

Milena Szymańska

Eksplozja terroryzmu w USA a przekształcenia w amerykańskich służbach specjalnych po 11 września 2001 r.

Rozpatrując walkę z terroryzmem na świecie, warto pamiętać o tym, że to Stany Zjednoczone, jako supermocarstwo, które padło ofiarą spektakularnego ataku terrorystycznego, stymulowały większość działań związanych z przeciwdziałaniem terroryzmowi. W tym kontekście amerykańska polityka wobec terroryzmu ukierunkowuje działania międzynarodowe na rzecz jego zwalczania¹. Terroryzm stał się problemem, który wpływa na planowanie polityki bezpieczeństwa przez USA. Atak z 11 września 2001 r. dowiódł, że nawet nowoczesne systemy bezpieczeństwa są bezradne wobec tego problemu.

Atak na World Trade Center z 11 września 2001 r. był impulsem do największej od 1947 r. reformy amerykańskich służb specjalnych. Amerykański rząd podjął decyzje dotyczące konieczności stworzenia systemu efektywnie przeciwdziałającego zagrożeniom o charakterze terrorystycznym oraz skutecznie ostrzegającego w przypadku ich wystąpienia. Wiązało się to ze wzmocnieniem struktur mających uprawnienia operacyjno-rozpoznawcze, zwiększeniem zakresu ich zadań oraz z usprawnieniem ich zdolności do koordynacji. Większość regulacji prawnych została wyrażona w dokumencie znanym powszechnie pod nazwą *USA PATRIOT ACT* z 26 października 2001 r.

Problem zagrożenia terroryzmem w USA i uprawnienia służb specjalnych w tym zakresie przed 11 września 2001 r.

Mike McConnel w artykule pt. *Overhauling intelligence* twierdzi, że amerykański system przeciwdziałania terroryzmowi do 2001 r. w znacznej mierze bazował na ustaleniach wynikających z przyjęcia *National Security Act* z 26 lipca 1947 r.² Dokument ten na wiele lat ustalił priorytety dla służb specjalnych, odnosząc je do zagrożeń wynikających ze specyfiki rozwoju społeczno-politycznego naznaczonego trendami okresu zimnej wojny. Przewidywał działania służb specjalnych w czterech sektorach obejmujących:

- wsparcie prezydenta,
- zaangażowanie w niejawne zagraniczne działania wspierające politykę USA,
- ochronę przed penetracją ze strony byłego ZSRR,
- wsparcie operacji militarnych³.

Pierwsza i druga właściwość została przypisana CIA (Centralnej Agencji Wywiadowczej – Central Intelligence Agency) oraz DCI (Dyrektorowi Centralnej Agencji Wywiadowczej – Director of Central Intelligence), trzecia FBI (Federalnemu Biuru Śledczemu – Federal Bureau of Investigation), a czwarta służbom wojskowym. Od tamtej pory pojawianie się nowych zagrożeń stymulowało powstawanie nowych instytucji i organizacji odpowiedzialnych za zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego.

¹ *Wybrane problemy walki z terroryzmem międzynarodowym*, A. Ciupiński, M. Zajac (red.), Warszawa 2003, AON, s. 65.

² M. McConnel, *Overhauling Intelligence*, „Foreign Affairs” 2007, nr 4, s. 49–58.

³ Tamże, s. 51.

Mike McConnel podkreśla, że proces integracji pomiędzy amerykańskimi służbami rozpoczął się już po 1993 r. (pierwszy atak terrorystyczny na World Trade Center). Z czasem okazało się, że konieczna jest także współpraca z podmiotami odpowiedzialnymi za walkę z narkobiznesem⁴. Sytuacja ta nasiliła się właśnie w latach 90. XX w., kiedy ujawniono związki narkobiznesu z terroryzmem i sformułowano potrzebę współdziałania służb specjalnych w dwóch zakresach: zwalczania terroryzmu i zwalczania narkobiznesu. Rezultatem tego typu dążeń było rozpoczęcie współpracy DCI z DEA (agencją ds. m.in. walki z narkotykami – Drug Enforcement Administration), która w 1981 r. została oficjalnie wyłączona ze środowiska służb specjalnych⁵.

Już w latach 90. XX w. Osama bin Laden był charakteryzowany przez CIA jako wróg USA nawołujący do przemocy wobec Stanów Zjednoczonych i osoba skłonna zorganizować realny atak wymierzony w interesy USA oraz pokierować nim⁶. Ataki Al-Kaidy na ambasady amerykańskie w Tanzanii i Kenii w 1998 r. były powodem wysunięcia postulatów odnośnie do konieczności koordynowania działań FBI z działaniami pozostałych służb specjalnych USA.

Projekt reorganizacji amerykańskich służb specjalnych przed 2000 r. koncentrował się na postulatach utworzenia struktury koordynującej działanie kilkunastu służb stojących na straży bezpieczeństwa USA.

Raport Narodowej Komisji ds. Terroryzmu (National Commission on Terrorism) opublikowany w roku 2000 proponował m.in.:

- określenie właściwości FBI w zakresie prowadzenia dochodzeń w sprawach aktywności grup terrorystycznych,
- uzyskanie przez CIA dostępu do danych na temat informatorów powiązanych z grupami terrorystycznymi,
- walkę z terroryzmem jako priorytet w działaniach FBI, CIA i NSA (National Security Agency – Agencji Bezpieczeństwa Narodowego),
- ustanowienie nowych procedur na rzecz szybkiego rozpowszechniania informacji dotyczących zagrożenia terroryzmem pomiędzy organami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo⁷.

Głównym problemem do rozwiązania była komunikacja pomiędzy środowiskiem służb specjalnych a organami stanowiącymi prawo wewnętrzne. Porozumienie w tej sprawie pozwoliłoby na wypracowanie jednolitej strategii działania i stworzenie podstaw prawnych do realizacji zadań stojących przed służbami specjalnymi⁸.

Przed 11 września 2001 r. walką z Al-Kaidą zajmowała się CIA. Rola FBI była zdecydowanie drugorzędna, a zakres działań Departamentu Stanu i Departamentu Obrony, jeśli chodzi o przeciwdziałanie terroryzmowi, można z perspektywy czasu ocenić jako niewielki⁹.

⁴ N a r k o b i z n e s to prowadzenie działalności obejmującej produkcję, dystrybucję i handel narkotykami, a więc działalności skoncentrowanej na nielegalnym wytwarzaniu i wprowadzaniu do obrotu środków odurzających i substancji psychotropowych. Skala tego zjawiska i zyski z niego płynące generują powstanie niemalże odrębnej „gałęzi biznesu” – plagi naszych czasów.

⁵ Tamże, s. 51–52.

⁶ Por. Y. Alexander, *Combating terrorism. Strategies of ten countries*, USA 2002, University of Michigan Press, s. 31.

⁷ L.K. Johnson, J.J. Wirtz., *Intelligence and national security. The secret word of spies. An anthology*, New York–London 2008, Oxford University Press, s. 414.

⁸ Tamże, s. 414.

⁹ Tamże, s. 438.

Co ciekawe, eksperci twierdzą, że zakończenie kadencji Billa Clintona zbiegło się w czasie z pojawieniem się licznych analiz alarmujących o tym, że Al-Kaida rośnie w siłę i stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych. Ocenia się, że przygotowaniom do ataku z 11 września sprzyjały okres reorganizacji administracji waszyngtońskiej i spadek jej efektywności spowodowany chaosem wynikającym ze zmiany prezydentury (urząd prezydenta objął wówczas George Bush)¹⁰.

Szczegóły dotyczące uprawnień podmiotów odpowiedzialnych za walkę z terroryzmem można poznać, analizując dokumenty legislacyjne. Ich treść ilustruje podejście do problematyki terroryzmu, która nie była traktowana priorytetowo, a znaczna część zapisów w przededniu ataku na WTC miała charakter nieadekwatny do zmiany sytuacji geopolitycznej na świecie i ewolucji zagrożeń. Przeciwdziałanie terroryzmowi do momentu ataku na WTC w 2001 r. opierało się na następujących aktach prawnych:

- *U.S. Code Crime and Procedure* z 25 czerwca 1948 r. Rozdział 113A tego dokumentu dotyczył terroryzmu w aspekcie jurysdykcji sądów amerykańskich w sprawach przestępstw popełnionych przeciwko obywatelom USA poza granicami państwa. Kodeks ten przewiduje jurysdykcję rozszerzoną, jeśli chodzi o przestępstwa popełnione z zamiarem zmuszenia do ustępstw i zastraszenia rządu lub ludności cywilnej albo też z zamiarem odwetu na nich¹¹,
- *Omnibus Diplomatic Security and Antiterrorism Act* z 27 sierpnia 1986 r. Dokument ten regulował jurysdykcję sądów amerykańskich poza obszarem USA, zakładając jako warunek konieczny wystąpienie zasady *passive personality*, tj. że ofiarą ataku terrorystycznego musi być obywatel USA¹²,
- *Act to Combat International Terrorism* z 1984 r. Ustawa ta w paragrafie 3077 definiowała terroryzm, eksponując takie jego elementy, jak: przemoc, pogwałcenie prawa karnego, metody zastraszania i zmuszania w celu wpłynięcia na politykę¹³,
- *Anti-Terrorism Act* z 22 grudnia 1987 r. (w „Foreign Relations Authorization Act for Fiscal Years 1988–1989”),
- *Foreign Intelligence Surveillance Act* z 1978 r. Dokument ten regulował kwestie związane z terroryzmem międzynarodowym i procedury uzyskiwania sądowych nakazów przeszukania i prowadzenia nadzoru elektronicznego (*electronic surveillance*¹⁴),
- *Antiterrorism and Effective Death Penalty Act of 1996* z 24 kwietnia 1996 r. Ustawa ta została uchwalona po atakach terrorystycznych na Centrum Handlu z 1993 r. i budynek władz federalnych Oklahoma City z 1995 r. Składała się z ośmiu tytułów, które dotyczyły m.in.: rozszerzenia zakresu odpowiedzialności prawnej obcych rządów wspierających terroryzm oraz kwestii odszkodowań przysługujących ofiarom ataków terrorystycznych, walki z międzynarodowym finansowaniem terroryzmu i izolacją państw wspierających terroryzm, zagadnień prawa imigracyjnego w kontekście przeciwdziałania terroryzmowi (podjęcie kwestii związanych z udzielaniem azylu oraz uniemożliwianiem wjazdu i wydalaniem z terytorium USA terrorystów nieposiadających amerykańskiego obywatelstwa – powołanie

¹⁰ Tamże, s. 414.

¹¹ J. Barcik, *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Warszawa 2004, AON, s. 64–65.

¹² Tamże, s. 65.

¹³ Tamże s. 65.

