Terroryzm – studia, analizy, prewencja, 2025, wydanie specjalne: 219–235

https://doi.org/10.4467/27204383TER.25.008.21511

Artykuł

Hybrydowy wymiar współczesnego terroryzmu a infrastruktura krytyczna. Analiza raportów Europolu TE-SAT z lat 2021–2024

The hybrid dimension of contemporary terrorism and critical infrastructure. Analysis of Europol's TE-SAT reports from 2021–2024

SEBASTIAN WOJCIECHOWSKI https://orcid.org/0000-0002-7972-6618

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu
Instytut Zachodni w Poznaniu

Abstrakt

Na podstawie raportów Europolu TE-SAT z lat 2021–2024 autor dokonuje analizy współczesnych przejawów terroryzmu w Unii Europejskiej, ze zwróceniem szczególnej uwagi na jego hybrydowy charakter oraz wpływ na bezpieczeństwo infrastruktury krytycznej. Punktem wyjścia rozważań jest charakterystyka nowej – zgodnie z typologią Davida Rapoporta – piątej fali terroryzmu. Cechuje ją m.in. łączenie tradycyjnych i nowoczesnych metod działania, powiązania terrorystów z przestępczością zorganizowaną oraz służbami specjalnymi państw wrogich, a także aktywność w przestrzeni cyfrowej. Analiza raportów TE-SAT ukazuje zmienność dynamiki zamachów i aresztowań w UE, różne motywacje ideologiczne sprawców (dżihadystyczna, separatystyczna, prawicowa, lewicowo-anarchistyczna) oraz wzrost znaczenia tzw. samotnych wilków. Autor wskazuje na rosnącą rolę państw takich jak Rosja, Białoruś czy Iran w stosowaniu instrumentarium terrorystycznego w wymiarze proxy i cybernetycznym oraz podkreśla potrzebę redefinicji unijnej polityki antyterrorystycznej, rozszerzenia mandatu

Europolu (z uwzględnieniem terroryzmu państwowego), intensyfikacji współpracy z NATO oraz rozwoju wielowymiarowych zdolności obronnych UE, w tym zwiększenia ochrony europejskiej infrastruktury krytycznej.

Słowa kluczowe

terroryzm, Europol, zagrożenia hybrydowe, infrastruktura krytyczna

Abstract

On the basis of Europol TE-SAT reports from 2021-2024, the author analyses contemporary manifestations of terrorism in the European Union, paying particular attention to its hybrid nature and its impact on the security of critical infrastructure (CI). The starting point of the considerations is the characterisation of the new – according to David Rapoport's typology – fifth wave of terrorism. It is characterised by, among other things, combining traditional and modern methods of operation, links between terrorists and organised crime and the special services of hostile states, as well as activity in the digital space. Analysis of TE-SAT reports reveals the changing dynamics of attacks and arrests in the EU, the different ideological motivations of the perpetrators (jihadist, separatist, right-wing, left-anarchist) and the rise of so-called "lone wolves". The author points to the growing role of countries such as Russia, Belarus and Iran in the use of proxy and cyber terrorist instrumentation and emphasises the need to redefine the EU's counter-terrorism policy, extend Europol's mandate (including state terrorism), intensify cooperation with NATO and develop the EU's multidimensional defence capabilities, including enhanced protection of European CI.

Keywords

terrorism, Europol, hybrid threats, critical infrastructure

Nowa fala zagrożenia terrorystycznego

Terroryzm[1] nie tylko nadal jest obecny w świecie, lecz ponownie eskaluje w różnych częściach globu, np. na Bliskim Wschodzie, w Afryce i Unii

[1] Na temat definiowania pojęcia terroryzm zob. np. A. Richards, *Defining terrorism*, w: *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, A. Silke (red.), New York 2019; S. Wojciechowski, *The Hybridity of Terrorism: Understanding Contemporary Terrorism*, Berlin 2013.

Europejskiej[2]. Świat mierzy się zarówno z jego nasileniem, jak i z ewoluowaniem – na tyle znaczącym, że zasadne jest rozpatrzenie hipotezy o nowej fali terroryzmu. Zgodnie z typologią zaproponowaną przez Davida Rapoporta[3] będzie to piąta fala zagrożenia terrorystycznego, po wcześniejszych jego formach: anarchistycznej, antykolonialnej, lewicowej oraz religijnej erze dżihadu[4]. W większym lub mniejszym stopniu koresponduje ona lub wręcz przenika się ze swoimi poprzedniczkami, choćby w kontekście występowania ideologii dżihadu. Łączy stare i nowe aspekty taktyki czy strategii i ma wyjątkowo silny charakter hybrydowy. Stąd jej nazwa – hybrydowa fala terroryzmu. Jej główne cechy to m.in.:

1. Coraz częstsze wykorzystywanie przez terrorystów z jednej strony prostych i łatwo dostępnych narzędzi, m.in. noża czy samochodu, a z drugiej nowoczesnych technologii, np. dronów czy sztucznej inteligencji (hybrydowość środków), szczególnie na etapie planowania zamachu. Towarzyszy temu relatywnie łatwy dostęp do broni palnej, masowo przemycanej z obszarów konfliktogennych – w Afryce, na Bliskim Wschodzie czy w Europie (kazus Bałkanów lub Ukrainy), oraz do broni wytwarzanej, w tym w technologii 3D.
2. Kształtowanie się coraz silniejszych powiązań w triadzie: terrorysta/terroryści – grupy przestępcze – służby specjalne wrogich państw. Jest to kolejny element hybrydowy, szczególnie niebezpieczny w przypadku terroryzmu państwowego, gdy podmiot państwowy wspiera lub stosuje ten rodzaj aktywności (od działań kinetycznych

