku zamachu. Ustawa jednak zwiększa zarazem uprawnienia służb, szczególnie kontrwywiadu czyli Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego (ABW). Oczywiście większość ekspertów skłonna jest zgodzić się z tym, że ABW musi być skuteczna w walce z terroryzmem, jednak ta ustawa szeroko definiuje terroryzm. Ustawa w dużej mierze jest skierowana na obywateli obcych państw. W stosunku do cudzoziemców zapis ten przewiduje możliwość podejmowania działań, które wykraczają daleko poza to, co jest dopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym. m.in. tzw. quasi kontrole operacyjne, czyli możliwość zastosowania na okres 3 miesięcy środków polegających na kontrolowaniu treści korespondencji i zawartości przesyłek bez zgody sądu. Oczywiście do tej pory w polskim ustawodawstwie istniały przepisy prawne, które pozwalały na podjęcie środków związanych z kontrolą operacyjną wobec każdego podejrzanego, ale wymagana była do tego zgoda sądu. Ustawa odchodzi od tej dotychczasowej praktyki w stosunku do cudzoziemców, łatwo sobie wyobrazić, że tak sformułowane przepisy mogą również dotknąć każdego obywatela, dlatego że kontrola komunikacji telefonicznej, polegająca na rozmowie obywatela Polski z cudzoziemcem automatycznie obejmuje również obywatela polskiego.

Jest jeszcze wiele innych przepisów, których do tej pory brakowało, a które w pewnych okolicznościach mogą wywoływać kontrowersje, jak choćby tzw. „strzał snajperski”. Jest to bowiem nieczytelna konstrukcja, w której trzeba ocenić intencje zanim jeszcze do zdarzenia właściwie doszło, czyli zanim zakończyło ono swój przebieg, a przed decyzją sądu, który ocenił z czym mamy do czynienia. Kolejna kwestia to użycie sił specjalnych w sytuacji zagrożenia wewnątrz państwa. W przypadku wprowadzenia 3 lub 4 stopnia alarmowego, jeśli użycie policji okaże się niewystarczające będzie można szybciej niż obecnie uzyskać wsparcie sił zbrojnych. Decyzję o użyciu wojska będzie wydawał Minister Obrony Narodowej na wniosek Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Duże emocje budzą także fragmenty, z którymi opinia publiczna najczęściej ma do czynienia, czyli np. blokowanie danych informa-

tycznych (stron internetowych), rejestrowanie telefonicznych kart, ograniczenie prawa do zgromadzeń. Elementem, który budzi wiele kontrowersji jest brak efektywnego nadzoru organu niezależnego w postaci sądu, którego rola w tym zakresie- przyjęta w państwach demokratycznych- wydaje się być najlepszym rozwiązaniem. W bardzo wielu miejscach przepisy prawne zwiększają uprawnienia służb, w żaden sposób tego nie uzasadniając, nie pokazując do czego to jest potrzebne i do czego to jest niezbędne, żeby przeciwdziałać zagrożeniom⁵⁶.

Zakończenie

Zjawiska terroryzmu nie można całkowicie zlikwidować ani mu zapobiec, jednak pozostaje ważne pytanie, czy wojna z terrorem jest prowadzona w sposób humanitarny lub czy taki sposób wojny jest w ogóle możliwy? W rzeczywistości, wiele państw niechętnie stosuje zasady prawa humanitarnego wobec terrorystów.

W celu udaremnienia działalności przez potencjalnych terrorystów, organy wykonawcze często decydują się na łatwiejsze rozwiązania poprzez zastosowanie nadmiernych ograniczeń swobód związanych z demokracją liberalną. Po zamachach z 11 września wiele debat w życiu publicznym dotyczyło praw podejrzanych o terroryzm. Ponadto prawne rozszerzenie definicji terroryzmu i obniżenie standardów dowodowych, nawet w demokratycznych i cywilizowanych państwach, doprowadziło do tego, że wiele osób mogło stać się podejrzаныmi o działalność terrorystyczną.