¹⁴ Zob. http://www.law.cornell.edu/uscode/html/uscode50/usc_sec_50_00001802_-_-_-000_.html [dostęp: 17 VII 2011]. Tekst paragrafu 1802 dotyczącego nadzoru elektronicznego.

specjalnego sądu właściwego w przedmiotowej sprawie), restrykcji związanych z bronią masowego rażenia i wykorzystaniem materiałów służących jako oręż terroryzmu, oznakowania plastikowych środków wybuchowych w celu ich wykrywania i poszerzenia listy przestępstw o ataki terrorystyczne wykraczające poza granice państwowe¹⁵,

- *U.S. Code*. Dokument ten zawierał m.in. przepisy odnoszące się do bezpieczeństwa żeglugi powietrznej, przestępstw dotyczących pojazdów lotniczych, broni chemicznej, biologicznej, obrony przeciwko broni masowego rażenia, sabotażu, szpiegostwa i terroryzmu. Jest tu zawarta obszerna definicja **t e r r o r y z m u m i ę d z y n a r o d o w e g o o r a z t e r r o r y z m u w e w n ę t r z n e g o**. Wspólna część definicji odnosi się do uznania terroryzmu za akt przemocy lub działanie niebezpieczne dla życia ludzkiego, które narusza prawo karne USA bądź prawo któregośkolwiek ze stanów, albo też za takie akty, które mogą stanowić pogwałcenie prawa karnego, jeśli zostały popełnione na obszarze jurysdykcji USA (tj. wszystkich stanów)¹⁶. Celem działań terrorystycznych jest zastraszenie lub zniewolenie ludności cywilnej, wpłynięcie na politykę rządu również poprzez jego zastraszenie lub zniewolenie, a także oddziaływanie na postępowanie rządów poprzez dokonywanie masowych zniszczeń, zabójstw lub porwań. Podział na terroryzm międzynarodowy i wewnętrzny pojawia się na poziomie legislacyjnym. Dla terroryzmu wewnętrznego charakterystyczne jest przeprowadzanie działań, o których mowa wyżej, początkowo na terytorium podlegającym jurysdykcji Stanów Zjednoczonych. O terroryzmie międzynarodowym natomiast jest mowa wtedy, gdy do działań terrorystycznych dochodzi początkowo poza obszarem terytorialnej jurysdykcji USA lub gdy przekraczają one granice (biorąc pod uwagę sposoby dokonywania aktów terrorystycznych, osoby w nich uczestniczące, a także miejsca, w których sprawcy np. poszukują azylu)¹⁷.

Wpływ ataku z 11 września 2001 r. na kształtowanie systemu przeciwdziałania terroryzmowi w USA

Główne kierunki amerykańskiej polityki w zakresie walki z terroryzmem po 11 września 2001 r. wytyczały następujące zasady¹⁸:

- brak ustępstw w stosunku do terrorystów. Oznaczało to brak jakichkolwiek negocjacji, porozumień i elastyczności w kontaktach z terrorystami. Takie podejście miało na celu odstraszenie potencjalnych terrorystów od przeprowadzania zamachów i zasugerowanie, że w przypadku, gdy zostaną one przeprowadzone, i tak będą bezcelowe (spowodowanie niemożności uzyskania przez terrorystów żądanych zmian),
- ściganie sprawców ataków terrorystycznych na całym świecie w celu ich osądzenia. Oznaczało to aktywność organów ścigania również poza Stanami Zjednoczonymi. Wyrazem tych dążeń były działania na rzecz regulacji prawa międzynarodowego w tym zakresie,

¹⁵ Tekst: <http://www.fas.org/irp/crs/96-499.htm> [dostęp: 17 VII 2011].

¹⁶ Tekst: <http://uscode.house.gov/uscode-cgi/fastweb.exe?getdoc+uscview+t17t20+539+34++%28definition%20of%20terrorism%29%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20%20> [dostęp: 17 VII 2011].

¹⁷ J. Barcik, *Akt terrorystyczny...*, s. 64–75.

¹⁸ *Wybrane problemy...*, s. 66–67.

- brak akceptacji dla państw wspierających terroryzm poprzez stosowanie wobec nich sankcji politycznych, gospodarczych i militarnych. Celem takiej polityki było zmuszenie takich państw do zaniechania popierania terroryzmu. Sankcje, o których mowa, mogły mieć charakter jedno- lub wielostronny. Trzeba jednak nadmienić, że ich skuteczność niekiedy bywała ograniczona np. z powodu łamania przepisów nawet przez firmy amerykańskie (jak np. w przypadku sankcji wobec Libii¹⁹). Przejawem sankcji jest także coroczne sporządzanie przez Departament Stanu listy organizacji terrorystycznych. Uplasowanie danej organizacji na takiej liście powoduje zakaz prowadzenia przez nią działalności na terenie USA. Wszelka współpraca amerykańskich podmiotów z tego typu organizacjami jest traktowana jak przestępstwo²⁰,
- pomoc innym państwom i współpraca z nimi w zakresie zwiększenia możliwości przeciwdziałania terroryzmowi i podnoszenia efektywności działań związanych z przeciwdziałaniem temu zjawisku. Należy zaznaczyć, że tego typu działania zyskały poparcie społeczności międzynarodowej dopiero po atakach na WTC.

Wydarzenia z 11 września 2001 r. spowodowały potrzebę uzupełnienia dotychczasowej legislacji amerykańskiej, zgodnie z którą USA inaczej traktują swoich obywateli, a inaczej cudzoziemców. Działalność legislacyjna to zarówno prace Kongresu, jak i sporządzanie zarządzeń i decyzji prezydenckich. Do najważniejszych aktów prawnych, których uchwalenie jest konsekwencją wydarzeń z 11 września 2001 r., należą:

- *Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA PATRIOT ACT)* z 26 października 2001 r. Dokument ten, z uwagi na szeroki zakres zagadnień w nim zawartych, został omówiony poniżej.
- *Terrorism Risk Protection Act* z 19 listopada 2001 r.²¹ – porusza problematykę regulacji w zakresie przeciwdziałania skutkom terroryzmu na płaszczyźnie gospodarczej, w szczególności problem ubezpieczeń i wypłaty odszkodowań przez państwo,
- *Financial Anti-terrorism Act of 2001* z 17 października 2001 r.²² – dotyczy kwestii związanych z finansowaniem działalności terrorystycznej; swoim zakresem nawiązuje do postanowień zawartych w *USA PATRIOT ACT*,
- *Aviation and Transportation Security Act* z 16 listopada 2001 r. – dotyczy utworzenia Administracji Bezpieczeństwa Transportu, która odpowiadałaby za bezpieczeństwo wszystkich środków transportu²³.

Ponadto obowiązują akty skierowane do osób niebędących obywatelami USA (regulujące sposób postępowania przed sądem wobec osób podejrzewanych o prowadzenie działalności terrorystycznej):

¹⁹ USA kilkakrotnie wprowadzały sankcje handlowe wobec Libii, w tym w związku z udziałem tego państwa w międzynarodowych działaniach terrorystycznych. Jako przykład można wskazać chociażby rezolucję ONZ z 1993 r. zakazującą eksportowania do Libii urządzeń i sprzętu związanego z wydobywaniem i transportem ropy naftowej. Wiadomo jednak, że nie wszystkie firmy podporządkowały się temu zakazowi i dostosowały się do kierunku polityki. Łamanie sankcji sprawiło, że nie przyniosły one oczekiwanego skutku.

²⁰ Przeciwnicy tego kierunku wskazują na jego słabość związaną z możliwością wpływania koniunktury na skład listy. Zob. tamże.

²¹ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c107:6:./temp/~c107s7v2wg:e1862> [dostęp: 17 VII 2011].

²² <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-107hr3004rh/pdf/BILLS-107hr3004rh.pdf> [dostęp: 17 VII 2011].

²³ http://www.tsa.gov/assets/pdf/Aviation_and_Transportation_Security_Act_ATSA_Public_Law_107_1771.pdf [dostęp: 17 VII 2011].

- *Military Order on Detention, Treatment, and Trial of Certain Non-Citizens in the War Against Terrorism* – wydany przez prezydenta USA George'a Busha 13 listopada 2001 r.²⁴,
- *Military Commission Order No.1 – Procedures for Trials by Military Commissions Certain Non-United States Citizens in the War Against Terrorism* – zarządzenie wykonawcze sekretarza obrony USA z dn. 21 marca 2002 r. do wymienionego powyżej rozkazu prezydenta²⁵.

Jednym z najważniejszych dokumentów powstałych w wyniku ataków z 11 września 2001 r. jest wspomniany wyżej *USA PATRIOT ACT*, który odnosi się do dziedzin życia szczególnie narażonych na działania terrorystów i w związku z tym dotyczy wielu zagadnień związanych z działalnością terrorystyczną²⁶. Akt ten składa się z 10 rozdziałów:

1. *Wzmacnianie bezpieczeństwa wewnętrznego przeciwko terroryzmowi*,
2. *Wzmocnione procedury nadzoru operacyjnego (z użyciem technik specjalnych)*,
3. *Ustawa o zwalczaniu międzynarodowego procederu prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu (punkty: Międzynarodowe przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy i środki ku temu, Poprawki do „Ustawy o tajemnicy bankowej”, Przestępstwa przeciwko walucie narodowej i ochrona w tym w zakresie)*,
4. *Ochrona granicy (punkty: Ochrona granicy północnej, Wzmocnione przepisy imigracyjne, Zachowanie przywilejów imigracyjnych dla ofiar terroryzmu)*,
5. *Usuwanie przeszkód w dochodzeniach w sprawie terroryzmu*,
6. *Opieka nad ofiarami terroryzmu, oficerami bezpieczeństwa publicznego i ich rodzinami (punkty: Pomoc rodzinom oficerów bezpieczeństwa publicznego i Poprawki do „Ustawy o ofiarach przestępstw” z 1984 r.)*,
7. *Wzmocnienie wymiany informacji w celu ochrony infrastruktury krytycznej*,
8. *Wzmocnienie prawa kryminalnego przeciwko terroryzmowi*,
9. *Wzmocniony wywiad*,
10. *Różne*.

Rozdział pierwszy *USA PATRIOT ACT* dotyczy m.in.

- utworzenia funduszu wykorzystywanego do zwalczania terroryzmu, którego celem byłoby finansowanie wydatków ponoszonych w związku z przeprowadzaniem śledztw dotyczących działalności terrorystycznej,
- funkcjonowania Narodowego Oddziału ds. Przestępstw Elektronicznych, jego wzmocnienia i poszerzenia jego kompetencji w celu zapobiegania, wykrywania i ścigania przestępstw polegających na przeprowadzaniu ataków terrorystycznych wymierzonych w systemy infrastruktury i systemy finansowe,

²⁴ <http://www.fas.org/irp/offdocs/eo/mo - 111301.htm> [dostęp: 17 VII 2011].

