



BIULETYN

Nr 12 (1362), 9 lutego 2016 © PISM

Redakcja: Jarosław Cwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kała • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Gorączka antyterrorystyczna na Słowacji i Węgrzech – lekcje dla Polski

Dariusz Kała, Kacper Rękawek

Mimo że Europa Środkowa w mniejszym stopniu niż Zachodnia narażona jest na zamachy dżihadystów, Słowacja i Węgry w pospiesznym trybie forsują nowe rozwiązania w legislacji antyterrorystycznej. Surowość zapisów, które przekazują nadzwyczajne uprawnienia służbom i rządowi, należy tłumaczyć nie tylko zwiększeniem prewencji w okresie wzmożonych ataków na terenie UE, ale także chęcią politycznego wykorzystania lęku przed migrantami. Polska, która przygotowuje własną ustawę antyterrorystyczną, nie powinna kopiować rozwiązań południowych partnerów. Trzeba za to wzmocnić wysiłki w celu reformy istniejącego systemu antyterrorystycznego, tak aby był adekwatny do realnego zagrożenia w regionie.

Zagrożenie terrorystyczne w Europie Środkowej. Poziom zagrożenia terrorystycznego w krajach Grupy Wyszehradzkiej (V4) jest niższy niż w Europie Zachodniej. Ostatnie dostępne dane Europolu – z 2014 r. – nie wykazują żadnych przygotowanych, udanych lub nieudanych zamachów w Czechach, Polsce, Słowacji lub Węgrzech. W V4 dokonano 15 aresztowań osób podejrzewanych o terroryzm; w tym samym czasie na terenie całej UE przygotowywano 199 zamachów, a zatrzymano 774 osoby. Po ataku na redakcję tygodnika „Charlie Hebdo” w styczniu 2015 r. na Węgrzech podniesiono stopień alarmowy z najniższego na średni. Jednak po drugim zamachu w Paryżu w listopadzie 2015 r. szefowie Centrum Antyterrorystycznego (TEK) oraz parlamentarnej komisji ds. bezpieczeństwa narodowego publicznie mówili o braku zagrożenia o charakterze terrorystycznym, chociaż wśród zamachowców najprawdopodobniej były osoby, które przedostały się na Zachód przez Węgry jako domniemani uchodźcy. Podobną opinię wydało też słowackie Narodowe Centrum Analityczne ds. Bezpieczeństwa (NBAC), odpowiednik polskiego Centrum Antyterrorystycznego (CAT). Mimo to na Słowacji i Węgrzech na przełomie 2015 i 2016 r. rządcy podjęli antyterrorystyczną ofensywę legislacyjną, której celem jest zwiększenie uprawnień państwa w reagowaniu na aktywność uznaną za terrorystyczną. Przez ostatnie lata żaden z krajów nie wykazywał ponadstandardowego zainteresowania tą tematyką, mimo że rządy Roberta Fica i Viktora Orbána pełnią władzę więcej niż jedną kadencję: do czasu zamachów we Francji nie opracowywano odrębnej legislacji, ani też nie zwracano uwagi na problem zagrożenia terrorystycznego na forum UE.

Słowacja: więcej uprawnień dla służb. 21 grudnia zeszłego roku parlament w Bratysławie przegłosował nowelizację kodeksu karnego oraz szesnastu ustaw, w tym ustawy o policji, służbach specjalnych i pobycie cudzoziemców, a także wprowadził poprawkę do konstytucji, która przedłużyła okres zatrzymania osoby podejrzanej o terroryzm z 48 do 96 godzin. Ustawodawca przekazał służbom nadzwyczajne uprawnienia, m.in. prawo do zamykania stron internetowych, kontrolowanej prowokacji, pozyskiwania informacji o klientach i pracownikach instytucji publicznych (cywilna i wojskowa agencja wywiadowcza, po decyzji sądu) oraz zatrzymania wszystkich osób na miejscu ataku (policja). Wydłużono również karę za wspieranie i finansowanie działalności terrorystycznej z 8 do 10 lat więzienia. Nowela została uchwalona głosami rządzącej partii SMER–SD premiera Roberta Fica i ugrupowania mniejszości węgierskiej Most–Híd przy sprzeciwie opozycji prawicowej oraz prezydenta Andreja Kiski, którego weto zostało obalone przez parlament. Zaostrzeniu prawa towarzyszy stopniowe zwiększanie wydatków na bezpieczeństwo publiczne: ze wszystkich krajów V4 Słowacja przeznaczają najwięcej, bo 8% wydatków publicznych (średnia unijna to 3,7%), w tym roku na ten cel przekazano prawie 900 mln euro.

Węgry: więcej uprawnień dla rządu. Zmiany w legislacji antyterrorystycznej są przedmiotem debaty także na Węgrzech. W połowie stycznia br. poseł opozycji ujawnił przygotowany przez ministerstwo obrony projekt nowelizacji konstytucji (oraz ustaw o policji, służbach specjalnych i obronie narodowej), który wprowadza „stan zagrożenia terrorystycznego” jako szósty rodzaj stanu nadzwyczajnego państwa. Mógłby go ogłaszać rząd bez konsultacji z parlamentem w przypadku ataku terrorystycznego lub znacznego zagrożenia takim atakiem, przy czym dokument nie definiuje, czym miałyby się ono objawiać. Stan zagrożenia terrorystycznego obowiązywałby przez 60 dni (jego przedłużenie wymagałoby zgody większości 2/3 parlamentu). W tym czasie rząd dysponowałby 30 dodatkowymi uprawnieniami, które realizowałby za pomocą dekretów. Wśród nowych kompetencji znalazłyby się m.in.: możliwość wykorzystania wojska, kontrola internetu i poczty, zamknięcie dróg i szlaków kolejowych, zakaz obrotu surowcami energetycznymi i towarami konsumpcyjnymi, ograniczenia praw własności. Przyjęcie noweli wymaga większości 2/3 głosów w parlamencie, którą sojusz Fidesz-KDNP utracił w 2015 r. Do uchwalenia poprawki brakuje trzech głosów, Fidesz może więc albo pójść na drobne ustępstwa, aby uzyskać wsparcie skrajnie prawicowego Jobbiku, albo też wycofać projekt, oskarżając opozycję o lekceważenie zagrożenia terrorystycznego.