[2] Na temat obecnej eskalacji terroryzmu zob. szerzej: R. Gunaratna, *Global Terrorism Threat Forecast 2025*, „RSIS Commentary" 2025, nr 002, https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10356/182595/2/CO25002.pdf [dostęp: 9.03.2025]; *Security Council debates growing terrorism threat in Africa*, United Nations, 21.01.2025, https://news.un.org/en/story/2025/01/1159246 [dostęp: 5.03.2025]; Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2024*, https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2024-eu-te-sat [dostęp: 4.02.2025]; Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2025*, https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf [dostęp: 10.03.2025].

[3] D. Rapoport, *Waves of Global Terrorism: From 1879 to the Present*, Columbia University Press 2022.

[4] Koncepcja fal terroryzmu wywołuje polemiki. Zob. np. T. Parker, N. Sitter, *The Four Horsemen of Terrorism: It's Not Waves, It's Strains*, „Terrorism and Political Violence" 2016, t. 28, nr 2, s. 197–216. https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1112277; D. Rapoport, *It Is Waves, Not Strains*, „Terrorism and Political Violence" 2016, t. 28, nr 2, s. 217–224. https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1112278.

po operacje prowadzone w cyberprzestrzeni), połączony z terrorem kryminalnym, czego przykładem są działania Rosji, Białorusi, Iranu i Korei Północnej (hybrydowość sprawców).

3. Coraz skuteczniejsze propagowanie przez terrorystów swojej narracji w sieci. Internet oraz inne nowoczesne technologie, np. sztuczna inteligencja, stały się ważnym narzędziem wykorzystywanym w celach propagandowych, werbunkowych, dezinformacyjnych czy do pozyskiwania środków finansowych oraz organizowania zaplecza logistycznego. Służą one także do radykalizowania postaw i propagowania mowy nienawiści (hybrydowość celów), co prowadzi do tworzenia środowiska sprzyjającego wzrostowi poziomu ekstremizmu w państwach będących celem wrogich działań. Coraz niższy jest też wiek sprawców – nazywanych pokoleniem terrorystów z Tik-Toka. Na przykład w sierpniu 2024 r. policja aresztowała dwóch nastolatków w wieku 19 i 17 lat, którzy planowali ataki podczas koncertu Taylor Swift w Wiedniu. Z kolei podczas świąt Bożego Narodzenia w 2024 r. niemiecka policja zatrzymała 15-letniego terrorystę, który planował zamach na kościół w Berlinie.
4. Połączenie powyższych elementów skutkuje pojawieniem się nowych zagrożeń oraz modyfikacją już istniejących, w tym zagrożeń dla obiektów spełniających kryteria narodowej lub europejskiej infrastruktury krytycznej (IK). Cele te mogą być atakowane zarówno fizycznie, jak i z wykorzystaniem cyberprzestrzeni oraz we wszystkich domenach: lądowej, powietrznej, morskiej, cybernetycznej, kosmicznej i kognitywnej[5] (hybrydowość obszarów działania). Potwierdzają to m.in. przypadki niszczenia czy zakłócania działania podwodnej IK czy infrastruktury komunikacyjnej, a także ich lądowych, powietrznych, a nawet kosmicznych odpowiedników.

Celem artykułu jest analiza zagrożenia terrorystycznego w UE w latach 2020–2023 przeprowadzona na podstawie dorocznych raportów Europolu pt. *European Union Terrorism Situation and Trend Report*. Uwzględniono w niej kilka ważnych kategorii, takich jak: ataki przeprowadzone, nieudane oraz udaremnione, liczba osób aresztowanych z powodu działalności

[5] Za: *Multi-Domain Operations in NATO – Explained*, NATO, 5.10.2023, https://www.act.nato.int/article/mdo-in-nato-explained/ [dostęp: 2.03.2025].

terrorystycznej, postępowania sądowe dotyczące zatrzymań za popełnienie w krajach członkowskich UE przestępstw o charakterze terrorystycznym oraz formy terroryzmu: dżihadystyczny, prawicowy, lewicowy i anarchistyczny, etnonacjonalistyczny i separatystyczny. Najważniejszym punktem odniesienia jest analiza zagrożeń terrorystycznych dotyczących obiektów, które można klasyfikować jako IK. Poważnym ograniczeniem opracowania jest zakres mandatu Europolu. Do działań przeciwko terroryzmowi sponsorowanemu przez państwo może on być angażowany tylko pośrednio[6]. Bezpośrednia dyplomatyczna lub militarna reakcja na terroryzm państwowy podlega jurysdykcji instytucji odpowiedzialnej za politykę zagraniczną UE lub NATO, a nie Europolu. Ma to przełożenie również na jego aktywność informacyjną oraz zbierane przez niego dane, które są prezentowane w dorocznym raporcie. Warto dodać, że część państw UE podejmuje obecnie inicjatywę mającą na celu rozszerzenie mandatu Europolu o kwestie terroryzmu, którego źródłem są podmioty państwowe.