²⁵ <http://www.defense.gov/news/Mar2002/d20020321ord.pdf> [dostęp: 17 VII 2011].

²⁶ *USA PATRIOT ACT* z uwagi na obawę naruszania swobód obywatelskich miał być okresowo odnawiany. Początkowo miał obowiązywać do 31 X 2005 r., był jednak kilkakrotnie zmieniany (m.in. w 2005 i 2006 r.) oraz przedłużano okres jego obowiązywania (np. w 2009 i 2010 r. przedłużano termin jego obowiązywania na kolejny rok). Ostatnio został odnowiony 26 V 2011 r. i ma obowiązywać do 2015 r. Ustawa ta była przedmiotem sporu i krytyki z uwagi na to, iż przyznawała służbom szersze uprawnienia operacyjno-śledcze w zakresie m.in. gromadzenia danych z instytucji bankowych, od operatorów telefonii komórkowej, a także stosowania kontroli korespondencji czy posłuchów. Oponenci zarzucali jej niekonstytucyjność i możliwość jej nadużycia, wskazywali na ryzyko naruszania swobód obywatelskich i ograniczania prywatności pod pretekstem inwigilowania osób podejrzewanych o terroryzm. Jej zwolennicy podkreślają natomiast, że dzięki niej USA ustrzegły się przed dalszą ekspansją terroryzmu.

- upoważnienia prezydenta do zarządzania konfiskaty mienia wrogów USA w przypadku zaistnienia szczególnych okoliczności, np. ataku zbrojnego na USA.

Rozdział drugi odnosi się m.in. do:

- wzmocnienia procedur nadzoru w zakresie kontroli nad osobami podejrzewanymi o aktywność terrorystyczną. Określa możliwość wykorzystania do realizacji tego celu wielu środków, w tym podsłuchów rozmów telefonicznych i środków elektronicznego przekazu informacji, które mogą naprowadzać na sprawców ewentualnych ataków terrorystycznych. Pojawia się tu zapis o możliwości dostępu właściwych władz do poczty elektronicznej na mocy decyzji sądu w tej sprawie. W szczególnych przypadkach na dostawców usług elektronicznych zostaje nałożony obowiązek udostępniania informacji o ich klientach,
- dostępu służb realizujących zadania związane z ochroną granic do informacji uzyskanych w toku postępowań karnych,
- prawa do późniejszego dostarczenia nakazu przeszukania (po realizacji czynności).

Rozdział trzeci porusza m.in. następujące zagadnienia dotyczące finansowania terroryzmu:

- problem środków służących zwalczaniu prania brudnych pieniędzy w skali międzynarodowej (np. rozszerzenie zakresu jurysdykcji amerykańskich sądów, możliwość zamrażania rachunków bankowych, nałożenie odpowiedzialności karnej na urzędników federalnych, którzy nadużyją zaufania wynikającego z wykonywanych czynności),
- zaostrzenie kar za udział w praniu brudnych pieniędzy.

Rozdział czwarty dotyczy zmian w prawie imigracyjnym, związanych z możliwością wydalenia cudzoziemców. W tym celu są tu zdefiniowane takie wyrażenia, jak *organizacja terrorystyczna* oraz *zaangażowanie w działalność terrorystyczną*. Ponadto wskazuje się tu na:

- możliwość zatrzymywania osób podejrzanych o działalność terrorystyczną na mocy certyfikatu wydawanego przez prokuratora generalnego,
- umożliwienie prowadzenia specjalnego programu kontroli zagranicznych studentów, zainicjowanego w 1996 r.

Rozdział piąty dotyczy sprawców ataków terrorystycznych, a w tym:

- wprowadza prawo do ustanawiania przez prokuratora generalnego i sekretarza stanu nagród finansowych (nieograniczonych limitem) za pomoc polegającą na udzielaniu informacji przydatnych w zwalczaniu terroryzmu,
- przyznaje właściwym władzom prawo do gromadzenia informacji z próbek DNA pobieranych od osób zaangażowanych w przestępstwa związane z terroryzmem,
- przyznaje prawo do udostępniania właściwym organom informacji gromadzonych przez ośrodki edukacyjne na potrzeby ścigania przestępstw terrorystycznych i zapobiegania im (np. danych z uczelni dotyczących zagranicznych studentów).

Rozdział szósty odnosi się do *Victims of Crime Act* z 1984 r. (tzw. VOCA). Wymienione są w nim formy pomocy finansowej dla rodzin ofiar terroryzmu.

Rozdział siódmy dotyczy wzmocnienia koordynacji procesu wymiany danych pomiędzy uczestnikami systemu bezpieczeństwa wewnętrznego oraz ich współpracy w celu efektywnej ochrony elementów infrastruktury krytycznej.

Rozdział ósmy podejmuje problematykę wzmocnienia prawa karnego w walce z terroryzmem, tj.:

- nowelizuje treść *US Code* dotyczącą przestępstw przeciwko masowym środkom transportu, uznając za karalne innego rodzaju akty terroryzmu i przemocy w stosunku do pracowników tego typu transportu i pasażerów, a także w stosunku do systemów i pojazdów masowego transportu,
- precyzuje definicję terroryzmu wewnętrznego,
- precyzuje zakaz udzielania schronienia terrorystom,
- określa zakres jurysdykcji USA w przypadku popełnienia przestępstw o charakterze terrorystycznym, wymierzonych w obywateli USA poza obszarem Stanów Zjednoczonych (można zakładać, że ma to związek z faktem, iż to obywatele amerykańscy i interesy USA są najczęściej wybieranymi celami oraz ofiarami ataków terrorystycznych, a do większości tych ataków dochodzi poza terytorium USA²⁷),
- zapewnia możliwość konfiskowania aktywów terrorystów,
- przyznaje sądom federalnym prawo do prowadzenia postępowań karnych wobec osób materialnie wspierających działania terrorystów,
- podwyższa wymiar kar za działalność terrorystyczną²⁸,
- definiuje przestępstwo terroryzmu,
- wymienia przepisy karne dotyczące bioterroryzmu i cyberterroryzmu.

Rozdział dziewiąty odnosi się bezpośrednio do służb wywiadowczych. Jest w nim mowa o:

- ustanowieniu priorytetów i kierunków działań dla wywiadu zagranicznego przez stojącego na czele służb specjalnych Dyrektora Centrali Wywiadu (Director of Central Intelligence – DCI),
- wsparciu prokuratora generalnego w ochronie informacji pochodzących z wywiadu elektronicznego oraz uzyskiwanych od osobowych źródeł informacji w wyniku prowadzenia klasycznych działań wywiadowczych (tj. w dystrybuowaniu informacji pomiędzy służbami wywiadowczymi w celu zwiększenia ich efektywności).

Restrukturyzacja amerykańskich służb specjalnych w związku z przeprowadzeniem ataku terrorystycznego

Bezpośrednią reakcją amerykańskiego rządu na atak na World Trade Center było powołanie 21 września 2001 r. Biura ds. Bezpieczeństwa Krajowego (Office of Homeland Security) z siedzibą w Białym Domu. Od 1 marca 2003 r. Biuro to zostało zastąpione przez Departament Bezpieczeństwa Krajowego (Department of Homeland Security – DHS) oraz Zintegrowane Centrum ds. Zagrożenia Terroryzmem (Terrorist Threat Integration Center – TTIC) współdziałające z Foreign Terrorist Assets Tracking Center (stanowiącym centrum śledcze ds. terroryzmu zagranicznego).

²⁷ *Wybrane problemy...*, s. 65–66.

²⁸ Szerzej o środkach prawnokarnych stosowanych przez wymiar sprawiedliwości wobec sprawców ataków terrorystycznych zob.: J. Barcik, *Akt terrorystyczny...*, s. 154–180.

Przed 11 września 2001 r. bezpieczeństwo granic obejmujące kontrolę podróży, ruchu imigrantów i wjazdów na teren USA nie stanowiło priorytetu w amerykańskiej polityce bezpieczeństwa państwa. Wrześniowy incydent obnażył słabość systemu odpowiedzialnego za nadzorowanie imigrantów i ruchu granicznego. Monitorowanie ruchu podróżnych uznano za równie ważny element walki z terroryzmem, co rozpoznawanie źródeł jego zasilania finansowego. Postulowano połączenie działań wywiadu na płaszczyźnie monitorowania ruchu podróżnych z właściwą legislacją w tym zakresie w celu skutecznego przechwytywania (zatrzymywania) terrorystów oraz rozpoznawania kierunków ich podróży, a tym samym przeciwdziałania ich nieograniczonej (do tej pory) mobilności. Zalecano, aby systemy informacji o podróżnych pozwalające na ich identyfikację (z wykorzystaniem danych biometrycznych) były wykorzystywane na wszystkich etapach monitorowania ruchu cudzoziemców, począwszy od monitoringu prowadzonego przez organy kontroli granicznej, poprzez monitoring prowadzonych przez służbę konsularną, aż po tego typu działania ze strony jednostek wywiadowczych i organów ścigania²⁹. Wnioski wskazywały na potrzebę przekształcenia systemu ochrony granic w zintegrowaną sieć dysponującą bazami danych tworzonymi przez poszczególne podmioty uczestniczące w monitorowaniu ruchu cudzoziemców. Pierwszym rezultatem postulowanych rozwiązań było wprowadzenie systemu kontroli biometrycznej z wykorzystaniem identyfikacji za pomocą zdjęcia i odcisków dwóch palców.

Wzmocnienie zabezpieczenia objęło również transport publiczny, co zostało wyrażone we wcześniej wskazanej ustawie z 16 listopada 2001 r. Ustawa ta reguluje kwestie bezpieczeństwa transportu i przewozów lotniczych (zob. s. 7) oraz przewiduje powołanie odrębnej jednostki administracyjnej ds. bezpieczeństwa transportu. Po wydarzeniach z 11 września 2001 r. rola CIA w przeciwdziałaniu terroryzmowi nadal była dominująca, ale znacznie zwiększył się także udział w tym zakresie FBI i Departamentu Sprawiedliwości. Departament Obrony ustanowił przeciwdziałanie terroryzmowi priorytetową misją dla trzech swoich jednostek organizacyjnych (tj. dla Special Operations Command, Central Command i Northern Command). Powołano do życia strukturę współpracującą z Radą Bezpieczeństwa Narodowego – Radę Bezpieczeństwa Krajowego (Homeland Security Council).

