UDK 321.5/.7:343.326]:340.5(438:479.24)
DOI https://doi.org/10.32999/ksu2307-8049/2026-4-23

DEMOKRACJA A AUTORYTARYZM W WALCE Z TERRORYZMEM: ASYMETRYCZNA ANALIZA PORÓWNAWCZA SYSTEMÓW POLSKI I AZERBEJDŻANU

Sotula Oleksandr,
Dr hab., Profesor, koordynator,
Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Łodzi
osotula@wsbw.pl
https://orcid.org/0000-0003-4633-4500

Stratonov Vasyl,
doktor nauk prawnych, profesor,
Zasłużony Prawnik Ukrainy,
profesor Katedry Prawa Krajowego,
Międzynarodowego i Organów Ścigania
Chersoński Uniwersytet Państwowy
stratonov@ksu.ks.ua
https://orcid.org/0000-0002-7548-0630

Niniejszy artykuł przedstawia analizę porównawczą systemów antyterrorystycznych Polski i Azerbejdżanu, badając ich ramy prawne, mechanizmy instytucjonalne, zdolności operacyjne oraz struktury współpracy międzynarodowej. W pracy przyjęto podejście oparte na ***porównaniu asymetrycznym****, zestawiając dwa systemy zakorzenione w zasadniczo odmiennych tradycjach politycznych: z jednej strony państwo będące ugruntowanym członkiem Unii Europejskiej i NATO, z drugiej zaś – autorytarne państwo postsowieckie na Kaukazie Południowym.* ***Analizę przeprowadzono*** *w oparciu o sześć płaszczyzn porównawczych: ustawową definicję i zakres terroryzmu; gwarancje prawne dotyczące inwigilacji i środków przymusu; standardy sądowe w postępowaniach dotyczących terroryzmu; prewencyjny i społeczny wymiar działań antyterrorystycznych; ochronę ofiar terroryzmu oraz architekturę współpracy międzynarodowej. Autorzy stawiają tezę, że skuteczność każdego systemu antyterrorystycznego jest strukturalnie nierozerwalnie związana z jakością demokratycznego zarządzania w sektorze bezpieczeństwa. Polska, mimo krytyki dotyczącej niektórych przepisów ustawy o działaniach antyterrorystycznych z 2016 roku, prezentuje model zasadniczo zgodny z europejskimi standardami demokratycznymi, oparty na nadzorze sądowym, integracji normatywnej w ramach struktur UE i NATO oraz formalnym uwzględnieniu prewencji radykalizacji obok środków represyjnych. Z kolei system Azerbejdżanu charakteryzuje się nadmiernie szeroką ustawową definicją terroryzmu, systemowym brakiem niezależnej kontroli sądowej nad służbami bezpieczeństwa, udokumentowanym wykorzystywaniem przepisów antyterrorystycznych do walki z opozycją polityczną i społeczeństwem obywatelskim oraz praktycznym brakiem wymiaru prewencyjnego. W artykule omówiono również bieżące wyzwania stojące przed oboma systemami – w tym zagrożenia hybrydowe, radykalizację w internecie, powrót zagranicznych bojowników oraz terroryzm cyfrowy – a także wskazano kierunki reform. Perspektywa porównawcza prowadzi* ***do wniosku,*** *że wielostronna integracja w ramach struktur demokratycznych stanowi strukturalny czynnik wzmacniający zdolności antyterrorystyczne, podczas gdy prewencja radykalizacji jest warunkiem koniecznym dla osiągnięcia długofalowej skuteczności, nieosiągalnej dla systemów opartych wyłącznie na represjach.*

Słowa kluczowe: *zwalczanie terroryzmu, analiza porównawcza, Polska, Azerbejdżan, nadzór demokratyczny, prewencja radykalizacji, współpraca międzynarodowa, prawo antyterrorystyczne.*

© Sotula O., Stratonov V., 2026
Стаття поширюється на умовах ліцензії відкритого доступу (CC BY 4.0)

ISSN: 2307-8049 (Print)
ISSN: 2663-2799 (Online)

DEMOCRACY AND AUTHORITARIANISM IN COUNTER-TERRORISM: AN ASYMMETRIC COMPARATIVE ANALYSIS OF THE POLISH AND AZERBAIJANI SYSTEMS

Sotula Oleksandr Serhiiovych,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Coordinator,
Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Łodzi, Polska
osotula@wsbw.pl
https://orcid.org/0000-0003-4633-4500

Stratonov Vasyl Mykolayovych,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Honored Lawyer of Ukraine,
Professor at the Department of National,
International Law and Law Enforcement
Kherson State University
stratonov@ksu.ks.ua
https://orcid.org/0000-0002-7548-0630

This article presents a comparative analysis of anti-terrorism systems in Poland and Azerbaijan, examining their legal frameworks, institutional mechanisms, operational capacities, and international cooperation structures. The study adopts an asymmetric comparative approach, juxtaposing two systems rooted in fundamentally different political traditions, a consolidated European Union and NATO member state on one hand, and a post-Soviet authoritarian state in the South Caucasus on the other. The analysis is structured around six comparative dimensions: the statutory definition and scope of terrorism; legal safeguards governing surveillance and coercive measures; judicial standards in terrorism-related proceedings; preventive and social dimensions of counter-terrorism; the protection of victims of terrorism; and the architecture of international cooperation. The article argues that the effectiveness of any anti-terrorism system is structurally inseparable from the quality of democratic governance within the security sector. Poland, while subject to criticism regarding certain provisions of the 2016 Anti-Terrorist Actions Act, demonstrates a model broadly consistent with European democratic standards, underpinned by judicial oversight, normative integration within EU and NATO frameworks, and formal inclusion of radicalization prevention alongside repressive measures. Azerbaijan's system, by contrast, is characterized by an overly broad statutory definition of terrorism, the systematic absence of independent judicial control over security services, documented instrumentalization of anti-terrorism legislation against political opposition and civil society, and the virtual absence of a preventive dimension. The article further examines the current challenges facing both systems, including hybrid threats, online radicalization, the return of foreign fighters, and cyberterrorism, and identifies directions for reform. The comparative perspective leads to the conclusion that multilateral integration within democratic structures constitutes a structural multiplier of counter-terrorism capacity, while radicalization prevention is a necessary condition for long-term effectiveness that purely repressive systems cannot achieve.

Keywords: *counterterrorism, comparative analysis, Poland, Azerbaijan, democratic oversight, radicalization prevention, international cooperation, anti-terrorism law.*

ДЕМОКРАТІЯ ТА АВТОРИТАРИЗМ У БОРОТЬБІ З ТЕРОРИЗМОМ: АСИМЕТРИЧНИЙ ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПОЛЬСЬКОЇ ТА АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ СИСТЕМ

Сотула Олександр Сергійович,
доктор юридичних наук, професор,
координатор
Університету внутрішньої безпеки в Лодзі, Польща
osotula@wsbw.pl
https://orcid.org/0000-0003-4633-4500

Стратонов Василь Миколайович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
професор кафедри національного,
міжнародного права та правоохоронної діяльності
Херсонського державного університету
stratonov@ksu.ks.ua
https://orcid.org/0000-0002-7548-0630

У статті представлено порівняльний аналіз систем протидії тероризму в Польщі та Азербайджані з огляду на їхню нормативно-правову базу, інституційні механізми, оперативні спроможності та структури міжнародного співробітництва.