Terroryzm w Unii Europejskiej w 2020 roku

Pomimo globalnych ograniczeń wynikających z pandemii COVID-19 w 2020 r. nie zaobserwowano znaczącego spadku aktywności terrorystycznej na terenie UE. Według raportu TE-SAT 2021[7] poziom zagrożenia w 2020 r. był porównywalny z tym w 2019 r., a nawet nastąpił niewielki wzrost liczby ataków i prób ich przeprowadzenia. W UE (bez Wielkiej Brytanii) odnotowano 57 ataków terrorystycznych (ta liczba obejmuje również ataki udaremnione), o 2 więcej niż w 2019 r.

W 2020 r. najwięcej ataków terrorystycznych dokonano we Włoszech (24 przypadki), następnie we Francji (15) i Hiszpanii (9). Na dalszych

[6] Zagrożenie terroryzmem ma wymiar nie tylko wewnętrzny, lecz także geopolityczny, ponieważ w tle działają aktorzy państwowi, którzy mogą wspierać lub wykorzystywać terrorystów do własnych celów. Na terytorium UE istnieje terroryzm państwowy, np. Iran od lat sponsoruje ugrupowania zbrojne (jak Hezbollah) i dokonuje za granicą zamachów na przeciwników politycznych. Rosja z kolei prowadzi agresywną politykę hybrydową wobec państw Zachodu, m.in. propagandowo i finansowo wspiera skrajne ruchy ekstremistyczne w Europie, a jej służby specjalne prowadzą działania o charakterze terrorystycznym (np. zlecają zabójstwa dysydentów na terenie UE).

[7] Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021*, https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2021-te-sat [dostęp: 4.02.2025].

miejscach znalazły się Niemcy (6), Belgia (2) i Austria (1). Po dołączeniu danych z Wielkiej Brytanii całkowita liczba zamachów w Europie wyniosła 119. Dane te potwierdzają, że nawet w okresie obowiązywania powszechnych restrykcji sanitarnych i ograniczeń związanych z możliwościami przemieszczania się aktywność terrorystyczna nie została zahamowana.

W analizowanym okresie zidentyfikowano 4 główne źródła ideologiczne działań ekstremistycznych. Ataki miały podłoże: lewicowe i anarchistyczne (25 ataków), dżihadystyczne (14), separatystyczne i etnonacjonalistyczne (14) oraz prawicowe (4). Utrzymująca się duża liczba ataków o podłożu lewicowym i anarchistycznym potwierdza, że jest to zjawisko o względnie stabilnym poziomie aktywności od kilku lat.

Chociaż w 2020 r. odnotowano spadek liczby przeprowadzonych zamachów inspirowanych ideologią dżihadystyczną (z 18 w 2019 r. do 14 w 2020 r.), to według Europolu nadal można je uznawać za najbardziej niebezpieczne. Ich realizacja zazwyczaj kończyła się sukcesem, co świadczy o coraz większej skuteczności sprawców i zwiększa ryzyko dla ludności cywilnej. Potencjał eskalacyjny tego zagrożenia wzrósł w związku z wydarzeniami geopolitycznymi, w tym wycofaniem sił międzynarodowych z Afganistanu i szybkim przejęciem władzy przez Talibów. Sukces ten został wykorzystany przez środowiska ekstremistyczne do wspierania narracji o trwałości i skuteczności islamistycznego oporu. Mogło to mieć wpływ także na nasilenie się nastrojów radykalnych w kręgach ekstremistów w Europie.

Z perspektywy działań antyterrorystycznych istotnym zjawiskiem był zauważalny spadek liczby zatrzymań osób podejrzanych o powiązania z działalnością terrorystyczną – z ponad 700 przypadków w 2019 r. do poniżej 450 w 2020 r. Kwestią dyskusyjną jest jednak to, czy mniejsza liczba zatrzymań świadczy o mniejszej aktywności terrorystycznej, czy może o utrudnionej pracy służb w warunkach pandemii. Wśród zatrzymanych dominowali podejrzani o związki z terroryzmem dżihadystycznym (57%), na kolejnych miejscach były osoby powiązane z terroryzmem o charakterze lewicowym i anarchistycznym (12%), separatystycznym (8%) oraz prawicowym (7%). Charakterystyka metod działania sprawców ujawnia, że ataków najczęściej dokonywały jednostki działające samodzielnie, tzw. samotne wilki, posługujące się łatwo dostępnymi środkami, takimi jak broń biała czy palna.