W 2003 r. przy centrali CIA utworzono Terrorist Threat Integration Center (TTIC), które miało być odpowiedzialne za przygotowywanie analiz dotyczących zagrożenia terroryzmem i problematyki kontrterrorystycznej. W Centrum tym, podlegającym początkowo Dyrektorowi Central Intelligence, zatrudniono ekspertów reprezentujących podmioty uczestniczące w systemie przeciwdziałania terroryzmowi. Z założenia miała to być jednostka typowo analityczna, niemająca kompetencji operacyjnych. Ideą jej powstania było przejęcie przez nią głównej roli w zakresie sporządzania analiz odnośnie do zagrożenia terroryzmem, co do tej pory należało do Counterterrorism Center przy CIA. Niezależnie od TTIC analizy dotyczące zagrożenia terroryzmem sporządzały również Agencja Wywiadu Obronnego (Defense Intelligence Agency – DIA) oraz Departament Bezpieczeństwa Krajowego (Department of Homeland Security – DHS). Należy zaznaczyć, że FBI także powołało podobną komórkę, tj. Terrorist Screening Center. Każda z tych instytucji zorganizowała własne jednostki odpowiedzialne za koordynację pomiędzy nimi a innymi służbami specjalnymi.

²⁹ L.K. Johnson, J.J. Wirtz, *Intelligence...*, s. 430.

W okresie 2001–2003 w USA działały następujące służby specjalne:

- Centralna Agencja Wywiadowcza,
- Biuro Dyrektora CIA, w którego skład wchodzi Biuro Zastępcy Dyrektora CIA ds. zarządzania, Sztab Zarządzający, Zintegrowane Centrum ds. Zagrożenia Terroryzmem (Terrorism Threat Integration Center), Narodowa Rada Wywiadu (National Intelligence Council) i Departament Bezpieczeństwa Krajowego (Department of Homeland Security),
- Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (National Security Agency – NSA),
- Narodowa Agencja Rozpoznania Geoprzestrzennego (National Geospatial Intelligence Agency)³⁰,
- Narodowe Biuro Rozpoznania (National Reconnaissance Office).

Istniały także wydziały ds. wywiadu podlegające innym jednostkom, tj.:

- Agencja Wywiadu Obronnego – podlegająca Departamentowi Obrony,
- Biuro Wywiadu i Analiz – podlegające Departamentowi Stanu,
- Biuro ds. Terroryzmu i Wywiadu Skarbowego – podlegające Departamentowi Skarbu,
- Federalne Biuro Śledcze z Wydziałem ds. Wywiadu i Kontrterrorystycznym oraz Sekcją Kontrwywiadu – podlegające Departamentowi Sprawiedliwości,
- Biuro Wywiadu – podlegające Departamentowi Gospodarki Energetycznej (Energetyki),
- Zarząd Analiz Informacji i Ochrony Infrastruktury (Directorate of Information Analysis and Infrastructure Protection – IAIP) oraz Zarząd Wywiadu Straży Wybrzeża (Directorate of Coast Guard Intelligence) – podlegające Departamentowi Bezpieczeństwa Krajowego.

W sierpniu 2004 r. G. Bush podjął inicjatywę utworzenia nowego urzędu rangi ogólnokrajowej, poza strukturami rządowymi, którym miał kierować Dyrektor Krajowy Wywiadu – DNI (National Intelligence Director/Director of National Intelligence). Celem powołania tego urzędu miało być koordynowanie działań wszystkich służb specjalnych, a także nadzorowanie ich współpracy i finansowania. Na stanowisko Dyrektora Krajowego Wywiadu został powołany John D. Negroponte. DNI przejął kompetencje dotychczas działającego DCI, co w konsekwencji oznaczało zniesienie tego ostatniego stanowiska³¹.

Dnia 7 grudnia 2004 r. prace Kongresu zaowocowały uchwaleniem planu reformy służb specjalnych w związku z zagrożeniem terrorystycznym (powstał dokument dotyczący tej kwestii, zatytułowany *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004*).

Kolejne etapy restrukturyzacji amerykańskich służb specjalnych obejmowały połączenie funkcji J-2 (wywiadu – klasyfikacja według struktury organizacyjnej Pentagon's Joint Staff) i J-3 (planowania operacyjnego). Funkcję tę miało pełnić NCTC, tj. Narodowe Centrum Kontrterrorystyczne, stanowiące centrum połączonego planowania operacyjnego i centrum wymiany informacji wywiadowczych. Idea powołania Centrum zakładała wsparcie służb odpowiedzialnych za przeciwdziałanie terroryzmowi przez kadre pochodzącą ze wszystkich instytucji uczestniczących w koordynacji na tej płasz-

³⁰ Agencja ds. rozpoznania przestrzeni okołoziemskiej.

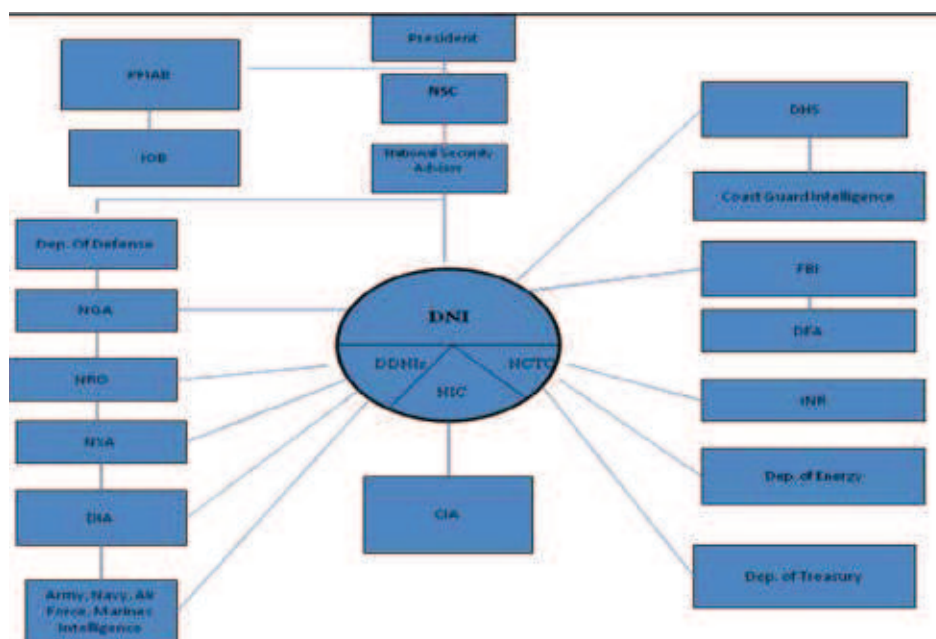
³¹ Szerzej o zniesionym stanowisku DCI zob.: G. Treverton, *Reshaping international intelligence for an age of information*, USA 2003, Cambridge University Press (RAND), s. 234–239.

czyżnie³². Ta nowa struktura miała się rozwijać, opierając się na modelu dowództwa sił połączonych (praktykowanego w siłach zbrojnych), podobnie jak utworzone Narodowe Biuro Rozpoznania (National Reconnaissance Office), które powołano w celu wspierania działań CIA i kilku innych służb sektora obronnego. Organizacja NCTC miała się opierać na trzech pionach:

- pionie wywiadu (National Counterterrorism Center – NCC). Zakres kompetencji tego pionu miał obejmować: sporządzanie analiz strategicznych i wywiadowczych dotyczących organizacji terrorystycznych o zasięgu światowym, a także dokonywanie oceny możliwości działania organizacji terrorystycznych z uwzględnieniem środków przeciwdziałania ich aktywności. Realizacja zadań przez ten pion powinna spoczywać na CIA, FBI, DHS oraz innych departamentach i jednostkach. Sugerowano budowę Centrum na bazie struktury Terrorist Threat Integration Center, przy współpracy specjalistów z Centrum Kontrterrorystycznego CIA (Counterterrorism Center), Defense Intelligence Agency i Joint Intelligence Tasks Force,
- pionie planowania operacyjnego (National Counterterrorism Center NCC). NCC jest pozbawione funkcji policyjnych; realizuje działania przy jednostce Terrorist Threat Integration Center,
- pionie administracyjnym (National Counterterrorism Center).

Środowisko służb wywiadowczych po 2004 r. ukształtowało się wokół stanowiska DNI podlegającego pod organ doradczy ds. bezpieczeństwa narodowego i podległą prezydentowi Radę Bezpieczeństwa Narodowego (NSC). Prezydent dysponuje komitetem doradczym ds. wywiadu zagranicznego (w jego skład wchodzi biuro nadzoru wywiadu). Strukturami dysponującymi aparatem wywiadowczym w sektorze obronnym, poza Agencją Wywiadu Obronnego, są jednostki wywiadu poszczególnych rodzajów sił zbrojnych oraz Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (NSA), Narodowa Agencja Rozpoznania Geoprzestrzennego (NGA) i Narodowe Biuro Rozpoznania (NRO). Ponadto jednostki odpowiedzialne za pracę wywiadowczą znalazły się również w poszczególnych instytucjach (np. w Departamencie Bezpieczeństwa Krajowego – DHS, Departamencie Skarbu, Departamencie Energetyki, Departamencie Sprawiedliwości – agencja ds. walki z narkotykami DEA, Departamencie Stanu (Biuro Wywiadu i Badań – INR), FBI oraz w Wywiadzie Straży Wybrzeża (zob. rys. 1). Przy DNI działają: Narodowe Centrum Kontrterrorystyczne (NCTC), Narodowa Rada ds. Wywiadu (NIC) oraz sztab kierowania kompleksem wywiadowczym.

³² Tamże, s. 439–440.



Rysunek 1. Organizacja Wspólnoty Wywiadów USA³³.

Źródło: L.K. Johnson, J.J. Wirtz, *Intelligence and national security. The secret world of spies. An anthology*, New York USA 2008, Oxford University Press, s. 538.

Słabości systemu bezpieczeństwa USA ujawnione w trakcie ataku na WTC

Następstwem doświadczeń z ataku na WTC było opublikowanie w 2004 r. dokumentu *Report 9/11*, który stanowił asumpt do opisanych powyżej reform. Dokument ten został opracowany przez specjalną niezależną komisję powołaną w celu dokonania oceny stanu przygotowania państwa do walki z terroryzmem, w tym stanu przygotowania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe³⁴. Inicjatorem przedsięwzięcia był Thomas Kean – były gubernator stanu New Jersey. Dokument wskazał te błędy popełnione przez amerykańskie służby, które miały wpływ na katastrofę z 11 września 2001 r.³⁵ Przede wszystkim podkreślał brak koordynacji pomiędzy podmiotami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne USA. Konsekwencją przyjętych wniosków był postulat dotyczący przebudowy modelu kierowania służbami m.in. poprzez utworzenie stanowiska koordynatora ds. wywiadu, którego zadaniem byłoby nadzorowanie

³³ PFIAB – President's Foreign Intelligence Advisory Board, IOB – Intelligence Oversight Board, NSC – National Security Council, NGA – National Geospatial Intelligence Agency, NRO – National Reconnaissance Office, NSA – National Security Agency, DIA – Defense Intelligence Agency, CIA – Central Intelligence Agency, DHS Department of Homeland Security, FBI – Federal Bureau of Investigation, DEA – Drug Enforcement Administration, INR – Bureau of Intelligence and Research, DDHIs – Deputy Directors of National Intelligence, NIC – National Intelligence Council, NCTC – National Counterterrorism Center.