Дослідження ґрунтується на ***асиметричному порівняльному підх****оді, що зіставляє дві системи, які сформувалися в умовах докорінно відмінних політичних традицій: з одного боку – консолідована держава-член ЄС і НАТО, з іншого – пострадянська авторитарна держава Південного Кавказу.*

Аналіз структуровано *за шістьма порівняльними критеріями: законодавче визначення та сфера охоплення поняття «тероризм»; правові гарантії щодо застосування заходів стеження та примусу; судові стандарти в провадженнях, пов'язаних із тероризмом; превентивні та соціальні аспекти протидії тероризму; захист жертв тероризму; архітектура міжнародного співробітництва. У статті обґрунтовується теза, що ефективність будь-якої системи протидії тероризму нерозривно пов'язана з якістю демократичного врядування в секторі безпеки. Польща, попри критику окремих положень Закону про антитерористичні дії 2016 року, демонструє модель, що загалом відповідає європейським демократичним стандартам; вона спирається на судовий нагляд, нормативну інтеграцію в межах ЄС і НАТО, а також офіційне включення заходів із запобігання радикалізації до комплексу дій, що охоплює й репресивні заходи. Натомість система Азербайджану характеризується надмірно широким законодавчим визначенням тероризму, систематичною відсутністю незалежного судового контролю над органами безпеки, задокументованими випадками використання антитерористичного законодавства як інструменту боротьби з політичною опозицією та громадянським суспільством, а також фактичною відсутністю превентивної складової. У статті також розглядаються актуальні виклики для обох систем – зокрема гібридні загрози, радикалізація в інтернеті, повернення іноземних бойовиків і кібертероризм – та визначаються напрями реформування. Порівняльний аналіз приводить до* ***висновку****, що багатостороння інтеграція в демократичні структури слугує структурним чинником посилення спроможностей у сфері протидії тероризму, тоді як запобігання радикалізації є необхідною умовою довгострокової ефективності, якої не можуть досягти суто репресивні системи.*

Ключові слова: *протидія тероризму, порівняльний аналіз, Польща, Азербайджан, демократичний нагляд, запобігання радикалізації, міжнародне співробітництво, антитерористичне законодавство.*

Wprowadzenie. Przystępując do analizy porównawczej systemów antyterrorystycznych Polski i Azerbejdżanu, należy od razu sformułować zastrzeżenie metodologiczne, które towarzyszyło nam już przy porównaniu systemów bezpieczeństwa wewnętrznego: jest to porównanie asymetryczne, zestawiające dwa systemy wyrosłe z fundamentalnie odmiennych tradycji ustrojowych i zmierzające do zasadniczo różnych celów, nawet jeśli na poziomie retorycznym posługują się tym samym językiem walki z terroryzmem. Ta asymetria nie unieważnia porównania, wręcz przeciwnie, nadaje mu szczególną wartość poznawczą, bo właśnie zderzenie odmiennych modeli pozwala najwyraźniej dostrzec, które cechy systemów antyterrorystycznych są konsekwencją świadomych wyborów ustrojowych, a które są wymuszone przez obiektywne uwarunkowania geopolityczne i operacyjne. Crelinsten, proponując ramy analityczne dla porównawczych badań nad systemami antyterrorystycznymi, wskazuje, że najważniejszym wymiarem porównawczym jest nie tyle katalog stosowanych instrumentów prawnych i operacyjnych, bo ten jest w różnych systemach często podobny, ile logika, w ramach której instrumenty te są stosowane, i wartości,

którym mają służyć (Crelinsten, 2009). Właśnie ten wymiar, logika i wartości, jest w przypadku Polski i Azerbejdżanu fundamentalnie odmienny, i to on będzie stanowić główny przedmiot analizy w niniejszym rozdziale.

1. Praworządność a bezpieczeństwo: prawne i instytucjonalne wymiary systemów antyterrorystycznych Polski i Azerbejdżanu

Pierwszym wymiarem porównania jest definicja i zakres pojęcia terroryzmu w systemach prawnych obu państw. Polska definicja ustawowa przestępstwa o charakterze terrorystycznym, zawarta w art. 115 § 20 Kodeksu karnego, jest definicją celową, opartą na katalogu przestępstw połączonych klauzulą szczególnej intencji terrorystycznej, zastraszenia, wymuszenia lub destabilizacji (Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r., Kodeks karny, 1997, ze zmianami). Definicja ta, wzorowana na Decyzji ramowej UE z 2002 roku i Dyrektywie z 2017 roku, jest relatywnie precyzyjna i ograniczona do działań charakteryzujących się nie tylko obiektywną bezprawnością, lecz także subiektywną intencją terrorystyczną. Azerbejdżańska definicja terroryzmu, sformułowana w ustawie o walce z terroryzmem z 1999 roku i przepisach Kodeksu karnego, jest znacznie szersza i bardziej elastyczna, obejmuje wszelkie działania stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego lub stabilności organów władzy, bez precyzyjnego katalogu kryminalizowanych zachowań i bez jasno sformułowanego wymogu specjalnej intencji terrorystycznej (Ustawa Republiki Azerbejdżanu o walce z terroryzmem, 1999). Schmid wskazuje, że szerokość definicji ustawowej terroryzmu jest jednym z kluczowych wskaźników ryzyka instrumentalizacji ustawodawstwa antyterrorystycznego: im szersza definicja, tym większa swoboda interpretacyjna organów stosujących prawo i tym wyższe ryzyko stosowania przepisów wobec zachowań niezwiązanych z rzeczywistym terroryzmem (Schmid, 2011). W azerbejdżańskim przypadku ta właśnie szerokość definicji, w połączeniu z brakiem niezależnego sądownictwa zdolnego do korygowania nadinterpretacji, jest jedną z fundamentalnych przyczyn instrumentalizacji prawa antyterrorystycznego wobec opozycji politycznej.

Szczególnie interesującym wymiarem porównawczym jest kwestia penalizacji przygotowawczych stadiów działalności terrorystycznej, tzw. preparatory offences. Tendencja do rozszerzania karalności na coraz wcześniejsze fazy aktywności terrorystycznej jest jednym z dominujących trendów w europejskim prawie antyterrorystycznym ostatnich dekad i nie jest wolna od kontrowersji z perspektywy zasad prawa karnego. Polska, implementując Dyrektywę UE z 2017 roku, rozszerzyła katalog kryminalizowanych zachowań o podróże w celach terrorystycznych, odbieranie szkoleń terrorystycznych i publiczne nawoływanie do terroryzmu, wszystkie te przepisy dotyczą zachowań, które nie wiążą się jeszcze z żadnym konkretnym aktem przemocy, lecz są uznawane za niebezpieczne stadia procesu radykalizacji i przygotowania do ataku (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541, 2017). Wilkinson wskazuje, że ta tendencja do antycypacyjnej kryminalizacji jest uzasadniona z perspektywy prewencji terrorystycznej, bo poczekanie na faktyczny atak oznacza w praktyce dopuszczenie do nieodwracalnych szkód, lecz wymaga szczególnie starannej gwarancji procesowej, by nie przekształcić się w penalizację poglądów i przekonań (Wilkinson, 2011). W Polsce przepisy dotyczące preparatory offences są poddane sądowej kontroli i interpretowane przez niezależne sądy, co stanowi istotną gwarancję ich proporcjonalnego stosowania. W Azerbejdżanie analogiczne przepisy, penalizujące nawoływanie do terroryzmu i publiczne uzasadnianie terroryzmu, są stosowane bez tego rodzaju gwarancji, i, jak dokumentuje Human Rights Watch, służą m.in. do kryminalizowania krytyki reżimu wyrażanej w mediach społecznościowych (Human Rights Watch, 2023).

Drugi wymiar porównania dotyczy procedur stosowania środków przymusu i inwigilacyjnych w działaniach antyterrorystycznych. W Polsce uprawnienia służb bezpieczeństwa do prowadzenia czynności operacyjnych ingerujących w sferę prywatności, podsłuchu, kontroli korespondencji, obserwacji, są co do zasady uzależnione od sądowej zgody, wyrażanej przez Sąd Okręgowy w Warszawie jako sąd właściwy do autoryzacji czynności operacyjnych ABW. Ustawa o działaniach antyterrorystycznych z 2016 roku przewiduje pewne wyjątki od tej zasady, w szczególności możliwość prowadzenia przez 3 miesiące bez zgody sądu kontroli operacyjnej wobec cudzoziemców podejrzanych o działalność terrorystyczną, co było przedmiotem krytyki ze strony Rzecznika Praw Obywatelskich i Komisji Weneckiej Rady Europy jako naruszenie standardów proporcjonalności (Komisja Wenecka Rady Europy, 2016). Niemniej polska zasada sądowej autoryzacji czynności operacyjnych jako reguła ogólna, z wyjątkami uzasadnionymi szczególnymi okolicznościami i ograniczonymi czasowo, odpowiada standardom demokratycznym opisywanym przez Born i Caparini jako warunek minimally adequate control (Born & Caparini, 2007). W Azerbejdżanie uprawnienia DTX do prowadzenia inwigilacji są de facto nieograniczone: ustawa o walce z terroryzmem zezwala na prowadzenie kontroli operacyjnej bez zewnętrznej autoryzacji przez czas nieokreślony wobec każdej osoby uznanej przez służby za zagrożenie terrorystyczne, co jest standardem zasadniczo sprzecznym z wymogami Artykułu 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, jak wielokrotnie stwierdzał ETPC w sprawach azerbejdżańskich (ECHR, 2022).