Pomimo własnych strat ludzkich i materialnych, terroryści nie powstrzymują się od stosowania wszelkich dostępnych środków, aby osiągnąć swoje cele bez względu na ludzkie życie. Powszechnie uznaje się, że rząd ma prawo do podjęcia niezbędnych środków w celu

⁵⁶ M. Górka, *Wolność czy bezpieczeństwo? przyczynek do rozważań na przykładzie ustawy o działaniach antyterrorystycznych z dnia 10 czerwca 2016 roku*, „e-Politikon” 2016, vol 19, s. 49-79.

ochrony społeczeństwa przed atakami terrorystycznymi. Jednak przepisy i zasady powinny odzwierciedlać wartości demokratyczne w konfrontacji z zagrożeniami.

Bibliografia

- Barbash F., *Bush: Iraq part of global democratic revolution*, „The Washington Post”, 6 listopada 2003, źródło: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A7991-2003Nov6.html>, 23.01.2016.
- Bergesen A. J., Lizardo O., *International Terrorism and the World-System*, „Sociological Theory” 2004, vol. 22, nr 1.
- Berrebi C., Klor E.F., *Are Voters Sensitive to Terrorism? Direct Evidence from the Israeli Electorate*, „American Political Science Review” 2008, vol. 102, nr 3.
- Bononate L., *Some unanticipated consequences of terrorism*, „Journal of Peace Research” 1979, vol.16, nr 3.
- Chaliand G., Blin A., *The Invention of Modern Terror 95*, [w:] *The History of Terrorism From Antiquity to al Qaeda*, red., G. Chaliand, A. Blin, Londyn 2007.
- Collins R., *Rituals of Solidarity and Security in the Wake of Terrorist Attack*, „Sociological Theory” 2004, vol. 22, nr 1.
- Crenshaw M., *The causes of terrorism*, „Comparative Politics” 1981, vol. 13, nr 4.
- Daalder I., Lindsay J., *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, DC: The Brookings Institute 2003.
- Davis L. M., *Law Enforcement’s Support Needs and How They Are*, [w:] *When Terrorism Hits Home How Prepared Are State and Local Law Enforcement?*, red., L. M. Davis, K. J. Riley, G. Ridgeway, J. Pace, S. K. Cotton, P. S. Steinberg, K. Dampousse, B. L. Smith, RAND 2004.
- Doyle L. A., *The White House Looks South: Franklin D. Roosevelt, Harry S. Truman, Lyndon B. Johnson*, „Presidential Studies Quarterly” 2008, vol. 38, nr 1.
- Enders W., Sandler T., *Is transnational terrorism becoming more threatening?: A time-series investigation*, „Journal of Conflict Resolution” 2000, vol. 44, nr 3.
- Enders W., Todd S., *Transnational terrorism in the post-cold war era*, „International Studies Quarterly” 1999, vol. 43.
- Fenwick H., *Proactive counter-terrorist strategies in conflict with human rights*, „International Review of Law, Computers & Technology” 2008, vol. 22, nr 3.
- Fettweis Ch. J., *Freedom Fighters and Zealots: Al Qaeda in Historical Perspective*, „Political Science Quarterly” 2009, vol. 124, nr 2.
- Frey B. S., Luechinger S., Stutzer A., *Calculating tragedy: assessing the costs of terrorism*, „Journal of Economic Surveys” 2007, vol. 21, nr 1.
- Galli F., *The Legal and Political Implications of the Securitisation of Counter-*