³⁴ Chodzi o: *The 9/11 Commission (The Kean Commission), Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, New York 2004.

³⁵ L.K. Johnson, J.J. Wirtz, *Intelligence...*, s. 417.

istniejących agencji wywiadowczych oraz pełnienie funkcji doradczej wobec prezydenta w sprawach wywiadowczych. Wnioskowano również konieczność zwiększenia roli kontrolnej Kongresu poprzez stworzenie wspólnej komisji do spraw wywiadu.

Potrzeba restrukturyzacji amerykańskich służb specjalnych po 11 września w kontekście walki z terroryzmem wynikała z siedmiu zasadniczych problemów, które należało rozwiązać³⁶, a mianowicie z:

- I. błędów strukturalnych uniemożliwiających prowadzenie połączonych działań wywiadowczych (brak zintegrowania krajowych organów systemu przeciwdziałania terroryzmowi, ich współpracy i realizacji przez nie wspólnych projektów). Warto wspomnieć, że w sektorze obronnym wdrażano już wówczas dobre rozwiązania organizacyjne i efektywnie stosowano operacje połączone z wykorzystaniem możliwości różnych jednostek. Połączone i wielozadaniowe misje z udziałem kilku rodzajów sił zbrojnych zainicjowała ustawa z 1986 r. (*The Goldwater – Nichols Act*),
- II. braku jednolitych standardów i praktyki współdziałania różnych służb specjalnych USA. Wskazywano, że powinien istnieć organ centralny, nadrzędny w stosunku do innych służb, który odgrywałby rolę centrum gromadzenia, przetwarzania, wymiany i analizy informacji,
- III. braku jednolitego zarządzania możliwościami krajowych służb wywiadowczych,
- IV. słabej zdolności określania priorytetów działania. Struktura służb generowała uzyskiwanie określonych informacji i kierunku ich pozyskiwania,
- V. zbyt wielu zadań dla poszczególnych służb. Brak profesjonalizacji każdej z nich i ich nastawienie na szeroki zakres działań uniemożliwiały ich specjalizację w konkretnych kierunkach,
- VI. zatajania przez jedną służbę przed innymi informacji wymagających skoordynowania, co bywało tłumaczone np. ochroną własnych zainteresowań wywiadowczych,
- VII. mnogości służb i ich rywalizowania pomiędzy sobą. We wnioskach dokumentu *Report 9/11* postulowano przede wszystkim współpracę w zarządzaniu oraz wzmocnienie nadzoru nad działaniami służb. Kompetencje te miał przejąć ustanowiony później DNI, który objął swoją odpowiedzialnością obszar krajowych centrów wywiadowczych. Stwierdzono, że DNI powinien otrzymywać analizy i plany operacji wywiadowczych, aby móc koordynować działania i określać priorytety dla służb, a także efektywnie zarządzać środowiskiem służb poprzez ścisłą współpracę z przedstawicielami wywiadu zagranicznego, krajowego i wojskowego. Podnoszono także kwestię procedur bezpieczeństwa dla sieci informatycznych służących wymianie informacji.

Wnioski z *Report 9/11* wskazują zalecenia dla CIA, z których część to: większe wykorzystanie możliwości analitycznych służby, rozbudowanie sieci osobowych źródeł informacji oraz nacisk na rekrutowanie na przyszłych oficerów operacyjnych osób elastycznych, potrafiących funkcjonować w różnych środowiskach (w tym również w środowisku terrorystów)³⁷.

Rekomendacje *The Kean Commission* dla FBI obejmują m.in. specjalizację i integrację w ramach struktury FBI, do której zadań należy zarówno walka z tradycyjną

³⁶ Tamże, s. 442–443.

³⁷ Tamże, s. 446.

przestępczością, jak i zapewnianie bezpieczeństwa w skali narodowej³⁸. Funkcjonariusze FBI powinni szkolić się w zakresie dokonywania analiz i prowadzenia śledztw, a w przypadku kariery wywiadowczej powinni dodatkowo podnosić swój poziom wiedzy na temat nowoczesnych technologii, stosunków międzynarodowych i znajomości języków obcych. FBI jako instytucja powinna dbać o stan wykształcenia i umiejętności swoich pracowników w dwóch podstawowych zakresach: w zakresie bezpieczeństwa narodowego i przestępczości. Dbając o poziom instytucji, postulowano dokonywanie naboru do FBI wysokiej klasy specjalistów oraz ustawiczne szkolenie ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i wywiadu.

Zalecenia *Report 9/11* dotyczyły również wzmocnienia efektywności działań rządowych poprzez:

- ujednoczenie strategii wywiadowczej i planowania operacyjnego przeciwko islamskim terrorystom we współpracy z NCTC (Narodowym Centrum Kontrterrorystycznym),
- objęcie służb specjalnych nadzorem przez Dyrektora Krajowego Wywiadu (DNI),
- współpracę uczestników systemu przeciwdziałania terroryzmowi, połączenie zdolności poszczególnych organów i ich wiedzy za pomocą wspólnej sieci umożliwiającej efektywną wymianę informacji, co przełamałoby tradycyjny model oparty na wyraźnym podziale zasobów informacyjnych w sektorze administracji,
- wzmocnienie kompetencji FBI na rzecz poprawy jakości funkcjonowania tej służby³⁹.

Odnosząc się do analizowanej części *Report 9/11*, warto się przyjrzeć ocenie treści zaleceń zawartych w tym dokumencie oraz ocenie ich wdrożenia w życie przez innych teoretyków i praktyków bezpieczeństwa.

Mike McConnell w artykule pt. *Overhauling intelligence* („Foreign Affairs” 2007, t. 86, nr 4) wskazuje, że zadaniem DNI miały być przeprowadzenie reform i modernizacja służb specjalnych w celu połączenia kierownictwa centralnego ze zdecentralizowanym aparatem wykonawczym⁴⁰. Rola DNI miała polegać na przeprowadzeniu transformacji opartej na zintegrowaniu wywiadu zagranicznego z wywiadem krajowym, co było bezpośrednią implikacją dokumentu *Report 9/11*. McConnell zgadza się z głównymi tezami *Raportu...* i twierdzi, że potrzeba wprowadzenia usprawnień wynika z konieczności połączenia kompetencji kilkunastu służb specjalnych w celu zwiększenia efektywności ich działania. Przeprowadzanie reform według niego powinno być wzorowane na modelu *The Goldwater – Nichols Act*. Dokument ten dotyczył reform przeprowadzonych w sektorze militarnym w latach 80. XX wieku i koncentrował się na współpracy w zakresie szkolenia i rozwoju formacji wojskowych, jak również na reorganizacji struktury dowodzenia armii USA.

Według McConnella w 2008 r. amerykańskie służby specjalne uzyskiwały około miliona informacji dziennie, co wykluczało realną możliwość ich analizowania. Jest to ważny problem, którego rozwiązanie jest możliwe tylko dzięki zintegrowaniu środowiska służb specjalnych, wymianie sporządzanych analiz i dystrybuowaniu informacji pomiędzy poszczególnymi strukturami. Trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem prezentowanym przez tego autora, że tylko w ten sposób można zwiększyć skuteczność działania w sytuacjach,

³⁸ Raport *The Kean Commission* [online], http://www.fqs.org/docs/911/911_Report.html [dostęp: 08 VIII 2011]. L.K. Johnson, J.J. Wirtz, *Intelligence...*, s. 452.

³⁹ Tamże, s. 437.

⁴⁰ Wówczas na stanowisku Dyrektora Krajowego Wywiadu (DNI).

gdy jest potrzebna szybka reakcja na wydarzenia. Brak koordynacji pomiędzy służbami może uniemożliwić wykorzystanie posiadanych informacji. Tym samym McConnel podkreśla celowość pracy stricte wywiadowczej tylko wtedy, gdy uzyskane informacje są następnie analizowane i porównywane z danymi zdobytymi przez inne służby. Informacja odgrywa w tym znaczeniu rolę zasadniczą – jest stawiana jako cel działań służb oraz ich ostateczny „produkt” rozumiany jako efektywnie przeanalizowane treści służące podejmowaniu właściwych działań przez podmioty systemu bezpieczeństwa państwa.

Jako przykład sprawnego działania McConnel przypomina reakcję CIA, która w 2005 r. otrzymała informację o dwóch podejrzanych pasażerach przebywających na pokładzie samolotu lecącego z Bliskiego Wschodu do Meksyku⁴¹. Lot nie był obsługiwany przez amerykańskiego przewoźnika i nie zakładał lądowania na terytorium USA, ale przewidywał wkroczenie w amerykańską przestrzeń powietrzną. Brakowało wówczas podstaw do zażądania przez amerykańskie służby listy pasażerów i realizacji stosownych czynności, co umożliwiło wylot temu samolotowi. Tymczasem uzyskano informację na temat dwóch podejrzanych osób znajdujących się na jego pokładzie. Informacja ta trafiła do amerykańskich władz, a stamtąd do Narodowego Centrum Kontrterrorystycznego (NCTC) i innych służb dysponujących jednostkami kontrterrorystycznymi. NCTC w niecałą godzinę posiadało już analizę danych podejrzanych pasażerów, co spowodowało wydanie decyzji o zakazie wlotu samolotu w amerykańską przestrzeń powietrzną. Sprawne współdziałanie różnych służb pozwoliło na zidentyfikowanie podejrzanych jako osób widniejących na liście „no - fly” (brak zezwolenia na pobyt na pokładzie samolotu) opracowywanej przez podmioty uczestniczące w narodowym systemie przeciwdziałania terroryzmowi. Okazało się, że podejrzani posiadali licencje pilotów i byli powiązani z zamachowcami, którzy wzięli udział w ataku z 11 września 2001 r.

McConnel dowodzi, że współpraca międzyinstytucjonalna musi polegać przede wszystkim na ścisłym współdziałaniu funkcjonariuszy różnych służb oraz na wymianie sporządzanych analiz. Kreowanie wspólnego środowiska analitycznego ma na celu spowodowanie precyzyjniejszego weryfikowania, uzupełniania i oceniania uzyskiwanych informacji. McConnel podkreśla zalety wykorzystywania komunikacji online pomiędzy ekspertami z dziedziny analizy informacji zatrudnionymi w różnych służbach.