Motywacja (geo)polityczna. Premierzy Fico i Orbán nie ukrywają, że nowa legislacja ma związek z serią głośnych ataków terrorystycznych w Europie w 2015 r. Ich działania są inspirowane francuskimi planami wzmocnienia zapisów o stanie wyjątkowym w konstytucji oraz możliwości odbierania obywatelstwa za przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Jednakże sytuacja krajów V4 jest odmienna: inaczej niż Francja nie są one głównym celem organizacji terrorystycznych z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, na ich terenie działalność struktur zaangażowanych we wspieranie dżihadystów jest ograniczona, niewielu z ich obywateli przyłączyło się do ISIS jako zagraniczni bojownicy w Syrii. Obaj liderzy łączą groźbę terroryzmu z migracjami z Syrii, Afganistanu, Iraku i innych państw pogrążonych w konfliktach wojennych. Mimo że Słowacja i Węgry (po uszczelnieniu granic) nie są dla migrantów ani krajami tranzytowymi, ani docelowymi, Fico i Orbán otwarcie domagają się zaostrzenia polityki migracyjnej UE, w tym rezygnacji z mechanizmu relokacji migrantów opartego na przymusowych kwotach. Nowe prawodawstwo można zatem interpretować jako formę prewencji przed spodziewaną na wiosnę br. nową falą migracji i związanymi z nią wyzwaniami.

Nie mniej istotny jest kontekst wewnętrzny. Kwestia rzekomego zwiększonego zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego – podnoszona przez polityków partii rządzących oraz zdominowane przez nie media publiczne – okazała się skutecznym instrumentem mobilizacji społecznej i przyniosła obu ugrupowaniom wzrost poparcia po konfliktach wewnętrznych i głośnych aferach korupcyjnych. Fidesz w ciągu sześciu miesięcy odbudował zaufanie wyborców, z 22% w lipcu 2015 r. do 31% w styczniu 2016 r. Podobny wzrost odnotował SMER-SD, który w marcowych wyborach parlamentarnych może powtórzyć wynik sprzed czterech lat, kiedy uzyskał 44% głosów i zdobył większość bezwzględna w parlamencie. Duża część obywateli podziela obawy swoich premierów (70% Słowaków boi się uchodźców, 46% Węgrów uważa, że ich kraj może być celem ataków terrorystycznych w najbliższym czasie), co obie partie wykorzystują, nie tylko wzmacniając swoją pozycję w strukturach siłowych państwa, ale także intensyfikując retorykę antyislamską i antyimigracyjną. Ma to na celu odebranie głosów nacjonalistom, Jobbikowi i Słowackiej Partii Narodowej (SNS).

Rekomendacje dla Polski. W kontekście zwiększonej aktywności dżihadystów na terenie Europy kraje V4 słusznie dokonują audytu swoich systemów antyterrorystycznych. Przygotowywana w Polsce ustawa antyterrorystyczna również może stać się pozytywną ilustracją racjonalnych działań legislacyjnych, tym bardziej że sposób jej procedowania jest daleki od przyspieszonego trybu na Słowacji i Węgrzech. Rozwiązania południowych partnerów Polski powstawały pod presją wiadomości o zamachach we Francji bez uwzględnienia rzeczywistego poziomu zagrożenia terroryzmem w Europie Środkowej, które ostatnio nie uległo zmianie. Ostrość zapisów, które przekazują w ręce rządów uprawnienia nadzwyczajne i – nierzadko – niepodlegające kontroli innych instytucji, rodzi pokusę wykorzystania ich nie tylko w sytuacji realnego ryzyka ataku terrorystycznego. Należy się spodziewać, że Fico i Orbán nadal będą używać retoryki zagrożenia, zwłaszcza że przynosi ona korzyści polityczne partiom i pomaga odciągnąć uwagę od innych problemów ich krajów.

Polska nie powinna wprowadzać stanu zagrożenia terrorystycznego do prawodawstwa. Potrzebna jest natomiast reforma dwóch z trzech poziomów polskiego systemu antyterrorystycznego. Pierwszy to poziom strategiczny: miejsce Międzyresortowego Zespołu ds. Zagrożeń Terrorystycznych (organu pomocniczego rządu) mógłby zająć umieszczony na stałe w kancelarii premiera koordynator ds. terroryzmu. Drugi to poziom operacyjny – w tej chwili nie obejmuje on koordynacji działań antyterrorystycznych służb, organów i innych instytucji odpowiedzialnych za antyterrorystyczną ochronę kraju, a jedynie koordynację wymiany informacji o zagrożeniach (w ramach CAT). Należy też doprecyzować rolę ministerstwa spraw wewnętrznych i administracji – instytucji odpowiedzialnej zarówno za wyznaczanie kierunku i rozwoju polityki antyterrorystycznej w Polsce, jak i za jej późniejsze wprowadzanie w życie. Część jej zadań powinien przejąć wspomniany wyżej koordynator ds. terroryzmu, który dzięki bezpośredniemu umocowaniu w KPRM mógłby skutecznie aktywizować inne jednostki administracji rządowej, zwłaszcza w fazie zapobiegania zagrożeniu, gdzie ważną rolę odgrywają nie tylko resorty siłowe.