Trzeci wymiar porównawczy dotyczy przepisów regulujących zatrzymanie i tymczasowe aresztowanie w sprawach terrorystycznych. Polska ustawa o działaniach antyterrorystycznych z 2016 roku przewiduje możliwość zatrzymania osoby podejrzanej o terroryzm na 14 dni bez postanowienia sądu, co jest wyjątkiem od zasady ogólnej Kodeksu postępowania karnego, zgodnie z którą zatrzymanie bez postanowienia sądu może trwać najwyżej 48 godzin (Ustawa o

działaniach antyterrorystycznych, 2016). Przepis ten był szeroko krytykowany jako niezgodny z konstytucyjną zasadą nienaruszalności wolności osobistej i europejskim standardem bezzwłoczności sądowej kontroli zatrzymania, krytyka, która nie doprowadziła jednak do jego uchylenia. Niemniej nawet ten kontrowersyjny przepis wyznacza ścisłe ramy czasowe i podlega sądowej kontroli ex post. Azerbejdżańska praktyka zatrzymań w sprawach antyterrorystycznych jest w sposób fundamentalny odmienna: ETPC wydał w sprawach azerbejdżańskich liczne wyroki stwierdzające naruszenia Artykułu 5 Konwencji z powodu arbitralnych, przedłużonych zatrzymań bez sądowej kontroli, dokumentując przypadki przetrzymywania podejrzanych przez miesiące lub lata bez formalnego postawienia zarzutów lub bez dostępu do niezależnego obrońcy (ECHR, 2022). Pape wskazuje, że arbitralne zatrzymania i brutalne traktowanie podejrzanych o terroryzm są nie tylko naruszeniami praw człowieka, lecz kontrproduktywną strategią antyterrorystyczną, bo generują potencjalnych rekrutów dla organizacji terrorystycznych i alienują społeczności, z których terrorystów się rekrutuje (Pape, 2005).

Czwarty wymiar porównawczy dotyczy mechanizmów sądowej weryfikacji dowodów w sprawach terrorystycznych. W Polsce postępowania karne w sprawach terrorystycznych toczą się przed sądami powszechnymi, stosującymi standardy rzetelnego procesu określone w Kodeksie postępowania karnego i wymagane przez Europejską Konwencję Praw Człowieka. Oskarżeni mają prawo do obrońcy z wyboru lub z urzędu, do zapoznania się z zarzutami i dowodami, do kwestionowania zeznań świadków i opinii biegłych. Materiały niejawne zebrane metodami operacyjnymi mogą być wykorzystane jako dowód jedynie w trybie określonym przepisami szczególnymi i pod kontrolą sądu. Richardson wskazuje, że zdolność systemu prawnego do sądzenia terrorystów przy zachowaniu standardów rzetelnego procesu jest jednym z fundamentalnych testów demokratycznej praworządności w obliczu zagrożeń terrorystycznych, bo wyrok sądowy wydany z naruszeniem tych standardów jest nie tylko niesprawiedliwy, lecz prawnie wadliwy i może prowadzić do uwalniania sprawców zamachów z powodów proceduralnych (Richardson, 2006). W Azerbejdżanie niezależność sądów w sprawach terrorystycznych jest, jak dokumentuje Komisja Wenecka i ETPC, głęboko problematyczna: wyroki skazujące w procesach antyterrorystycznych nierzadko opierają się na zeznaniach wymuszonych podczas przesłuchań pozbawionych gwarancji procesowych i nie mogą być skutecznie zakwestionowane przez obronę w warunkach ograniczonego dostępu do akt i zależnego od władzy wykonawczej sądownictwa.

Piąty wymiar porównawczy, może najbardziej znaczący z perspektywy długoterminowej skuteczności obu systemów, dotyczy wymiaru prewencyjnego i społecznego działalności antyterrorystycznej. Polska strategia antyterrorystyczna, wzorowana na modelu czterech P Unii Europejskiej, formalnie uwzględnia prewencję jako jeden z filarów systemu, obok ścigania, ochrony i reagowania. W praktyce jednak programy prewencji radykalizacji w Polsce są dopiero w fazie wczesnego rozwoju i znacznie ustępują zaawansowaniem analogicznym programom w Niemczech, Francji, Niderlandach czy krajach skandynawskich. Bjørgo wskazuje, że skuteczna prewencja radykalizacji wymaga wieloletnich inwestycji w infrastrukturę społeczną i budowania zaufania między społecznościami podatnymi na radykalizację a instytucjami państwowymi, i że nie ma tu drogi na skróty (Bjørgo, 2005). Polska, nie doświadczywszy dotąd masowego zjawiska domowej radykalizacji, miała mniej bodźców do rozwijania tego wymiaru antyterroryzmu, co jest jednak rozumowaniem myślącym wstecz, bo najskuteczniejsza prewencja jest tą przeprowadzoną zanim zagrożenie w pełni się zmaterializuje. Azerbejdżan, jak wskazywaliśmy w rozdziale poprzednim, konsekwentnie pomija wymiar prewencyjny na rzecz czysto represyjnego podejścia, co Sageman kwalifikuje jako strategiczny błąd w walce z religijnym radykalizmem, bo represja bez prewencji tworzy warunki dla kolejnych cykli radykalizacji (Sageman, 2004).

Szósty wymiar porównawczy dotyczy ochrony praw ofiar terroryzmu, aspektu, który w tradycyjnych komparatystycznych analizach systemów antyterrorystycznych bywa niesłusznie marginalizowany. Polska, implementując Dyrektywę UE 2017/541, jest zobowiązana do zapewnienia ofiarom aktów terrorystycznych szczególnej ochrony i wsparcia, obejmującego dostęp do pomocy medycznej, psychologicznej i prawnej, ochronę w postępowaniu karnym i prawo do odszkodowania. Standardy te odzwierciedlają europejską orientację na ofiarę jako centralny podmiot systemu antyterrorystycznego, nie tylko na abstrakcyjne bezpieczeństwo państwa. Azerbejdżańskie przepisy dotyczące praw ofiar terroryzmu są formalnie obecne w ustawie o walce z terroryzmem, lecz ich praktyczna implementacja jest ograniczona, co jest wyrazem szerszej tendencji do traktowania bezpieczeństwa jako wartości zbiorowej i państwowej, kosztem indywidualnych praw pokrzywdzonych. Cronin wskazuje, że systemy antyterrorystyczne, które traktują ofiary terroryzmu jedynie jako statystykę incydentów, a nie jako podmioty wymagające szczególnej opieki i zadośćuczynienia, tracą ważny wymiar społecznej legitymizacji (Cronin, 2009).