Autor, o którym mowa, wymienia następujące wyzwania dla amerykańskich służb specjalnych:

- potrzebę stworzenia wspólnego środowiska informacyjnego,
- ustalenie luk w bazach danych poszczególnych służb,
- współpracę w zakresie tworzenia strategii długoterminowych,
- wykorzystanie nowoczesnych technologii na potrzeby szybkiego reagowania w sytuacjach kryzysowych,
- realizację zadań z zakresu prewencji już na poziomie lokalnym,
- rozwój środowiska służb specjalnych poprzez nabór dobrze wykształconej kadry, sprawnie wykorzystującej nowe rozwiązania technologiczne, oraz jej stałe szkolenie. Jako przykład sukcesów na tym polu wymienia nowo powstałe struktury⁴²:
 - Rapid Analytic Support and Expeditionary Response – zespół analityczny składający się z ekspertów służb specjalnych, którzy specjalizują się w dokonywaniu analizy informacji oraz ich ocenie w celu usprawnienia procesu decyzyjnego w sytuacjach kryzysowych,

⁴¹ M. McConnel, *Overhauling intelligence...*, s. 53–54.

⁴² Tamże, s. 56–57.

- Intelligence Advanced Research Program Agency – zespół, który opracował specjalny system monitorujący zagraniczne informacje medialne i ogólnie źródła otwarte pod kątem różnego rodzaju zagrożeń,
- Rapid Technology Transition Initiative – zespół wspierający rozwój narzędzi usprawniających walkę z zagrożeniami bezpieczeństwa państwa (m.in. wyposażony w Biometric Quick Capture Platform, umożliwiający szybką identyfikację na podstawie danych biometrycznych).

Helen Fessenden w publikacji pt. *The limits of intelligence reform* („Foreign Affairs” 2005, t. 84, nr 6) wskazuje, że podstawowe koncepcje zmian, jakie wprowadzono po doświadczeniach z 11 września 2001 r., koncentrują się wokół trzech aktów: *USA PATRIOT ACT*, *Homeland Security Act* oraz *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act*⁴³. W ocenie Fessenden ideą NCTC było stworzenie centrum koordynacji i wymiany analiz wywiadowczych. Byłoby to możliwe w przypadku oddelegowania do kontaktów z nowo powstałym podmiotem reprezentantów CIA, FBI, DIA (Defense Intelligence Agency – Agencji Wywiadu Obronnego), NSA (National Security Agency – Agencji Bezpieczeństwa Krajowego), Departamentu Stanu i Departamentu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Autorka uważa jednak, że jest to niewystarczające do naprawy systemu, którego podstawowe słabości tkwią w niedostatecznej wymianie informacji pomiędzy służbami oraz w braku konsekwencji w wyznaczaniu priorytetów dla tych służb (bazujących na wspólnych analizach i konsultacjach odnośnie do bieżących potrzeb).

Fessenden podkreśla, że ataki z 11 września 2001 r. dowiodły konieczności współpracy pomiędzy wywiadem zagranicznym a wewnętrznymi jednostkami kontrterrorystycznymi i wypracowania w tym zakresie jednolitych procedur. Autorka odwołuje się do wniosków z *Report 9/11*: zaznacza brak komunikacji i współpracy pomiędzy dwiema najważniejszymi instytucjami stojącymi na straży bezpieczeństwa amerykańskich obywateli, tj. FBI i CIA⁴⁴. Jako przykład popełnionych błędów opisuje sytuację z 2000 r., kiedy CIA nie zaalarmowała innych służb o tym, że posiada informacje na temat dwóch podejrzanych osób (jak się później okazało porywaczy, którzy wzięli udział w ataku z 11 września). Agencja już wówczas dysponowała informacjami, które pozwalały wiązać te osoby z Al-Kaidą (jeszcze przed ich przyjazdem do USA). Konsekwencją zatrzymania tych informacji dla siebie były późniejsze zbędne i czasochłonne działania FBI w kierunku ścigania tych osób.

Inne zaniedbania wynikające z braku współpracy pomiędzy służbami dotyczą sytuacji, gdy śledczy nie otrzymali od CIA i FBI informacji w sprawie ataku z 2 października 2000 r. (atak na USS Cole). Fessenden kończy swoją analizę tezą, że zadaniem państwa jest wyciągnięcie z tych zaniedbań właściwych wniosków, a pytanie o to, czy gdyby służby lepiej ze sobą współpracowały, można by było uniknąć katastrofy i dramatu z 11 września, pozostanie tematem publicznej debaty jeszcze przez wiele lat.

Według Davida Kahna, autora artykułu pt. *The rise of intelligence* („Foreign Affairs” 2006, t. 85, nr 5), walka z terroryzmem przyczyniła się do odrodzenia się wywiadu w jego klasycznym wydaniu i przywróciła właściwy prestiż oraz znaczenie działaniom wywiadowczym⁴⁵. Ma to duże znaczenie dla konieczności stosowania

⁴³ H. Fessenden, *The Limits of Intelligence Reform*, „Foreign Affairs” 2005, t. 84, nr 6, s. 106–120.

⁴⁴ Tamże, s. 117.

⁴⁵ D. Kahn, *The rise of intelligence*, „Foreign Affairs” 2006, t. 85, nr 5, s. 125–134. Kahn jest autorem licznych publikacji dotyczących tematyki wywiadowczej i kryptologicznej oraz redaktorem czasopisma „Cryptologia”.

przez służby odpowiadające za bezpieczeństwo w walce z terroryzmem metod adekwatnych do tych, które stosują terroryści, tj. poza wykorzystywaniem nowoczesnych technologii wykorzystywanie ludzi jako ważnych ogniw sprawnego przeciwdziałania terroryzmowi.

Implikacje społeczno-kulturowe terroryzmu i środki walki stosowane przez terrorystów wymagają wielopłaszczyznowych rozwiązań, wykraczających poza schematy. Zdaniem Kahna ogromną rolę może tu odegrać wywiad rozumiany jako struktura realizująca „niewidoczne” przedsięwzięcia i wykorzystująca co prawda najsłabsze, ale zarazem najcenniejsze ogniwo pozyskiwania informacji, jakim jest człowiek. Autor eksponuje przy tym konieczność współdziałania różnych służb między sobą przy realizacji zadań wywiadowczych w kraju i za granicą.

Podobnie przywrócenie wywiadowi jego podstawowej roli (szczególnie w klasycznym rozumieniu wywiadu jako niejawnego narzędzia pozyskiwania informacji za pomocą osobowych źródeł informacji, środków technicznych lub zbiorów danych) postulują K.J. Riley, G.F. Treverton, J.M. Wilson i L.M. Davis – autorzy pracy pt. *State and local intelligence in the war on terrorism*⁴⁶. Według nich działania podejmowane przez wywiad w walce z terroryzmem są właściwe, mimo że ich efekty są widoczne dopiero w perspektywie długoterminowej. W tym kontekście usprawnienie komunikacji, które nastąpiło po 11 września 2001 r. pomiędzy centralą FBI a jednostkami terenowymi tej struktury, uznają za właściwy kierunek działania. Pozytywnie oceniają także projekt utworzenia podmiotu zajmującego się wyłącznie wymianą informacji (bez ich pozyskiwania), tzw. MATRIX -a (Multistate Antiterrorism Information Exchange).

Richard K. Betts w publikacji pt. *The new politics and intelligence. Will reforms work this time?* („Foreign Affairs” 2004, t. 83, nr 3) wskazuje, że główny obszar reform dla sektora służb specjalnych to zmiany strukturalne oraz proceduralne dotyczące ich funkcjonowania⁴⁷. W przypadku nowego urzędu upatruje trudność w postaci koordynowania pracy kilkunastu jednostek organizacyjnych obejmujących struktury wewnątrz kilku ministerstw (m.in. obrony, gospodarki i skarbu)⁴⁸.

Atak z 11 września był przez większą część obserwatorów życia społecznego oceniany jako porażka służb specjalnych USA. Część komentatorów uznała, że służby te powinny były przewidzieć atak z uwagi na to, że od wielu lat monitorowały aktywność islamskich fundamentalistów. Posiadane informacje nie wykluczały możliwości przeprowadzenia przez nich ataku, który byłby wymierzony w interesy zamorskie USA i który mógłby być przeprowadzony na ich terytorium⁴⁹.

Wnioski z amerykańskich doświadczeń dotyczące zamachu z 11 września zalecały podjęcie działań mających na celu identyfikację baz grup terrorystycznych przy współpracy koalicjantów. Ustalenie miejsc schronienia terrorystów odpowiedzialnych za ataki na WTC miało stać się priorytetem w dalszych działaniach przeciwdziałających terroryzmowi. Powyższe stanowiło także oficjalną, bezpośrednią przyczynę zbrojnego zaangażowania Stanów Zjednoczonych m.in. w Pakistanie i Afganistanie.

Amerykańskie doświadczenia były inspiracją dla dociekań na temat istoty zagro-

⁴⁶ K.J. Riley, G.F. Treverton, J.M. Wilson, L.M. Davis, *State and local intelligence in the war on terrorism*, Santa Monica 2005, RAND Corporation.

⁴⁷ R.K. Betts, *The New Politics and Intelligence. Will Reforms Work This Time?*, „Foreign Affairs” 2004, t. 83, nr 3, s. 2–8. Autor jest dyrektorem Instytutu Saltzmana na Uniwersytecie w Kolumbii (Instytut Badań nad Wojną i Pokojem).

⁴⁸ Wykaz służb specjalnych przedstawiono w części 3. tego artykułu.

⁴⁹ L.K. Johnson, J.J. Wirtz, *Intelligence...*, s. 413.

żenia terroryzmem w kontekście działania struktur odpowiedzialnych za bezpieczeństwo i podjęcia w tym zakresie badań przez środowisko naukowe skupione w RAND Corporation⁵⁰. W świetle stanowiska zaprezentowanego w monografii pt. *Considering the creation of a domestic intelligence agency in the United States: lessons from the experiences of Australia, Canada, France, Germany and the United Kingdom* (Brian A. Jackson – red.)⁵¹, problem ujednoczenia norm prawnych i ich zharmonizowania z funkcjonowaniem organizacji odpowiedzialnych za przeciwdziałanie terroryzmowi jest powszechny. Terroryzm jest zagrożeniem skierowanym w kierunku mas, stwarzanym przez nieliczne grupy. Wynika z tego potrzeba rozpoznawania sygnałów potencjalnych zagrożeń, co przywraca znaczenie działaniom stricte wywiadowczym. Podejście to sugeruje odgrywanie najważniejszej roli w procesie przeciwdziałania terroryzmowi przez służby specjalne.