Należy podkreślić rosnącą rolę cyberprzestrzeni jako obszaru działania terrorystów. Pandemia wpłynęła na zwiększenie ruchu w sieci, co ekstremiści wykorzystali do szerzenia ideologii, prowadzenia rekrutacji

oraz konsolidacji swoich sympatyków. W raporcie zwrócono uwagę na to, że w przekazach terrorystycznych coraz częściej pojawiały się aktualne społecznie wątki, takie jak pandemia, kryzys ekologiczny czy zagrożenia związane z nowymi technologiami. Autorzy tych treści próbowali zyskać w ten sposób rozgłos i zainteresowanie nowych odbiorców. Wzrost znaczenia cyberprzestrzeni może mieć kilka przyczyn, poczynając od ograniczeń i utrudnień pandemicznych, przez osłabienie zdolności logistycznych terrorystów, a kończąc na instrukcjach przekazywanych np. przez ISIS, aby przeprowadzać zamachy z wykorzystaniem najprostszych środków. Należy zwrócić uwagę, że w związku z utrudnionym dostępem do popularnych komunikatorów terroryści cały czas poszukują nowych form komunikacji. Dotyczy to nie tylko islamistów, lecz także innych nurtów zagrożenia terrorystycznego.

Terroryzm w Unii Europejskiej w 2021 roku

Raport TE-SAT 2022[8] wskazał, że w porównaniu z wcześniejszymi latami rok 2021 przyniósł wyraźne osłabienie aktywności terrorystycznej w Europie. Istotnie spadła zarówno liczba zamachów – z ponad 50 w 2019 r. do 15 w 2021 r., jak i liczba aresztowań. Najwięcej incydentów odnotowano we Francji – 5. W Niemczech doszło do 3 ataków, w Szwecji do 2. Austria, Dania, Węgry, Belgia i Hiszpania zaraportowały po 1 ataku.

Mimo że liczba zamachów powiązanych z ideologią dżihadystyczną ponownie była niższa niż w latach poprzednich, ten typ zagrożenia nadal – według Europolu – uznaje się za najgroźniejszy. W 2021 r. spośród 11 zdarzeń tego typu 3 zakończyły się powodzeniem, a 8 zostało skutecznie udaremnionych. Na niezmiennym poziomie pozostała liczba prób zamachów o charakterze prawicowym (3 przypadki), spadła natomiast niemal zupełnie aktywność ekstremistycznych ruchów lewicowych i anarchistycznych – tylko 1 przypadek. Warto zwrócić uwagę na prawie całkowity zanik terroryzmu o podłożu separatystycznym i etnonacjonalistycznym, który jeszcze w 2020 r. stanowił istotną część tego zjawiska. Zmiana ta może być po części spowodowana ewolucją kryteriów klasyfikacyjnych stosowanych

[8] Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022*, https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2022-te-sat [dostęp: 4.02.2025].

przez niektóre państwa członkowskie, w wyniku czego pewne działania ekstremistyczne nie są kwalifikowane już jako terroryzm.

Dominującą liczebnie grupą zatrzymanych w 2021 r. były osoby podejrzewane o związek z dżihadyzmem – 260 aresztowań, głównie we Francji, Hiszpanii i Austrii. Drugą najliczniejszą kategorią byli przedstawiciele nurtów skrajnie prawicowych (64 osoby). Mniej liczne grupy aresztowanych stanowiły osoby powiązane z ruchami separatystycznymi i etnonacjonalistycznymi (26) oraz z terroryzmem lewicowym i anarchistycznym (19).

Autorzy raportu zwracają uwagę, że pandemia COVID-19 mogła w dużym stopniu przyczynić się do spadku aktywności terrorystycznej w wymiarze fizycznym, gdyż ograniczyła mobilność, komunikację i możliwości organizacyjne ugrupowań ekstremistycznych. Miała także wpływ na zmianę sposobu działania organizacji terrorystycznych. Zintensyfikowały się natomiast działania prowadzone w przestrzeni cyfrowej – m.in. w zakresie rekrutacji, radykalizacji, szerzenia propagandy i zbierania funduszy. Wymaga to od służb bezpieczeństwa wypracowania metod przeciwdziałania dostosowanych do nowych uwarunkowań. Spadku fizycznej aktywności terrorystycznej nie należy jednak interpretować jako trwałego zaniku zagrożenia. Wzrost liczby zamachów na świecie, odbudowa struktur ISIS i Al-Kaidy, rozwój skrajnej prawicy, a także nowe formy terroryzmu – takie jak ataki przy użyciu dronów, działania w cyberprzestrzeni czy współpraca struktur państwowych z grupami terrorystycznymi – wskazują na ewolucyjny charakter zagrożenia.

Terroryzm w Unii Europejskiej w 2022 roku

Jak podano w raporcie TE-SAT z 2023 r.[9], w 2022 r. na terenie państw UE doszło do 28 zdarzeń zaklasyfikowanych jako ataki terrorystyczne. Liczba ta obejmuje ataki udane, nieudane oraz udaremnione (18). Jest to istotny wzrost procentowy w stosunku do 2021 r., kiedy to odnotowano 15 takich przypadków. Jednocześnie w 2022 r. było ich znacznie mniej niż w latach wcześniejszych (zwłaszcza przed pandemią COVID-19 – w 2019 r. przeprowadzono 55 ataków[10]). Do największej liczby incydentów doszło

[9] Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023*, https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2023-te-sat [dostęp: 4.02.2025].

[10] Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022*…, s. 8–9.

we Włoszech (12), a także we Francji (6), Grecji (4) i Belgii (3), pojedyncze przypadki odnotowano w Niemczech, Hiszpanii i na Słowacji.