Podsumowując porównanie podejść prawnych i instytucjonalnych, można sformułować syntetyczną ocenę w kilku wymiarach. W zakresie precyzji definicji i proporcjonalności sankcji: Polska prezentuje model bliższy standardom europejskim, relatywnie precyzyjna definicja, osadzona w systemie unijnym, uzupełniona gwarancjami procesowymi; Azerbejdżan, model z szeroką definicją, tworzącą przestrzeń dla instrumentalizacji. W zakresie sądowej kontroli nad działaniami operacyjnymi: Polska, formalnie rozbudowany system sądowej autoryzacji z kontrowersjami dotyczącymi wyjątków; Azerbejdżan, brak realnej sądowej kontroli. W zakresie rzetelności procesów sądowych w sprawach terrorystycznych:

ISSN: 2307-8049 (Print)
ISSN: 2663-2799 (Online)

Polska, standardy rzetelnego procesu stosowane z pewnymi napięciami wynikającymi ze specyfiki spraw niejawnych; Azerbejdżan, systematyczne naruszenia standardów rzetelnego procesu dokumentowane przez ETPC. W zakresie wymiaru prewencyjnego: Polska, prewencja formalnie uwzględniona, lecz operacyjnie niedorozwinięta; Azerbejdżan, prewencja zasadniczo nieobecna w praktyce. Hoffman formułuje w tym kontekście konkluzję, z którą trudno się nie zgodzić: system antyterrorystyczny, który ignoruje wymiar prewencyjny i prawa człowieka, może odnosić taktyczne sukcesy operacyjne, lecz jest strategicznie skazany na porażkę, bo niszczy warunki społecznego zaufania, bez których skuteczna walka z terroryzmem jest niemożliwa (Hoffman, 2006).

2. Integracja w strukturach bezpieczeństwa jako determinanta skuteczności antyterrorystycznej

Współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu jest dziś jednym z najważniejszych wymiarów każdego krajowego systemu antyterrorystycznego, co wynika wprost z transnarodowego charakteru współczesnych zagrożeń terrorystycznych. Organizacje terrorystyczne działające przez granice państwowe, finansujące się z rozproszonych sieci, rekrutujące w dziesiątkach krajów i planujące ataki z odległych baz operacyjnych nie mogą być skutecznie zwalczane przez izolowane działania pojedynczych państw, wymagają skoordynowanej, wielostronnej odpowiedzi opartej na efektywnej wymianie informacji wywiadowczych, wzajemnej pomocy prawnej i harmonizacji standardów operacyjnych. Crelinsten wskazuje, że jakość multilateralnej współpracy antyterrorystycznej jest jednym z najbardziej diagnostycznych wskaźników dojrzałości całego systemu, i że państwa dysponujące lepszymi sieciami współpracy mają strukturalną przewagę w zapobieganiu atakom i ściganiu sprawców (Crelinsten, 2009). Zestawienie polskich i azerbejdżańskich możliwości w zakresie współpracy międzynarodowej ujawnia jedną z najgłębszych asymetrii między badanymi systemami.

Polska współpraca międzynarodowa w dziedzinie zwalczania terroryzmu jest realizowana na kilku wzajemnie uzupełniających się poziomach, z których każdy wnosi specyficzne zasoby i możliwości operacyjne. Poziom unijny jest pod względem intensywności i instytucjonalizacji najważniejszy. Europol, Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania, stanowi centralną platformę wymiany informacji wywiadowczych i operacyjnych w sprawach terrorystycznych między państwami członkowskimi UE. Polska jest aktywnym uczestnikiem operacyjnych projektów Europolu dotyczących terroryzmu, przede wszystkim Jednostki ds. Zgłaszania Treści Internetowych (IRU), zajmującej się monitorowaniem i zgłaszaniem do usunięcia dżihadystycznych treści propagandowych w mediach społecznościowych, oraz projektów analizujących przepływy zagranicznych bojowników. Baza danych Europolu zawierająca informacje o osobach podejrzanych o działalność terrorystyczną, dostępna dla wszystkich państw członkowskich, jest jednym z kluczowych instrumentów operacyjnych polskiej Straży Granicznej i ABW w identyfikowaniu osób stanowiących zagrożenie terrorystyczne przy przekraczaniu polskich granic. Eurojust, Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Wymiarów Sprawiedliwości w Sprawach Karnych, ułatwia koordynację postępowań karnych w sprawach terrorystycznych prowadzonych równolegle w kilku jurysdykcjach, co jest szczególnie ważne w sprawach zagranicznych bojowników powracających do Europy przez kilka krajów tranzytowych. Hoffman wskazuje, że ta wielopoziomowa sieć instytucji unijnych tworzy efekt synergii nieosiągalny dla żadnego z państw członkowskich działającego w izolacji (Hoffman, 2006).

Centrum Analizy Wywiadowczej UE (INTCEN) jest instytucją o szczególnym znaczeniu dla polskiego systemu antyterrorystycznego, bo dostarcza strategicznych ocen zagrożeń terrorystycznych opartych na syntezie informacji wywiadowczych ze wszystkich państw członkowskich i ze współpracujących partnerów pozaunijnych. Polska, jako kraj graniczny UE z bezpośrednim sąsiedztwem niestabilnego Wschodu, wnosi do wspólnych ocen INTCEN specyficzną wiedzę i perspektywę, której inne państwa nie mają, co daje jej pewne nieformalne wpływy w kształtowaniu unijnych priorytetów antyterrorystycznych. Koordynator ds. Zwalczania Terroryzmu UE, działający przy Sekretarzu Generalnym Rady UE, koordynuje implementację unijnej strategii antyterrorystycznej przez państwa członkowskie i ułatwia wymianę doświadczeń i dobrych praktyk, co dla Polski, jako relatywnie mniej doświadczonego kraju w zwalczaniu terroryzmu niż np. Francja czy Wielka Brytania, jest istotnym źródłem instytucjonalnego uczenia się.

Na poziomie NATO Polska uczestniczy w mechanizmach wymiany informacji wywiadowczych Sojuszu w zakresie zagrożeń terrorystycznych, a jej jednostki kontrterrorystyczne są interoperacyjne ze strukturami sojuszniczymi dzięki wspólnym standardom szkolenia i wyposażenia. Doświadczenia polskich kontyngentów w Afganistanie i Iraku dostarczyły polskim służbom antyterrorystycznym bezcennej wiedzy operacyjnej o metodach działania organizacji dżihadystycznych, wiedzy, którą trudno byłoby uzyskać w inny sposób niż przez bezpośredni udział w operacjach. Bilateralna współpraca antyterrorystyczna z głównymi partnerami w NATO, przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi, Niemcami i Wielką Brytanią, obejmuje wymianę oficerów łącznikowych, wspólne ćwiczenia i szkolenia, wymianę danych wywiadowczych na zasadzie dwustronnych porozumień, które w przypadku USA sięgają głębiej niż wielostronne mechanizmy sojusznicze. Crelinsten wskazuje, że bilateralne partnerstwa wywiadowcze, szczególnie ze Stanami Zjednoczonymi, dysponującymi globalnymi zdolnościami zbierania informacji wywiadowczych, są często ważniejszym źródłem informacji operacyjnych niż formalne struktury multilateralne (Crelinsten, 2009). Polska, będąca jednym z bliskich partnerów USA w regionie, korzysta z tej współpracy w stopniu, który trudno do końca

ocenić ze względu na niejawny charakter relacji wywiadowczych, lecz który jest bez wątpienia istotnym elementem całości polskich zdolności antyterrorystycznych.

Polska uczestniczy również w regionalnych formatach współpracy antyterrorystycznej, w tym w Grupie Salzburskiej, nieformalnym forum ministrów spraw wewnętrznych państw Europy Środkowej i Wschodniej, oraz w Konferencji Policji Środkowoeuropejskiej (CEPOL), zapewniającej szkolenia i wymianę ekspertów między służbami policyjnymi państw regionu. Te regionalne formaty są mniej spektakularne niż wielkie struktury unijne i sojusznicze, lecz wnoszą specyficzną wartość: wiedzę o regionalnych wzorcach zagrożeń i sieciach przestępczych, której systemy globalne nie są w stanie adekwatnie uchwycić. Bjørgo wskazuje, że regionalna współpraca antyterrorystyczna jest szczególnie efektywna w zwalczaniu zagrożeń o regionalnym charakterze, takich jak radykalne grupy rekrutujące z konkretnych społeczności diaspory lub siatki przemytnicze obsługujące transport bojowników (Bjørgo, 2005). Dla Polski, borykającej się z zagrożeniem operacji hybrydowych ze strony Rosji i Białorusi, regionalna współpraca z krajami bałtyckimi i innymi państwami frontowymi NATO ma szczególne znaczenie strategiczne.