- Terrorism Measures across the Mediterranean*, „EuroMesco Paper” 2008, vol. 71.
- Gassebner M., Jong-A-Pin R., Mierau J.O., *Terrorism and Cabinet Duration: An Empirical Analysis*, „KOF Working Paper” 2007, vol. 181.
- Gearson J., *The Nature of Modern Terrorism*, „The Political Quarterly” 2002, vol. 73.
- Genser J., Barth K., *When Due Process Concerns Become Dangerous: The Security Council’s 1267 Regime and the Need for Reform*, „Boston College International and Comparative Law Review” 2010, vol. 33, nr 1.
- Górka M., *Wybrane problemy bezpieczeństwa narodowego w kontekście funkcjonowania demokracji na przełomie XX i XXI wieku*, [w:] *Bezpieczeństwo świata i Polski*, red., M. Górka, G. Tokarz, Poznań 2016.
- Górka M., *Wolność czy bezpieczeństwo? przyczynek do rozważań na przykładzie ustawy o działaniach antyterrorystycznych z dnia 10 czerwca 2016 roku*, „e-Politikon” 2016, vol 19.
- Gurr T. R., *Why Men Rebel*, Princeton University Press 1970.
- Held V., *Terrorism and war*, „The Journal of Ethics” 2004, vol. 8, nr 1.
- Hoffman B., *Inside Terrorism*, New York: Columbia University Press 1998.
- Howie L., *Witnesses to Terror. Understanding the Meanings and Consequences of Terrorism*, Palgrave Macmillan UK 2012.
- Hughes J., *The Chechnya Conflict: Freedom Fighters or Terrorists?*, „Demokrati-zatsiya” 2007, vol.15, nr 3.
- Joyner Ch. C., *The United Nations and Terrorism: Rethinking Legal Tensions Between National Security, Human Rights, and Civil Liberties*, „International Studies Perspectives” 2004, vol. 5, nr 3.
- Justice for Anna Politkovskaya*, „Boston Globe”, 10 października 2007.
- Kisangania E., Nafziger E. W., *The political economy of state terror*, „Defence and Peace Economics” 2007, vol. 18, nr 5.
- Li Q., *Does democracy promote or reduce transnational terrorist incidence*, „Journal of Conflict Resolution” 2005, vol. 49, nr 2.
- Lukes S., *Liberal Democratic Torture*, „British Journal of Political Science” 2006, vol. 36, nr 1.
- Millera G. D., *Confronting Terrorisms: Group Motivation and Successful State Policies*, „Terrorism and Political Violence” 2007, vol. 19, nr 3.
- Newland Ch., *Fanatical terrorism versus disciplines of constitutional democracy*, „Public Administration Review” 2001, vol. 61, nr 6.
- Newland Ch., *The fundamentals of terrorism and its target: Responsible governance*, „Public Administration Review” 2002, vol. 62.
- Oberschall A., *Explaining Terrorism: The Contribution of Collective Action Theory*, „Sociological Theory” 2004, vol. 22, nr 1.
- Parry J. T., *Terrorism and the New Criminal Process*, Lewis & Clark Law School, Greenwood Press 2005.

- Piazza J. A., Walsh J. I., *Transnational Terror and Human Rights*, „International Studies Quarterly” 2009, vol. 53, nr 1.
- Posner E. A., Vermeule A., *Terror in the Balance: Security, Liberty, and the Courts*, Oxford University Press 2007.
- Putin *‘is killing democracy*, „Northern Echo”, 25 listopada 2006.
- Rummel R. J., *Eliminating democide and war through and alliance of democracies*, „International Journal on World Peace” 2001, vol.18, nr 3.
- Shields C., Damphousse K., Smith B., *Their day in court: Assessing plea bargaining rates among terrorists*, „Journal of Contemporary Criminal Justice” 2006, vol. 22.
- von Schorlemer S. *Human Rights: Substantive and Institutional Implications of the War Against Terrorism*, „European Journal of International Law” 2003, vol. 14, nr 2.
- Weisberger B. A., *The Other Southern Strategy*, „The New Leader” 2005, vol. 88, nr 5.
- White J. R., *Terrorism: An Introduction 3rd Edition*, Belmont West- Wadsworth, Publishing Company 1998.
- White M. P., Cohrs J. Ch., Göritz A. S., *The police officer’s terrorist dilemma: trust resilience following fatal errors*, „European Journal of Social Psychology” 2008, vol. 38, nr 6.
- Whittaker D.J., *Terrorism: Understanding the Global Threat*, Longman 2002.
- Wilke Ch., *War v. Justice: Terrorism Cases, Enemy Combatants, and Political Justice in U.S. Courts*, „Politics & Society” 2005, vol. 33, nr 4.
- Wilkinson P., *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response*, Nowy Jork 2006.
- Zinam O., *Terrorism and violence in the light of a theory of discontent and frustration*, Greenwood Press 1978.

Anti-terrorism policy as a dilemma of liberal democracy

Summary: Terrorism is harmful to democratic governments and societies. In addition to the visible and the direct effects of attacks on bystanders, aim bombers are undermining democratic values, including the weakening of confidence in state institutions and laws that regulate their functioning. As a result of the use of violence can permanently give birth to create a socio-political divisions, antagonize certain entities and groups, and thus provoke conflicts thus destroying the existing compromises, agreements or arrangements between the parties concerned. In matters of international terrorism it is not only a challenge for the rule

of law, but because it also applies to relations between states, poses a serious threat to security and stability.

Keywords: Security policy, anti-terrorism, counter-intelligence, freedom, privacy, law.