W publikacji pt. *Deterrence and influence in counterterrorism. A component in the war on Al Qaeda* (autorzy: P.K. Davis i B.M. Jenkins) są krytykowane modele scentralizowanego dowodzenia i kierowania oraz strategia odstraszenia⁵². Autorzy podkreślają tu, że w przypadku terroryzmu odstraszenie jako metoda przeciwdziałania zagrożeniu nie sprawdza się. W publikacji zwrócono uwagę także na rolę systemów zarządzania i kierowania przeciwdziałaniem terroryzmowi. Z zaprezentowanych wniosków wynika, że najważniejsze znaczenie ma tu proces podejmowania decyzji. Zarządzanie przeciwdziałaniem terroryzmowi powinno uwzględniać również procesy decyzyjne przeciwnika. Rozpoznanie elementów składających się na proces podejmowania decyzji przez wroga ugrupowania ma istotne znaczenie dla wykrywania słabości terrorystów. Analiza w Complex Adaptive System zakłada, iż podejmowanie decyzji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi powinno poprzedzać uzyskanie wiedzy na temat zasobów, wyznawanych wartości czy oczekiwań terrorystów (zob. rys. 2). Poznanie elementów mających bezpośredni wpływ na aktywność terrorystyczną powinno odbywać się poprzez projekcję możliwych zysków i strat dla terrorystów, a także poprzez przewidywanie konsekwencji ich działań przez pryzmat przestrzeganych przez nich standardów decyzyjnych i wyznawanego systemu wartości. Innymi słowy, informacje wykorzystywane przez terrorystów w celu podejmowania przez nich decyzji dotyczących przeprowadzania ataków są istotne także dla organów przeciwdziałających terroryzmowi.

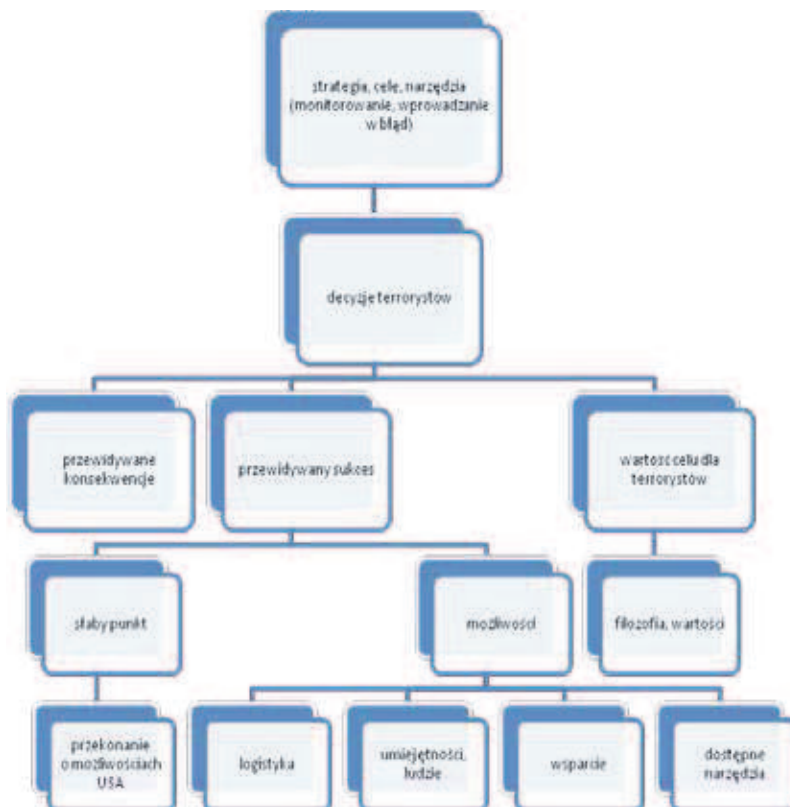
Zdecydowanie inny pogląd został zaprezentowany w opracowaniu pt. *Understanding the role of deterrence in counterterrorism security* (autorzy – A.R. Morral, Brian A. Jackson)⁵³. W świetle tych badań odstraszenie ma zastosowanie w strategii przeciwdziałania terroryzmowi i warunkuje jego zwalczanie. Powinno jednak być traktowane jako element tej strategii, a nie jako samodzielna metoda walki.

⁵⁰ RAND Corporation to amerykański think tank i organizacja badawcza non-profit, pierwotnie sformowana na potrzeby Sił Zbrojnych USA (powstała w 1948 r.); następnie pracowała także dla innych organizacji rządowych i komercyjnych. Obecnie zatrudnia około 1600 pracowników. Jej obszar badawczy to m.in. problematyka dotycząca obronności, stosunków międzynarodowych i terroryzmu.

⁵¹ B.A. Jackson, *Considering the creation of a domestic intelligence agency in the United States: lessons from the experiences of Australia, Canada, France, Germany and the United Kingdom*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2009, RAND Corporation, s. 185–188.

⁵² P.K. Davis, B.M. Jenkins, *Deterrence and influence in counterterrorism. A component in the war on Al Qaeda*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2002, RAND Corporation, s. 37–39.

⁵³ A.R. Morral, B.A. Jackson, *Understanding the role of deterrence in counterterrorism security*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2009, RAND Corporation.

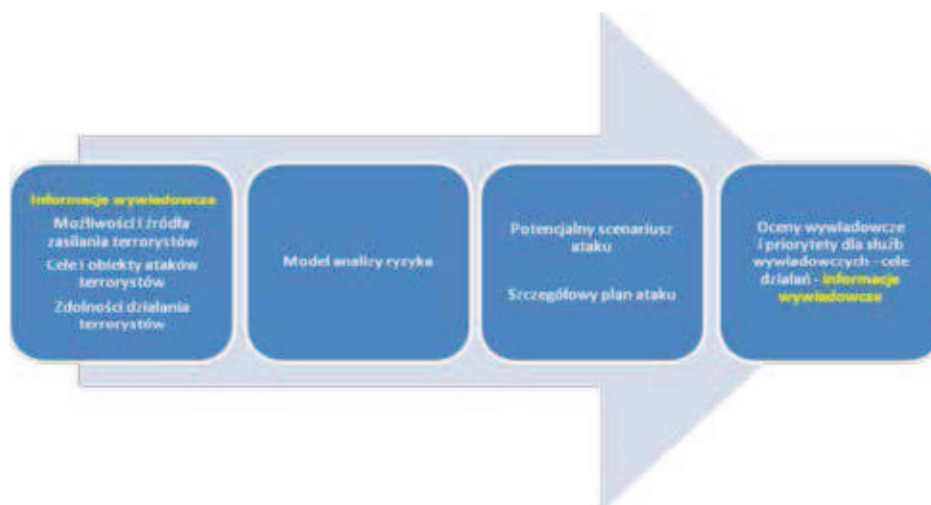


Rysunek 2. Metodyka działań terrorystów w Complex Adaptive System.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: P.K. Davis, B.M. Jenkins, *Deterrence and influence in counterterrorism. A component in the war on Al Qaeda*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2002, RAND Corporation, s. 85.

W pracy pt. *Terrorism risk modeling for intelligence analysis and infrastructure protection* (autorzy: H.H. Willis, T. LaTourrette, T.K. Kelly, S. Hickey, S. Neill) uwagę poświęcono opracowywaniu analiz zagrożeń i analiz ryzyka pod kątem zagrożenia terroryzmem⁵⁴. Zadanie to należy w USA do DHS (Department of Homeland Security – Departamentu Bezpieczeństwa Krajowego), który ma szeroki dostęp do źródeł informacji i jest odpowiedzialny za ich wykorzystywanie w celu zapobiegania potencjalnym przyszłym atakom terrorystycznym. Proces wywiadowczy obejmuje pozyskiwanie informacji o ugrupowaniach terrorystycznych, co pozwala na dokonanie analizy ryzyka i prognozowanie przebiegu potencjalnych ataków. Przedsięwzięcia te są z kolei podstawą do formułowania ocen i opracowywania priorytetów dla służb. Na tym etapie informacja wywiadowcza staje się źródłem strategii dla służb specjalnych (zob. rys. 3).

⁵⁴ H.H. Willis, T. LaTourrette, T.K. Kelly, S. Hickey, S. Neill, *Terrorism risk modeling for intelligence analysis and infrastructure protection*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2007, RAND Corporation.



Rysunek 3. Wykorzystanie narzędzi analizy ryzyka w procesie wywiadowczym.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H.H. Willis, T. LaTourrette, T.K. Kelly, S. Hickey, S. Neill, *Terrorism risk modeling for intelligence analysis and infrastructure protection*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2007, RAND Corporation, s. 70.

Komórką bezpośrednio uczestniczącą w realizacji tej właściwości jest Biuro ds. Wywiadu i Analiz (Office of Intelligence and Analysis w strukturze DHS), które współpracuje w tym zakresie z Centrum Analiz Ryzyka i Zagrożeń Infrastruktury Krajowej (Homeland Infrastructure Threat and Risk Analysis Center – HITRAC). Praca tych komórek jest na bieżąco wykorzystywana przez sektor ubezpieczeń w celu oszacowania możliwej odpowiedzialności finansowej za skutki terroryzmu.

Narzędziem wykorzystywanym do wysuwania prognoz dotyczących prawdopodobieństwa wystąpienia ryzyka makroterroryzmu (rozumianego jako incydent powodujący straty w wysokości ponad miliona dolarów i ponad 100 zabitych lub 500 rannych) jest metoda zarządzania ryzykiem RMS (Risk Management Solution). Aplikacja ta umożliwia modelowanie zagrożenia terroryzmem, co ma istotne znaczenie dla gospodarki, ale przede wszystkim jest wykorzystywane jako narzędzie analiz wywiadowczych. Tego typu analizy wskazują ogólne kierunki działań służbom dysponującym kompetencjami rozpoznawczośledczymi. Narzędzie to jest wykorzystywane także podczas oceny zagrożenia terroryzmem dla amerykańskich miast, gdyż czynniki prawdopodobieństwa obejmują rodzaj ataku (zastosowana metoda i cel ataków terrorystycznych). Przykłady takich opracowań zawiera omawiana publikacja RAND (s. 34 i 35). Wywiad wykorzystuje RMS do identyfikacji potencjalnych celów ataków i rozpoznania sposobów działania terrorystów (ogólne kryteria metody ilustruje rys. 4). Uwzględnia porównanie dotychczasowych typów ataków z możliwościami terrorystów oszacowanymi na bazie informacji wywiadowczych. Uznaje się, że wzrost możliwości logistycznych organizacji terrorystycznych sprzyja podniesieniu ryzyka przeprowadzenia ataku. Wyniki przeprowadzonych badań wyraźnie podkreślają specyfikę terroryzmu, która powoduje, że największe znaczenie wśród metod przeciwdziałania temu zagrożeniu zyskuje wywiad⁵⁵.

⁵⁵ O znaczeniu wywiadu oraz potrzebie współpracy służb na tej płaszczyźnie wspomina także Benjamin Netanjahu w: B. Netanjahu, *Fighting terrorism. How democracies can defeat domestic and international ter-*



Rysunek 4. Kryteria modelowania ryzyka zagrożenia terroryzmem.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: H.H. Willis, T. LaTourrette, T.K. Kelly, S. Hickey, S. Neill, *Terrorism risk modeling for intelligence analysis and infrastructure protection*, Santa Monica–Arlington–Pittsburgh 2007, RAND Corporation, s. 30.