Azerbejdżańska współpraca międzynarodowa w zwalczaniu terroryzmu jest zorganizowana na zasadniczo odmiennych zasadach i w zasadniczo odmiennych ramach instytucjonalnych, co bezpośrednio odzwierciedla geopolityczną pozycję kraju i jego relacje z głównymi mocarstwami regionalnymi. Najważniejszą platformą wielostronnej współpracy antyterrorystycznej dostępnej dla Azerbejdżanu jest Regionalny Węzeł Antyterrorystyczny Szanghajskiej Organizacji Współpracy (RATS SCO), lecz Azerbejdżan nie jest członkiem SCO, oraz mechanizmy antyterrorystyczne w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw, do których Azerbejdżan należy. Centrum Antyterrorystyczne WNP, z siedzibą w Moskwie, jest nominalnie platformą koordynacji działań antyterrorystycznych państw-członków WNP, lecz jego faktyczna skuteczność jest ograniczona zarówno przez nierówność potencjałów między Rosją a pozostałymi państwami, jak i przez napięcia polityczne między członkami. Sageman wskazuje, że struktury bezpieczeństwa zdominowane przez jedno mocarstwo regionalne mają tendencję do odzwierciedlania interesów bezpieczeństwa tego mocarstwa, nie zaś wspólnych interesów wszystkich uczestników (Sageman, 2004). W przypadku Centrum Antyterrorystycznego WNP oznacza to, że priorytety operacyjne i definicje zagrożeń terrorystycznych są w znacznej mierze kształtowane przez rosyjską optykę bezpieczeństwa.

Bilateralna współpraca antyterrorystyczna Azerbejdżanu z Turcją jest jedną z najintensywniejszych i najważniejszych relacji w tej dziedzinie. Azerbejdżan i Turcja łączą nie tylko więzi etniczne, językowe i kulturowe, lecz ścisła współpraca wojskowa i wywiadowcza, zamanifestowana w spektakularny sposób podczas 44-dniowego konfliktu z Armenią w 2020 roku, gdzie tureckie drony Bayraktar TB2 i tureccy doradcy wojskowi odegrali kluczową rolę w azerbejdżańskim zwycięstwie. W dziedzinie antyterroryzmu turecko-azerbejdżańska współpraca obejmuje wymianę informacji wywiadowczych, wspólne szkolenia jednostek specjalnych i koordynację w zakresie monitorowania i neutralizowania zagrożeń ze strony organizacji terrorystycznych aktywnych w obu krajach, w tym przede wszystkim sieci dżihadystycznych i Partii Pracujących Kurdystanu (PKK). Cornell wskazuje, że ta współpraca jest jednym z filarów azerbejdżańskiej polityki bezpieczeństwa i w wielu wymiarach zastępuje wielostronne mechanizmy bezpieczeństwa, do których Azerbejdżan nie ma dostępu (Cornell, 2011). Jej słabością jest jednak to, że jest oparta wyłącznie na relacji bilateralnej i nie tworzy tak gęstej sieci wzajemnych zobowiązań i wspólnych standardów, jak członkostwo w NATO i UE.

Współpraca antyterrorystyczna Azerbejdżanu z Zachodem, ze Stanami Zjednoczonymi i państwami Europy Zachodniej, ma charakter instrumentalny i jest determinowana przede wszystkim przez strategiczne znaczenie azerbejdżańskiej infrastruktury energetycznej i geopolityczne znaczenie kraju jako buforowego państwa między Rosją a Iranem. Po 11 września Azerbejdżan aktywnie wspierał operacje antyterrorystyczne w Afganistanie, udostępniając przestrzeń powietrzną i tranzytowe korytarze logistyczne dla koalicji NATO, co było ważnym elementem budowania relacji z zachodnimi partnerami. Ta współpraca była jednak przede wszystkim operacyjna i logistyczna, a nie normatywna: nie prowadziła do istotnego zbliżenia standardów azerbejdżańskiego systemu antyterrorystycznego do zachodnich demokratycznych norm. Wilkinson wskazuje, że współpraca antyterrorystyczna z państwami autorytarnymi jest dla demokracji permanentnym dylematem: dostęp do informacji wywiadowczych i operacyjnych może uzasadniać pragmatyczne partnerstwo, lecz legitymizowanie represyjnych praktyk partnerów podważa wiarygodność demokratycznych wartości (Wilkinson, 2011). Stany Zjednoczone i ich europejscy sojusznicy konsekwentnie wybierali pragmatyczne partnerstwo z Azerbejdżanem, co ma swoje strategiczne uzasadnienie, lecz niesie ze sobą określone koszty normatywne.

Współpraca antyterrorystyczna Azerbejdżanu z Izraelem jest kolejnym ważnym wymiarem bilateralnych relacji w tej dziedzinie. Azerbejdżan jest jednym z największych nabywców izraelskiego sprzętu wojskowego i technologii bezpieczeństwa, w tym systemów bezzałogowych, sprzętu inwigilacyjnego i oprogramowania analitycznego. Kontrowersyjne raporty organizacji praw człowieka, dokumentujące wykorzystanie przez azerbejdżańskie służby bezpieczeństwa oprogramowania Pegasus grupy NSO do inwigilacji dziennikarzy i opozycjonistów, wskazują, że technologie zakupione w Izraelu są stosowane zarówno do celów antyterrorystycznych, jak i do inwigilacji politycznej (Amnesty International,

ISSN: 2307-8049 (Print)
ISSN: 2663-2799 (Online)

2023). To podwójne zastosowanie, instrumentu antyterrorystycznego i narzędzia represji politycznych, jest charakterystyczną patologią systemów, w których brak demokratycznej kontroli nad służbami bezpieczeństwa pozwala na niekontrolowane rozszerzanie zakresu stosowania technologii inwigilacyjnych.

Warto w tym miejscu sformułować kilka obserwacji dotyczących strukturalnych różnic między polskim a azerbejdżańskim modelem współpracy międzynarodowej w zwalczaniu terroryzmu. Różnica pierwsza: głębokość integracji. Polska jest głęboko zintegrowana z wielostronnymi strukturami antyterrorystycznymi, UE, NATO, Schengen, które wyznaczają standardy operacyjne, zapewniają dostęp do wspólnych baz danych wywiadowczych i tworzą mechanizmy wzajemnego uczenia się. Azerbejdżan funkcjonuje przede wszystkim w bilateralnych relacjach i w słabych strukturach regionalnych WNP. Różnica druga: charakter norm. Polska współpraca jest osadzona w systemie demokratycznych norm i standardów praw człowieka, Europolu, Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, unijnych dyrektywach. Azerbejdżańska współpraca jest w znacznej mierze wolna od takich normatywnych ograniczeń. Różnica trzecia: potencjał asymetryczny. Polska, jako kraj o rozbudowanej granicy zewnętrznej UE, ma unikalną pozycję w systemie unijnym i może wnosić specyficzną wartość do wspólnych działań. Azerbejdżan, jako dostawca energii i bufor geopolityczny, ma instrumentalne znaczenie dla zachodnich partnerów, lecz pozycja ta jest nietrwała i zależna od koniunktury energetycznej i geopolitycznej. Crelinsten podsumowuje tę asymetrię konstatacją, że wielostronne systemy bezpieczeństwa oparte na demokratycznych normach są w długim horyzoncie bardziej stabilne i skuteczne niż systemy oparte na bilateralnych transakcjach instrumentalnych, bo te ostatnie są podatne na zmiany priorytetów politycznych i ekonomicznych partnerów (Crelinsten, 2009).

Nie można w tym kontekście pominąć rosnącego znaczenia wymiaru cybernetycznego współpracy antyterrorystycznej, wymiaru, który jeszcze dekadę temu był marginalny, a dziś staje się jednym z kluczowych pól współpracy wywiadowczej i operacyjnej. Polska uczestniczy w unijnych i sojuszniczych mechanizmach cyberbezpieczeństwa, w tym w Agencji Unii Europejskiej ds. Cyberbezpieczeństwa (ENISA), Centrum Doskonałości ds. Cyberobrony NATO (NATO CCDCOE) z siedzibą w Tallinie, a także w wymianie informacji o incydentach cybernetycznych w ramach sieci CSIRT. Te mechanizmy są szczególnie ważne w kontekście zagrożenia atakami cyberterrorystycznymi na infrastrukturę krytyczną, elektrownie, systemy wodociągowe, sieci finansowe, które są uznawane za jedno z najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa XXI wieku. Azerbejdżan, nie będąc członkiem ani UE, ani NATO, nie ma dostępu do tych zaawansowanych mechanizmów współpracy cybernetycznej, co stawia go w pozycji strukturalnie słabszej w obliczu cyberterrorystycznych zagrożeń. Schmid wskazuje, że współpraca w zakresie cyberbezpieczeństwa i cyberterroryzmu jest jedną z tych dziedzin, gdzie asymetria między państwami zintegrowanymi z zachodnimi strukturami a pozostałymi będzie w najbliższej dekadzie narastać najszybciej (Schmid, 2011).