Pod względem ideologicznym największą aktywność wykazywały ugrupowania skrajnie lewicowe i anarchistyczne (18 incydentów). Działania motywowane dżihadem stanowiły 6 przypadków, a ideologią skrajnie prawicową – 4 przypadki. W rezultacie tych zdarzeń zginęły 4 osoby: 2 w wyniku ataków islamistycznych, 2 w związku z przemocą motywowaną ekstremizmem prawicowym.

W analizowanym okresie organy ścigania państw UE zatrzymały łącznie 380 osób podejrzewanych o działalność o charakterze terrorystycznym. Najwięcej zatrzymań było we Francji (93), Hiszpanii (46), Niemczech (30), Belgii (22) oraz we Włoszech i Holandii (po 21). Zdecydowana większość aresztowań dotyczyła terroryzmu dżihadystycznego (266 osób). W związku z terroryzmem prawicowym dokonano 45 zatrzymań, a lewicowym i anarchistycznym – 19. Ujęto także 18 osób powiązanych z terroryzmem separatystycznym i etnonacjonalistycznym, 26 – powiązanych z innymi formami terroryzmu oraz 6 osób, w przypadku których forma terroryzmu nie została określona.

W 2022 r. zakończono 427 postępowań sądowych związanych z przestępstwami o charakterze terrorystycznym, nieco więcej niż w poprzednich latach (w 2020 r. – 422 i w 2021 r. – 423). Najwięcej procesów odbyło się we Francji (110). Następne w kolejności były: Belgia (81), Niemcy (54), Austria (48), Hiszpania (42), Węgry, Holandia (po 26) i Włochy (21). Wskaźnik wyroków skazujących był wysoki, dla spraw związanych z terroryzmem lewicowym i prawicowym wyniósł 100%, a dla przypadków motywowanych ideologią dżihadystyczną – 84%. Procesy dotyczące terroryzmu separatystycznego zakończyły się wyrokiem skazującym w 68% przypadków.

Z analizy metod stosowanych przez sprawców wynika, że najczęściej wybierali oni prymitywne, lecz skuteczne środki ataku. Ekstremiści lewicowi i anarchistyczni wykorzystywali przede wszystkim improwizowane ładunki zapalające oraz materiały wybuchowe domowej konstrukcji. Dżihadyści używali głównie noży oraz przemocy fizycznej (np. uduszenia), a sprawcy związani z prawicowym ekstremizmem sięgali po broń palną. Z uwagi na to, że podejmowane działania nie wymagały ani zaawansowanych zasobów, ani skomplikowanej logistyki, czyniło je to trudnymi do przewidzenia i zapobieżenia.

Niezmiennie istotnym elementem działalności terrorystycznej była przestrzeń cyfrowa. Internet służył terrorystom nie tylko do szerzenia

propagandy i ideologii, lecz także do rekrutacji, pozyskiwania funduszy oraz planowania ataków. W tym celu były wykorzystywane zarówno popularne platformy mediów społecznościowych, jak i zamknięte fora dyskusyjne, szyfrowane komunikatory oraz gry wideo. Zwiększająca się decentralizacja kanałów komunikacji utrudnia służbom bezpieczeństwa efektywne działania, a w związku z tym ryzyko radykalizacji rośnie.

Dane z 2022 r. wskazują, że terroryzm pozostaje istotnym zagrożeniem dla państw członkowskich UE. Mimo że liczba aresztowań i wyroków skazujących utrzymuje się na stabilnym poziomie, a aktywność organizacji takich jak ISIS czy Al-Kaida w UE słabnie, zagrożenie ewoluuje. Oprócz klasycznych form przemocy coraz istotniejsze staje się monitorowanie przestrzeni cyfrowej, gdzie radykalizacja następuje w sposób szybki, rozproszony i często trudny do wykrycia. Służby bezpieczeństwa muszą stale dostosowywać swoje działania do zmieniającej się dynamiki współczesnego terroryzmu, jest to także wyzwanie dla systemów prawnych.

Terroryzm w Unii Europejskiej w 2023 roku

W 2023 r. odnotowano łącznie 120 incydentów terrorystycznych w 7 państwach członkowskich UE, z czego 98 zakończyło się realizacją ataku, 9 prób było nieudanych, a 13 udaremniły służby bezpieczeństwa. Największą aktywność wykazały grupy separatystyczne, odpowiedzialne za 70 ataków, oraz grupy lewicowe i anarchistyczne, które przeprowadziły 32 ataki. Ataków o podłożu dżihadystycznym było 14. Zginęło w nich 6 osób, a 12 zostało rannych. Były to zdarzenia o największej liczbie ofiar. Ponadto udaremniono 2 ataki planowane przez ekstremistów prawicowych.

Większość ataków w 2023 r. była skierowana przeciwko: IK (15 zdarzeń), firmom prywatnym (7), ludności cywilnej (4) i funkcjonariuszom policji (3). Wśród zgłoszonych form ataków najczęstsze były: podpalenia (20), zamachy bombowe (8), niszczenie mienia (6), ataki z użyciem noża (6) i broni palnej (5).

Z analizy raportu TE-SAT 2024[11] wynika, że zagrożenie terrorystyczne w UE ma różne podłoża ideologiczne. Oprócz dżihadystycznych grup terrorystycznych aktywność wykazują organizacje o charakterze separatystycznym, lewicowym, anarchistycznym oraz prawicowym. Różnorodność

[11] Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2024*...

motywacji ideologicznych przekłada się na zróżnicowane cele i metody działania, co utrudnia możliwości przeciwdziałania i prewencji.