Dokonanie ataku terrorystycznego 11 września 2001 r. spowodowało wprowadzenie zmian w amerykańskim systemie przeciwdziałania terroryzmowi. Zostały one określone z uwzględnieniem oceny poprzedniego stanu systemu (zweryfikowanego właśnie 11 września). Wiadomo, że amerykański system przeciwdziałania terroryzmowi przed 11 września nie odpowiadał w pełni potrzebom współczesnego środowiska bezpieczeństwa i okazał się być zawodny. Poszczególne obszary tego systemu objęte przekształceniami pozwalają wyłonić ogólne kierunki i trendy zmian (zob. tabela 1). Przedstawione kierunki zmierzają do udoskonalenia systemu przeciwdziałania terroryzmowi, choć wiadomo, że stworzenie pełnej ochrony państwa i obywateli przed działaniami terrorystów jest niemożliwe. Zaprezentowane trendy przekształceń wyznaczają obszary niezbędnych zmian dla innych państw, które do tej pory nie doświadczyły jeszcze konfrontacji z atakami terrorystycznymi. Część tych trendów jest krytykowanych ze względu na widoczne różnice w stosunku do założeń. Powinno to zostać uwzględnione przy konstrukcji nowego modelu przeciwdziałania terroryzmowi.

Tabela 1. Trendy przekształceń służb specjalnych w związku z zagrożeniem terrorystycznym.

<p>Najistotniejsze zmiany w amerykańskim systemie przeciwdziałania terroryzmowi w związku z zagrożeniem terrorystycznym</p>	<p>Ogólne trendy przekształceń systemu przeciwdziałania terroryzmowi wynikające z doświadczeń z ataku terrorystycznego</p>
<p>Jeszcze przed atakiem z 11 września 2001 r. zainicjowano współpracę Biura ds. Bezpieczeństwa Krajowego z FBI; przed 2001 r. dostrzeżono potrzebę połączenia wysiłków na rzecz przeciwdziałania terroryzmowi i walki z przestępczością zorganizowaną, w tym z narkobiznesem. Połączono wysiłki służb w tym zakresie (współpraca służb z Drug Enforcement Administration)</p>	<p>Współpraca organów krajowego systemu bezpieczeństwa, szczególnie dotycząca zagrożeń towarzyszących terroryzmowi i źródłowych wobec niego</p>
<p>Przed atakiem z 11 września ustanowiono procedury szybkiego rozpowszechniania informacji pomiędzy służbami i określono walkę z terroryzmem jako priorytet działalności dla trzech służb – FBI, CIA i NSA</p>	<p>Wymiana informacji pomiędzy służbami systemu przeciwdziałania terroryzmowi (możliwość szybkiej wymiany informacji) Wprowadzenie walki z terroryzmem jako priorytetu do katalogu zadań poszczególnych służb</p>
<p>Regulacje prawne odnoszące się do terroryzmu sprzed 11 września koncentrowały się na zapewnieniu bezpieczeństwa transportu, ustaleniu kryteriów dla uznania czynu za terrorystyczny, kwalifikacji prawnej terroryzmu oraz na zastosowaniu środków prawnokarnych wobec osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną</p>	<p>Opracowanie spójnej kodyfikacji dotyczącej terroryzmu na poziomie krajowym. Objęcie szczególną ochroną antyterrorystyczną środków transportu</p>
<p>Ogólne kierunki amerykańskiej polityki wobec terroryzmu (ściganie sprawców ataków terrorystycznych, brak ustępstw wobec terrorystów, pomoc innym państwom w walce z terroryzmem i sankcje wobec państw wspierających terroryzm) po 11 września 2001 r. wyznaczyły ramy, wokół których zaczęła tworzyć się koalicja antyterrorystyczna</p>	<p>Określenie ogólnej polityki państwa wobec terroryzmu i nakreślenie kierunków działania w tym zakresie</p>

<p>Największym osiągnięciem legislacji amerykańskiej stał się <i>USA PATRIOT ACT</i> jako dokument kompleksowo określający wzmocnienie procedur bezpieczeństwa na rzecz ochrony przed terroryzmem. W świetle tego dokumentu terroryzm został uznany za główne zagrożenie bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. W związku z tym niezbędne stało się wzmocnienie działań służb specjalnych zwłaszcza w zakresie prowadzenia wywiadu, zwalczania przestępczości zorganizowanej, wymiany informacji i monitorowania ruchu cudzoziemców. Szczególne znaczenie miało wprowadzenie procedur nadzoru operacyjnego. Służby specjalne uzyskały dostęp do licznych danych, takich jak: identyfikacja za pomocą DNA, informacje dotyczące ruchu granicznego, edukacja cudzoziemców i dane billingowe</p>	<p>Opracowanie dokumentu określającego strategię przeciwdziałania terroryzmowi. Określenie potrzeby wzmocnienia działań wywiadowczych i zwiększenia uprawnień służb specjalnych w zakresie walki z terroryzmem. Określenie potrzeby dostępu służb specjalnych do danych na temat ruchu granicznego, migracji cudzoziemców, ich edukacji, a także zwiększenie możliwości nadzoru operacyjnego wobec obywateli (dostęp do danych billingowych i zasobów komunikacji elektronicznej)</p>
<p>Postulowano przebudowę modelu kierowania służbami – ustanowiono stanowisko koordynatora, który miałby sprawować nadzór nad pracą służb wywiadowczych oraz pełnić funkcję doradczą wobec prezydenta (koordynator miał otrzymywać analizy i plany działań od wszystkich służb i koordynować ich pracę); w ramach Kongresu utworzono komisję kontrolną ds. wywiadu, zniesiono bariery strukturalno-funkcjonalne uniemożliwiające służbom prowadzenie wspólnych operacji</p>	<p>Ujednolicenie kierowania służbami – ustanowienie stanowiska koordynatora pracy służb. Wypracowanie możliwości prowadzenia wspólnych operacji</p>
<p>Utworzono centrum gromadzenia, wymiany i analizy informacji dla wszystkich służb wywiadowczych; stworzono warunki bezpiecznej wymiany danych w ramach sieci informatycznych, udoskonalono proces analizy informacji w celu podniesienia jakości działań służb poprzez dobór wysokiej klasy specjalistów</p>	<p>Utworzenie centrum gromadzenia, wymiany, analizy i dystrybucji informacji pomiędzy wszystkimi służbami. Opracowanie baz danych w ramach sieci informatycznych z zachowaniem procedur bezpieczeństwa</p>
<p>Troska o politykę kadrową – rekrutacja pracowników dobrze wykształconych, zapewnienie systemu szkoleń gwarantującego specjalizację kadry</p>	<p>Specjalizacja kadry poprzez stworzenie odpowiedniego systemu szkoleń podnoszących poziom kwalifikacji</p>

Ujednolicono zarządzanie służbami i wzmocniono FBI i CIA – służby w największym stopniu zajmujące się przeciwdziałaniem terroryzmowi	Wyznaczenie w podsystemie służb specjalnych instytucji wiodącej w przeciwdziałaniu terroryzmowi
Dokonano przekształceń strukturalnych, które zmieniły dotychczasowy model służb specjalnych oparty na strukturze podporządkowanej kierunkom pozyskiwania informacji	Przeprowadzenie w obrębie służb specjalnych restrukturyzacji, która umożliwiła sieciowe dystrybuowanie informacji
Profesjonalizacja znosząca szeroki zakres zadań służb na rzecz ich specjalizacji w danym zakresie. Miało się to przyczynić do zniesienia rywalizacji pomiędzy służbami i dublowania się ich zadań	Profesjonalizacja służb i stworzenie wyspecjalizowanych struktur. Wyeliminowanie dublowania się działań poszczególnych służb i warunków do konkurencji służb między sobą
Powołano nowe struktury na rzecz walki z terroryzmem, jak np. Zintegrowane Centrum ds. Zagrożenia Terroryzmem, którego zadaniem miało być sporządzanie analiz dotyczących zagrożenia terroryzmem	Powołanie nowych struktur na rzecz walki z terroryzmem, m.in. rozbudowa sieci instytucji analitycznych
Połączenie struktur wywiadu i planowania operacyjnego w postaci Narodowego Centrum Kontrterrorystycznego jako instytucji wspólnego planowania operacyjnego i wymiany informacji wywiadowczych	Stworzenie organu wymiany wszystkich informacji wywiadowczych na rzecz efektywnego planowania operacyjnego

Reasumując, można stwierdzić, że podstawowe kierunki zmian w amerykańskich służbach specjalnych obejmowały m.in.: wzmocnienie rozpoznania źródeł zasilania finansowego ugrupowań terrorystycznych, poprawę jakości funkcjonowania systemu ochrony granic (odpowiedzialnego za ruch graniczny i migrację cudzoziemców) oraz zwiększenie środków bezpieczeństwa na rzecz transportu publicznego. Z pewnością uzasadnione były założenia dotyczące koordynacji działań wszystkich służb specjalnych (np. powołanie stanowiska DNI czy utworzenie NCTC) i wyznaczenie służb dominujących w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi (określenie tego kierunku jako priorytetowego spośród zadań tych służb). Warto jednak podkreślić, że te przekształcenia jedynie początkowo miały charakter racjonalny. Wnioski z analizy powyższych zmian wskazują na to, że pełna rozmachu kampania na rzecz walki z terroryzmem spowodowała „namnażanie się” struktur przeciwdziałających terroryzmowi, dublowanie się ich zadań, biurokratyzację i chaos instytucjonalny wyrażający upadek idei ekonomiki działania oraz racjonalnego doboru sił i środków na rzecz synchronizacji w obrębie „mechanizmów” bezpieczeństwa.

Abstrakt

Ataki terrorystyczne z 11 września 2001 r. spowodowały przekształcenia w organach odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa w USA. Jednym z najbardziej problematycznych aspektów tych zmian była reorganizacja służb specjalnych i współpraca między nimi.

W artykule podjęto problematykę dotyczącą przeciwdziałania współczesnemu terroryzmowi przez amerykańskie służby wywiadowcze. Zwrócono także uwagę na te doświadczenia Stanów Zjednoczonych w tym zakresie, które powinny być wykorzystane przez inne państwa.

Abstract

In the aftermath of the terrorist attacks on 11 September 2001 the security services of the United States have undergone transformation. One of the greatest difficulties that this transformation had to overcome was the need to reform special services and their way of cooperation.

The author makes an attempt to analyze the way of operation of the U.S. intelligence services in their fight against contemporary terrorism. The author also draws our attention to the experiences that services should draw upon in their combat against terrorism.