3. Adaptacja wobec ewoluujących zagrożeń: kierunki reformy systemów antyterrorystycznych

Analiza aktualnych wyzwań i perspektyw doskonalenia systemów antyterrorystycznych wymaga szczególnej wrażliwości na dynamikę zmian środowiska zagrożeń, bo właśnie ta dynamika jest głównym motorem ewolucji systemów antyterrorystycznych i wyznacza granice ich adekwatności. Terroryzm nie jest zjawiskiem statycznym: jego formy, nosiciele, metody i ideologie ewoluują w odpowiedzi na działania antyterrorystyczne, zmiany technologiczne i przemiany polityczne w skali globalnej. Rapoport wskazuje, że każda skuteczna kampania antyterrorystyczna tworzy nowe warunki, które generują nowe formy terroryzmu, co oznacza, że systemy antyterrorystyczne muszą być zaprojektowane jako struktury zdolne do ciągłej adaptacji, a nie jako rozwiązania finalne (Rapoport, 2004). Ta perspektywa dynamiczna jest kluczowa zarówno dla oceny obecnego stanu obu systemów, jak i dla identyfikacji kierunków ich pożądanego rozwoju.

Polska stoi przed kilkoma nakładającymi się wyzwaniami antyterrorystycznymi, których konfiguracja jest specyficzna dla polskiego kontekstu geopolitycznego i społecznego. Pierwszym i prawdopodobnie najpoważniejszym wyzwaniem jest adaptacja do zagrożeń hybrydowych, w których terroryzm jest jednym z elementów szerszego spektrum destabilizacyjnych działań, obok dezinformacji, cyberataków, operacji wpływu i instrumentalizacji migracji. Rosyjska inwazja na Ukrainę w 2022 roku dramatycznie zmieniła środowisko zagrożeń dla Polski, tworząc nowe wektory potencjalnych zagrożeń terrorystycznych: od ataków na polską infrastrukturę krytyczną wspierającą Ukrainę, przez potencjalne ataki na polskich żołnierzy uczestniczących w szkoleniach ukraińskich, po ryzyko infiltracji przez rosyjskie służby specjalne próbujące destabilizować polskie zaplecze logistyczne wsparcia dla Ukrainy. Kaldor wskazuje, że hybrydowa natura współczesnych konfliktów sprawia, że granica między terroryzmem, dywersją, sabotażem i wojną de facto zanika, i że systemy antyterrorystyczne zaprojektowane z myślą o klasycznym terroryzmie dżihadystycznym mogą być nieadekwatne do wyzwań hybrydowych (Kaldor, 2012). Adaptacja polskiego systemu antyterrorystycznego do tej nowej rzeczywistości, zarówno w wymiarze prawnym, jak i operacyjnym i koordynacyjnym, jest zadaniem pilnym i wymagającym znacznych inwestycji instytucjonalnych.

Drugie wyzwanie dla polskiego systemu antyterrorystycznego dotyczy fenomenu «samotnych wilków» i osób zradykalizowanych online, zagrożenia, które wymaga zasadniczo odmiennych narzędzi prewencyjnych niż tradycyjny terroryzm organizacyjny. Polskie służby bezpieczeństwa, dysponujące relatywnie dobrze rozwiniętymi

zdolnościami do penetracji i rozkładu zorganizowanych grup terrorystycznych, mają znacznie ograniczone możliwości wczesnej identyfikacji osób radykalizujących się samodzielnie przez Internet bez kontaktu z żadną siatką organizacyjną. Bjørgo wskazuje, że skuteczne zarządzanie tym zagrożeniem wymaga rozbudowanych programów prewencji radykalizacji, angażujących szkoły, ośrodki pomocy społecznej, platformy cyfrowe i wspólnoty wyznaniowe, których Polska jak dotąd nie rozwinęła w wystarczającym stopniu (Bjørgo, 2005). Unijna inicjatywa Radicalisation Awareness Network (RAN) dostarcza polskim służbom i instytucjom cennych metodyk i dobrych praktyk w tej dziedzinie, lecz ich praktyczna implementacja wymaga krajowych inwestycji i koordynacji, które dotychczas były niedostateczne.

Trzecim wyzwaniem jest kwestia powracających zagranicznych bojowników, choć w polskim przypadku skala tego zjawiska jest znacznie mniejsza niż we Francji, Belgii czy Niemczech. Polska nie odnotowała masowego napływu własnych obywateli do szeregów ISIS, co jest efektem zarówno silnej świeckości polskiego społeczeństwa, jak i relatywnie niskiej liczebności i dobrego zintegrowania muzułmańskiej mniejszości w Polsce. Niemniej ryzyko powrotu do Polski przez terytorium polskie bojowników z krajów, których obywatele masowo zasilali ISIS, w tym z Azerbejdżanu i innych państw postsowieckich, jest realne i wymagające bieżącego monitorowania. Polska Straż Graniczna, korzystając z Systemu Informacyjnego Schengen i baz Europolu, jest wyposażona w narzędzia do identyfikowania takich osób przy przekraczaniu granicy, lecz ich skuteczność zależy od jakości i aktualności informacji wprowadzanych do baz przez inne państwa, co jest procesem wciąż niedoskonałym.

Czwartym wyzwaniem dla polskiego systemu antyterrorystycznego jest kwestia ochrony przestrzeni cyfrowej przed cyberterrorystycznymi atakami na infrastrukturę krytyczną. Polska energetyka, transport, systemy wodociągowe i sektor finansowy są potencjalnymi celami cyberataków, które, choć przeprowadzane bez fizycznej przemocy, mogą wywierać skutki porównywalne z tradycyjnymi zamachami terrorystycznymi. Powołanie Centrum Cyberbezpieczeństwa NASK i wzmocnienie zdolności Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w zakresie reagowania na cyberincydenty są krokami w dobrym kierunku, lecz tempo narastania zagrożeń cybernetycznych przewyższa tempo budowania zdolności obronnych, co jest jedną z fundamentalnych dysproporcji polskiego systemu bezpieczeństwa w tej dziedzinie. Lyon wskazuje, że cyfryzacja infrastruktury krytycznej tworzy nowe wektory zagrożeń szybciej, niż mogą za nimi nadążyć systemy ochrony, i że kluczem jest budowanie odporności przez redundancję i segmentację, a nie jedynie przez perfekcjonowanie mechanizmów reaktywnych (Lyon, 2001).

Piątym, nieco paradoksalnym wyzwaniem dla polskiego systemu antyterrorystycznego jest utrzymanie demokratycznych standardów kontroli nad służbami antyterrorystycznymi w warunkach narastającego poczucia zagrożenia. Doświadczenia ostatniej dekady pokazały, że demokratyczne państwa pod presją zagrożeń terrorystycznych i hybrydowych mają tendencję do rozszerzania uprawnień służb bezpieczeństwa, co jest zrozumiałe operacyjnie, lecz niesie ryzyko erozji standardów ochrony praw obywatelskich. Polska kontrowersja wokół ustawy o działaniach antyterrorystycznych z 2016 roku jest pod tym względem ilustratywna: poczucie zagrożenia terrorystycznego i hybrydowego tworzy polityczne warunki, w których trudno kwestionować rozszerzanie uprawnień służb bezpieczeństwa bez narażania się na zarzut lekceważenia bezpieczeństwa. Wilkinson formułuje ten dylemat z całą ostrością: demokratyczne państwo, które rezygnuje z demokratycznych standardów w imię bezpieczeństwa, podważa samą rację bytu systemu wartości, który ma chronić (Wilkinson, 2011). To napięcie jest stałym wyzwaniem dla polskiego systemu antyterrorystycznego, i jego rozwiązanie wymaga zarówno instytucjonalnych gwarancji, jak i dojrzałości politycznej po stronie aktorów systemu.