Terroryści coraz częściej wykorzystują nowoczesne technologie, w tym sztuczną inteligencję i narzędzia cyfrowe, do planowania ataków, prowadzenia rekrutacji oraz propagandy. Zauważalny jest wzrost zainteresowania pozyskiwaniem informacji na temat produkcji broni przy użyciu drukarek 3D, a także instrukcji dotyczących użycia dronów, materiałów wybuchowych i broni chemicznej. Takie działania są obserwowane w środowiskach skupionych wokół różnych ideologii, co oznacza potrzebę szerokiego podejścia do monitorowania tych zagrożeń i przeciwdziałania im.

Raport TE-SAT 2024 wskazuje na istotny wpływ wydarzeń geopolitycznych na dynamikę zagrożeń terrorystycznych w UE. Na przykład atak Hamasu na Izrael w październiku 2023 r. i eskalacja konfliktu w Strefie Gazy wpłynęły na wzrost napięć i aktywności ekstremistycznej w Europie. Tego rodzaju wydarzenia mogą prowadzić do zwiększonej radykalizacji i mobilizacji zwolenników różnych ideologii ekstremistycznych.

Zagrożenia terrorystyczne w Unii Europejskiej. Wyzwania i postulaty

Raporty Europolu potwierdzają, że obszar UE jest jednym z regionów bardziej zagrożonych terroryzmem. Wśród państw europejskich o podwyższonym poziomie ryzyka należy wskazać zarówno te już wcześniej często atakowane, np. Francję, Włochy czy Niemcy, jak i inne, np. Polskę, Czechy czy państwa bałtyckie. Kazus Polski – chociaż w raporcie Europolu z 2024 r. nie odnotowano żadnej próby ataku w Polsce i tylko 1 aresztowanie z powodu działalności terrorystycznej – jest ważny m.in. ze względu na wzrost zainteresowania międzynarodowej opinii publicznej państwem polskim. Wynika ono nie tylko z jego prezydencji w Radzie UE czy zaangażowania na rzecz wspierania Ukrainy, lecz także z innych polityczno-dyplomatycznych działań Polski.

Nasilanie się zagrożenia terrorystycznego potwierdzają dane Europolu. W 2021 r. na terytorium państw członkowskich UE odnotowano 18 ataków, w 2022 r. – 28, a w 2023 r. było ich aż 120, co oznacza ponadczterokrotny wzrost względem roku poprzedniego. Na uwagę zasługuje również duża dysproporcja w 2023 r. między liczbą ataków przeprowadzonych (98) a udaremnionych (13). Ponad 90% wszystkich ataków w analizowanym roku

dotyczyło 2 państw: Francji i Włoch. Wskazuje to, do pewnego stopnia, na ograniczone geograficznie występowanie zagrożeń terrorystycznych. Wzrost zagrożenia terrorystycznego jest dostrzegany również przez opinię publiczną w UE. Jak wynika z badań ankietowych przeprowadzonych w 2024 r. na terytorium UE oraz Wielkiej Brytanii przez Fundację Bertelsmanna, w których wzięło udział 26 000 osób, terroryzm to drugie – zdaniem ankietowanych – największe zagrożenie pokoju i bezpieczeństwa. Takiej odpowiedzi udzieliło 21% badanych. Na pierwszym miejscu (25% respondentów) wskazano niedostateczną ochronę granic[12].

W odniesieniu do źródeł zjawiska terroryzmu w UE należy zwrócić uwagę, że w raportach Europolu podkreślono różnorodność przyczyn terroryzmu w UE. Ma on nie tylko, jak nadal dość często błędnie się uważa, podłoże islamistyczne. Na przykład w 2023 r. odnotowano aż 70 ataków o podłożu separatystycznym oraz etnonacjonalistycznym, 32 o podłożu lewicowym oraz anarchistycznym i 14 o charakterze dżihadystycznym. Możliwa jest dalsza eskalacja różnych nurtów terroryzmu, państwowego (inspirowanego np. przez Rosję czy Białoruś) i pozapaństwowego, podsycanego m.in. przez służby specjalne wrogich państw, choćby w odpowiedzi na zintensyfikowaną politykę antyrosyjską, wsparcie dla Ukrainy czy programy zbrojeniowe realizowane w UE. Generuje to również groźbę częstszego atakowania (fizycznego i w cybersferze) obiektów związanych z przemysłem zbrojeniowym, w tym zaliczanych do IK. Groźne jest też odradzanie się ISIS i towarzysząca temu ofensywa operacyjno-propagandowa w różnych częściach świata. Jest to spowodowane różnymi czynnikami, w tym spektakularnym sukcesem islamistów w Syrii.