Wyzwania stojące przed azerbejdżańskim systemem antyterrorystycznym mają zasadniczo odmienny charakter, i co do nich warto zachować analityczną precyzję, odróżniając wyzwania wynikające z obiektywnych cech środowiska zagrożeń od wyzwań, które są wytworem samego systemu i jego patologii. Do pierwszej kategorii należy przede wszystkim zagrożenie religijnym radykalizmem i dżihadystycznym terrorystycznym, które jest dla Azerbejdżanu realnym i obiektywnym problemem. Sąsiedztwo niestabilnego Kaukazu Północnego, obecność irańskich siatek wpływu, wysoka liczba azerbejdżańskich bojowników ISIS i ryzyko ich powrotu, wszystkie te czynniki tworzą realny krajobraz zagrożeń, z którymi azerbejdżański system antyterrorystyczny musi sobie radzić. Sageman wskazuje, że skuteczna odpowiedź na zagrożenie dżihadystycznym terroryzmem wymaga kombinacji represji wobec aktywnych sieci terrorystycznych i prewencji adresującej warunki radykalizacji, i że żadna z tych ścieżek nie jest wystarczająca samodzielnie (Sageman, 2004). Azerbejdżański system, skoncentrowany na represji kosztem prewencji, jest pod tym względem strukturalnie nieadekwatny do długoterminowych wymagań.

Do drugiej kategorii wyzwań azerbejdżańskiego systemu, tych, które są wytworem samego systemu, należy przede wszystkim instrumentalizacja przepisów antyterrorystycznych wobec opozycji politycznej i społeczeństwa obywatelskiego. Cronin wskazuje, że systemy antyterrorystyczne, które tracą zdolność do odróżniania rzeczywistych terrorystów od politycznych przeciwników reżimu, tracą jednocześnie zdolność do skutecznego zwalczania terroryzmu, bo zasoby operacyjne i wywiadowcze są marnowane na inwigilację i represjonowanie osób niestanowiących żadnego zagrożenia terrorystycznego, zamiast być koncentrowane na rzeczywistych zagrożeniach (Cronin, 2009). To nie jest jedynie problem

ISSN: 2307-8049 (Print)
ISSN: 2663-2799 (Online)

etyczny i prawny, jest to problem strategiczny, bo obniża skuteczność operacyjną systemu i prowadzi do systematycznej alokacji zasobów do politycznie pożądanych, lecz antyterrorystycznie bezproduktywnychzadań.

Perspektywy doskonalenia azerbejdżańskiego systemu antyterrorystycznego w kierunku standardów demokratycznych są, jak wskazywaliśmy w poprzednim rozdziale, ograniczone przez strukturalne bariery wynikające z charakteru azerbejdżańskiego systemu politycznego. Niemniej warto wskazać na kilka obszarów, w których cząstkowe reformy funkcjonalne są zarówno pożądane, jak i, przynajmniej potencjalnie, możliwe. Pierwszym takim obszarem jest precyzacja definicji ustawowej terroryzmu i ograniczenie jej interpretacyjnej elastyczności przez judykaturę, co wymagałoby wprowadzenia bardziej precyzyjnych przepisów i, przede wszystkim, ich stosowania przez niezależne sądy. Drugim obszarem jest wzmocnienie programów prewencji radykalizacji, które mogłyby być realizowane przez instytucje edukacyjne i religijne przy zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego, choć implementacja tego zalecenia w warunkach azerbejdżańskich jest trudna ze względu na brak niezależnego społeczeństwa obywatelskiego zdolnego do partnerskiej roli. Trzecim obszarem jest wzmocnienie zdolności prawnych i operacyjnych w zakresie przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu, co jest obszarem, gdzie interesy azerbejdżańskich władz i zachodnich partnerów mogą być zbieżne i gdzie perspektywa technicznych reform jest realniejsza niż w dziedzinie demokratyzacji systemu. Hoffman wskazuje, że reformy sektora bezpieczeństwa są najbardziej prawdopodobne w tych obszarach, gdzie możliwa jest zbieżność interesów między reformatorami a beneficjentami istniejącego systemu, co w przypadku Azerbejdżanu ogranicza przestrzeń reform do wymiarów technicznych i funkcjonalnych, z pominięciem wymiaru demokratyzacji (Hoffman, 2006).

Wnioski. Perspektywa porównawcza, zestawiająca polskie i azerbejdżańskie wyzwania i perspektywy doskonalenia systemów antyterrorystycznych, pozwala sformułować kilka generalizacji analitycznych o potencjalnie szerszym zasięgu. Po pierwsze: skuteczność systemu antyterrorystycznego jest nierozerwalnie związana z jakością demokratycznego zarządzania sektorem bezpieczeństwa, bo systemy pozbawione demokratycznej kontroli tracą zdolność do odróżniania rzeczywistych zagrożeń od politycznie wygodnych celów represji. Po drugie: multilateralna współpraca w ramach demokratycznych struktur wielostronnych jest strukturalnym mnożnikiem zdolności antyterrorystycznych, dostarcza informacji wywiadowczych, standardów operacyjnych i mechanizmów koordynacyjnych niedostępnych dla systemów izolowanych lub opartych wyłącznie na bilateralnych transakcjach. Po trzecie: prewencja radykalizacji jest warunkiem koniecznym długoterminowej skuteczności antyterroryzmu, i jej zaniedbanie skazuje systemy czysto represyjne na permanentną reaktywność wobec zagrożeń, których źródeł nie adresują. Po czwarte: zachowanie demokratycznych standardów praworządności w działaniach antyterrorystycznych jest nie luksusem, lecz wymogiem skuteczności, bo systemy, które sięgają po metody terrorystyczne w walce z terroryzmem, tracą moralną i polityczną legitymizację niezbędną do budowania społecznego zaufania będącego fundamentem każdego skutecznego systemu bezpieczeństwa. Polska i Azerbejdżan ilustrują te tezy z niezwykłą wyrazistością, i ich zestawienie jest, na nasz pogląd, jednym z najcenniejszych analitycznie ćwiczeń komparatystycznych w dziedzinie studiów nad terroryzmem i bezpieczeństwem wewnętrznym.

Oświadczenie dotyczące wykorzystania sztucznej inteligencji (AI) i technologii wspomaganych przez AI. Podczas przygotowywania artykułu wykorzystano model językowy sztucznej inteligencji OpenAI jako narzędzie pomocnicze do opracowania językowego i stylistycznego tekstu, strukturyzacji poszczególnych fragmentów artykułu oraz formatowania opisów bibliograficznych, angielskiego tłumaczenia streszczenia i wykazu literatury. Technologie sztucznej inteligencji zastosowano przy opracowywaniu wstępnych elementów strukturalnych artykułu, a także poszczególnych fragmentów tekstu głównego pod kątem redakcyjnym i stylistycznym. Wybór i analiza źródeł naukowych, analiza materiałów normatywnych oraz formułowanie argumentacji naukowej, wniosków i propozycji zostały przeprowadzone przez autorów samodzielnie. Wszystkie wyniki uzyskane za pomocą narzędzi sztucznej inteligencji poddano dodatkowej weryfikacji poprzez analizę przepisów ukraińskiego prawa postępowania karnego, źródeł naukowych oraz praktyki organów ścigania. Wykorzystanie technologii sztucznej inteligencji nie wpłynęło na niezależność wniosków naukowych autorów ani nie zadecydowało o wynikach badania.

Konflikt interesów. Autorzy są redaktorem naczelnym i członkiem rady redakcyjnej czasopisma. Aby zapewnić niezależność procesu redakcyjnego, manuskrypt został zrecenzowany przez redaktora, który nie miał konfliktu interesów z autorami. Autorzy nie brali udziału w wyborze recenzentów, procesie recenzowania ani w decyzji o publikacji artykułu. Manuskrypt został poddany standardowej procedurze recenzji podwójnie ślepej (double-blind review).

Autor oświadcza, że w związku z niniejszym badaniem nie występuje konflikt interesów, w tym jakiekolwiek powiązania finansowe, osobiste, związane z autorstwem lub inne, które mogłyby wpłynąć na przebieg badań oraz wyniki przedstawione w niniejszym artykule.

LITERATURA:

1. Amnesty International. (2023). *Azerbaijan 2022 annual report.* Amnesty International Ltd.

2. Bjørgo, T. (Ed.). (2005). *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward.* Routledge.

3. Born, H., & Caparini, M. (Eds.). (2007). *Democratic control of intelligence services: Containing rogue elephants.* Ashgate.

4. Cornell, S. E. (2011). *Azerbaijan since independence.* M.E. Sharpe.

5. Crelinsten, R. (2009). *Counterterrorism.* Polity Press.
6. Crenshaw, M. (1981). The causes of terrorism. *Comparative Politics, 13*(4), 379–399.
7. Cronin, A. K. (2009). *How terrorism ends: Understanding the decline and demise of terrorist campaigns.* Princeton University Press.
8. Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. (2002). *Dziennik Urzędowy WE L 164*, 3–7.
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. (2017). *Dziennik Urzędowy UE L 88*, 6–21.
10. ECHR. (2022). *Annual report 2022.* European Court of Human Rights.
11. Hoffman, B. (2006). *Inside terrorism* (2nd ed.). Columbia University Press.
12. Human Rights Watch. (2023). *World report 2023: Azerbaijan.* Human Rights Watch.
13. Jenkins, B. M. (1975). *International terrorism: A new kind of warfare.* RAND Corporation.
14. Kaldor, M. (2012). *New and old wars: Organised violence in a global era* (3rd ed.). Polity Press.
15. Komisja Wenecka Rady Europy. (2016). *Opinion on the act on anti-terrorist actions of Poland.* CDL-AD(2016)025. Rada Europy.
16. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z dnia 16 maja 2005 r. (2005). CETS nr 196.
17. Laqueur, W. (1999). *The new terrorism: Fanaticism and the arms of mass destruction.* Oxford University Press.
18. Lyon, D. (2001). *Surveillance society: Monitoring everyday life.* Open University Press.
19. Nowak, M. (2008). *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (2nd ed.). N.P. Engel.
20. Pape, R. A. (2005). *Dying to win: The strategic logic of suicide terrorism.* Random House.
21. Rapoport, D. C. (2004). The four waves of modern terrorism. W: A. K. Cronin & J. M. Ludes (Eds.), *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy* (s. 46–73). Georgetown University Press.
22. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373. (2001). S/RES/1373. Organizacja Narodów Zjednoczonych.
23. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 60/288. (2006). A/RES/60/288. Globalna Strategia Antyterrorystyczna ONZ.
24. Richardson, L. (2006). *What terrorists want: Understanding the enemy, containing the threat.* Random House.
25. Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks.* University of Pennsylvania Press.
26. Schmid, A. P. (Ed.). (2011). *The Routledge handbook of terrorism research.* Routledge.
27. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. (2020). Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.
28. Townshend, C. (2002). *Terrorism: A very short introduction.* Oxford University Press.
29. Ustawa Republiki Azerbejdżanu o walce z terroryzmem z dnia 18 czerwca 1999 r. (1999). Milli Məclis.
30. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. (2018). *Dz.U. 2018, poz. 723.*
31. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. (2016). *Dz.U. 2016, poz. 904.*
32. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. (2002). *Dz.U. 2002 Nr 74, poz. 676.*
33. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. (1997). *Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553* (ze zmianami).
34. Wilkinson, P. (2011). *Terrorism versus democracy: The liberal state response* (3rd ed.). Routledge.
35. Zürcher, C. (2007). *The post-Soviet wars: Rebellion, ethnic conflict, and nationhood in the Caucasus.* NYU Press.

REFERENCES:

1. Amnesty International. (2023). *Azerbaijan 2022 annual report.* Amnesty International Ltd.
2. Bjørgo, T. (Ed.). (2005). *Root causes of terrorism: Myths, reality and ways forward.* Routledge.
3. Born, H., & Caparini, M. (Eds.). (2007). *Democratic control of intelligence services: Containing rogue elephants.* Ashgate.
4. Cornell, S. E. (2011). *Azerbaijan since independence.* M.E. Sharpe.
5. Crelinsten, R. (2009). *Counterterrorism.* Polity Press.
6. Crenshaw, M. (1981). The causes of terrorism. *Comparative Politics, 13*(4), 379–399.
7. Cronin, A. K. (2009). *How terrorism ends: Understanding the decline and demise of terrorist campaigns.* Princeton University Press.
8. Decyzja ramowa Rady 2002/475/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. (2002). *Dziennik Urzędowy WE L 164*, 3–7.
9. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/541 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie zwalczania terroryzmu. (2017). *Dziennik Urzędowy UE L 88*, 6–21.
10. ECHR. (2022). *Annual report 2022.* European Court of Human Rights.
11. Hoffman, B. (2006). *Inside terrorism* (2nd ed.). Columbia University Press.
12. Human Rights Watch. (2023). *World report 2023: Azerbaijan.* Human Rights Watch.
13. Jenkins, B. M. (1975). *International terrorism: A new kind of warfare.* RAND Corporation.
14. Kaldor, M. (2012). *New and old wars: Organised violence in a global era* (3rd ed.). Polity Press.
15. Komisja Wenecka Rady Europy. (2016). *Opinion on the act on anti-terrorist actions of Poland.* CDL-AD(2016)025. Rada Europy.
16. Konwencja Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z dnia 16 maja 2005 r. (2005). CETS nr 196.
17. Laqueur, W. (1999). *The new terrorism: Fanaticism and the arms of mass destruction.* Oxford University Press.
18. Lyon, D. (2001). *Surveillance society: Monitoring everyday life.* Open University Press.
19. Nowak, M. (2008). *UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary* (2nd ed.). N.P. Engel.
20. Pape, R. A. (2005). *Dying to win: The strategic logic of suicide terrorism.* Random House.
21. Rapoport, D. C. (2004). The four waves of modern terrorism. W: A. K. Cronin & J. M. Ludes (Eds.), *Attacking terrorism: Elements of a grand strategy* (s. 46–73). Georgetown University Press.
22. Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373. (2001). S/RES/1373. Organizacja Narodów Zjednoczonych.
23. Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 60/288. (2006). A/RES/60/288. Globalna Strategia Antyterrorystyczna ONZ.
24. Richardson, L. (2006). *What terrorists want: Understanding the enemy, containing the threat.* Random House.
25. Sageman, M. (2004). *Understanding terror networks.* University of Pennsylvania Press.
26. Schmid, A. P. (Ed.). (2011). *The Routledge handbook of terrorism research.* Routledge.
27. Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. (2020). Biuro Bezpieczeństwa Narodowego.
28. Townshend, C. (2002). *Terrorism: A very short introduction.* Oxford University Press.
29. Ustawa Republiki Azerbejdżanu o walce z terroryzmem z dnia 18 czerwca 1999 r. (1999). Milli Məclis.
30. Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. (2018). *Dz.U. 2018, poz. 723.*
31. Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych. (2016). *Dz.U. 2016, poz. 904.*
32. Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu. (2002). *Dz.U. 2002 Nr 74, poz. 676.*
33. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. (1997). *Dz.U. 1997 Nr 88, poz. 553* (ze zmianami).
34. Wilkinson, P. (2011). *Terrorism versus democracy: The liberal state response* (3rd ed.). Routledge.
35. Zürcher, C. (2007). *The post-Soviet wars: Rebellion, ethnic conflict, and nationhood in the Caucasus.* NYU Press.

Дата першого надходження статті до видання: 14.09.2026
Дата прийняття статті до друку після рецензування: 19.10.2026
Дата публікації (оприлюднення) статті: 09.11.2026

ISSN: 2307-8049 (Print)
ISSN: 2663-2799 (Online)