W ostatnich latach celem o zwiększonym poziomie narażenia na ataki stała się IK. Terroryści dostrzegli, że uderzenie w sieci energetyczne, transport czy łączność może sparaliżować państwo równie skutecznie jak zamach na ludzi, a bywa łatwiejsze do przeprowadzenia. Raport TE-SAT 2024 wskazuje, że w 2023 r. aż 15 ataków terrorystycznych w UE było wymierzonych w IK (najwięcej w historii tych raportów). Były to głównie ataki na sieci przesyłowe, podpalenia masztów telekomunikacyjnych (ruch przeciwko 5G) czy próby zakłócenia transportu kolejowego. Za większością tych czynów stali separatyści i anarchiści – np. korsykańscy nacjonaliści atakowali obiekty związane z funkcjonowaniem francuskiej administracji rządowej,

[12] *Survey: Border security and terrorism top threats for EU citizens*, Yahoo, 20.11.2024, https://www.yahoo.com/news/survey-border-security-terrorism-top-092813566.html [dostęp: 4.02.2025].

a anarchiści we Włoszech niszczyli stacje energetyczne i linie kolejowe. Chociaż ataki na IK rzadko powodują ofiary śmiertelne, ich skutki społeczne są poważne – przerwy w dostawach prądu, transporcie czy komunikacji wywołują chaos i straty ekonomiczne. Są to zatem bardzo atrakcyjne cele z perspektywy terrorystów chcących uderzyć w społeczeństwo jako całość. Zagrożenia dla IK są ściśle powiązane z koncepcją zagrożeń hybrydowych. Atak terrorystyczny na sieć gazową czy system finansowy może być elementem szerszej kampanii terrorystycznej prowadzonej przez wrogie państwo lub grupę. Rok 2023 dowiódł, że w nadchodzących latach IK będzie w centrum strategii antyterrorystycznej UE (nowa agenda antyterrorystyczna UE ukaże się w drugiej połowie 2025 r.). Wiele nowych lub zmodyfikowanych zagrożeń dla obiektów IK wiąże się z opisaną na początku artykułu specyfiką piątej fali terroryzmu oraz z kształtowaniem się triady: terrorysta/terroryści – grupy przestępcze – służby specjalne wrogich państw. Jest to szczególnie niebezpieczne w przypadku terroryzmu państwowego, czego przykładem są m.in. działania Rosji, Białorusi czy Iranu. Państwa te korzystają z szerokiego spektrum narzędzi operacyjnych, w tym z podmiotów zastępczych lub pośredników, w celu m.in. zatarcia śladów. Zwraca na to uwagę m.in. fińska służba specjalna SUPO (fin. Suojelupoliisi) w raporcie obejmującym 2024 r.[13]

Warto podkreślić znaczny wzrost przestępczości w UE. Europol wskazuje wprost, że głównym zagrożeniem bezpieczeństwa wewnętrznego państw UE jest terror gangów kryminalnych. W Europie Środkowo-Wschodniej dotyczy to zwłaszcza grup pochodzących z obszaru postradzieckiego, np. ukraińskich czy gruzińskich. To zagrożenie może się nasilić wraz z zakończeniem wojny w Ukrainie, tak jak to się działo w byłej Jugosławii. Należy się liczyć m.in. ze wzmożonym przemytem broni, materiałów wybuchowych oraz współpracą grup przestępczych z terrorystami czy służbami specjalnymi wrogich państw. Świadczą o tym np. relacje gangów gruzińskich z rosyjskimi, a pośrednio też z tamtejszymi służbami specjalnymi.

W podsumowaniu należy podkreślić, że UE potrzebuje nie tylko nowego spojrzenia na problematykę zagrożenia terrorystycznego, lecz wręcz nowej filozofii antyterrorystycznej na poziomie strategicznym, tak jak

[13] SUPO, *National Security Overview 2025*, https://katsaus.supo.fi/documents/62399122/236002257/National%20Security%20Overview%202025.pdf/a4480ede-834e-6cc3-3c08-f3b762d06253/National%20Security%20Overview%202025.pdf?t=1741941168438 [dostęp: 4.02.2025].

w przypadku kompasu konkurencyjności i doktryny gospodarczej UE czy kształtowania obecnej polityki obronnej, w tym produkcji uzbrojenia. Potrzeba zmiany wynika nie tylko z raportów Europolu, Mario Draghiego[14] czy Sauliego Niinistö[15], lecz przede wszystkim z ponownej eskalacji i ewolucji zagrożenia terrorystycznego. Oznacza to również nowe wyzwania związane z ochroną IK przed aktywnością o charakterze terrorystycznym, wspieraną pośrednio przez podmioty państwowe, wrogie UE. Raporty TE-SAT wskazują, że Europol nie ma mandatu do bezpośredniego przeciwdziałania terroryzmowi państwowemu. Konieczna jest więc rewizja uprawnień agencji UE w tym zakresie oraz wzmocnienie współpracy z NATO w obszarze budowania odporności IK na ataki o charakterze terrorystycznym wspierane przez podmioty państwowe.

Nowe podejście do bezpieczeństwa w UE powinno dotyczyć nie tylko np. zagrożeń ze strony Rosji i jej sojuszników, rozwiązania problemu migrantów czy bezpieczeństwa energetycznego, lecz także wielu innych kwestii, w tym efektywnego zwalczania terroryzmu. Skuteczne przeciwdziałanie zagrożeniu terrorystycznemu wymaga pogłębienia współpracy (w tym wywiadowczej, logistycznej, prawnej, politycznej) wszystkich państw członkowskich UE oraz rozszerzonego współdziałania z NATO oraz z innymi sojusznikami w różnych częściach świata. Celem jest budowanie odporności nie tylko w wymiarze zewnętrznym, lecz także wewnętrznym.

Zagrożeniem dla spójnej polityki antyterrorystycznej UE mogą być partykularne interesy poszczególnych państw członkowskich, trwający w niektórych z nich kryzys polityczny, rozdźwięk w relacjach transatlantyckich, brak środków finansowych czy krach ekonomiczny zapowiadany przez różnych specjalistów. Na szczególne rozpatrzenie zasługuje scenariusz zakładający ograniczenie współpracy wywiadowczej pomiędzy USA a europejskimi partnerami, co mogłoby m.in. znacznie zmniejszyć efektywność działań antyterrorystycznych prowadzonych przez UE.

[14] M. Draghi, *The future of European competitiveness*, European Commission, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf [dostęp: 4.02.2025].

[15] S. Niinistö, *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, European Commission, https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf [dostęp: 4.02.2025].

Bibliografia

Parker T., Sitter N., *The Four Horsemen of Terrorism: It's Not Waves, It's Strains*, „Terrorism and Political Violence" 2016, t. 28, nr 2, s. 197–216. https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1112277.

Rapoport D., *It Is Waves, Not Strains*, „Terrorism and Political Violence" 2016, t. 28, nr 2, s. 217–224. https://doi.org/10.1080/09546553.2015.1112278.

Rapoport D., *Waves of Global Terrorism: From 1879 to the Present*, Columbia University Press 2022.

Richards A., *Defining terrorism*, w: *Routledge Handbook of Terrorism and Counterterrorism*, A. Silke (red.), New York 2019.

Wojciechowski S., *The Hybridity of Terrorism: Understanding Contemporary Terrorism*, Berlin 2013.

Źródła internetowe

Gunaratna R., *Global Terrorism Threat Forecast 2025*, „RSIS Commentary" 2025, nr 002, https://dr.ntu.edu.sg/bitstream/10356/182595/2/CO25002.pdf [dostęp: 9.03.2025].

Multi-Domain Operations in NATO – Explained, NATO, 5.10.2023, https://www.act.nato.int/article/mdo-in-nato-explained/ [dostęp: 2.03.2025].

Security Council debates growing terrorism threat in Africa, United Nations, 21.01.2025, https://news.un.org/en/story/2025/01/1159246 [dostęp: 5.03.2025].

SUPO, *National Security Overview 2025*, https://katsaus.supo.fi/documents/62399122/236002257/National%20Security%20Overview%202025.pdf/a4480ede-834e-6cc3-3c08-f3b762d06253/National%20Security%20Overview%202025.pdf?t=1741941168438 [dostęp: 4.02.2025].

Survey: Border security and terrorism top threats for EU citizens, Yahoo, 20.11.2024, https://www.yahoo.com/news/survey-border-security-terrorism-top-092813566.html [dostęp: 4.02.2025].

Inne dokumenty

Draghi M., *The future of European competitiveness*, European Commission, https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c--f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf [dostęp: 4.02.2025].

Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2020*, https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020 [dostęp: 4.02.2025].

Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2021*, https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2021-te-sat [dostęp: 4.02.2025].

Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2022*, https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2022-te-sat [dostęp: 4.02.2025].

Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2023*, https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2023-te-sat [dostęp: 4.02.2025].

Europol, *TE-SAT. European Union Terrorism Situation and Trend Report 2024*, https://www.europol.europa.eu/publication-events/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2024-eu-te-sat [dostęp: 4.02.2025].

Institute for Economics & Peace, *Global Terrorism Index 2025*, https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2025/03/Global-Terrorism-Index-2025.pdf [dostęp: 10.03.2025].

Niinistö S., *Safer Together. Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*, European Commission, https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf [dostęp: 4.02.2025].

Prof. dr hab. Sebastian Wojciechowski

Kierownik Zakładu Studiów Strategicznych i Bezpieczeństwa Międzynarodowego na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Główny analityk Instytutu Zachodniego w Poznaniu. Ekspert Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie ds. bezpieczeństwa, w tym terroryzmu. Redaktor naczelny „Przeglądu Strategicznego". Dwukrotny stypendysta Fundacji na rzecz Nauki Polskiej i Departamentu Stanu USA. Laureat nagrody naukowej Prezesa Rady Ministrów RP oraz nagrody naukowej ufundowanej przez Unię Europejską. Były dziekan Wydziału Politologii i Stosunków Międzynarodowych Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu. Członek m.in.: Komisji Bałkanistyki PAN, Rady Naukowej Centrum Badań nad Terroryzmem Collegium Civitas, Rady Programowej Projektu budowy Centralnego Okręgu Przemysłowego 2 (COP 2). Autor wielu ekspertyz i analiz przygotowanych dla polskich i zagranicznych instytucji, a także publikacji z zakresu stosunków międzynarodowych oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki: twardych i miękkich zagrożeń bezpieczeństwa, NATO, polityki bezpieczeństwa Polski i UE, hybrydowości terroryzmu. Ekspert NATO DEEP eAcademy ds. bezpieczeństwa wewnętrznego i międzynarodowego.

Kontakt: wojciechowski.s@wp.pl