

Przeciwdziałanie zagrożeniu terrorystycznemu Cesarstwa Japonii w rozwiązaniach systemowych narodowej polityki bezpieczeństwa

Koncepcja przeciwdziałania współczesnym zagrożeniom bezpieczeństwa o charakterze pozamilitarnym i wynikająca z niej polityka antyterrorystyczna Cesarstwa Japonii przewiduje znaczne angażowanie się państwa w przedsięwzięcia w wymiarze regionalnym. Jego skalę ogranicza jednak narzucona przez USA i obecnie krytykowana przez to państwo konstytucja, a zwłaszcza jej artykuł 9. Świadomość konieczności międzynarodowej aktywności Japonii w celu ograniczenia skali zagrożeń pozamilitarnych spowodowała, że Japonia buduje regionalny system zwalczania tych zagrożeń. Podstawową formą aktywności jest wsparcie przedsięwzięć o charakterze regionalnym oraz poszczególnych rozwiązań wdrażanych przez państwa regionu. Wymaga to jednak zarzucenia pacyfistycznej wizji aktywności międzynarodowej, co nie zawsze jest możliwe ze względu na interpretację zapisów konstytucji.

Polityka bezpieczeństwa Cesarstwa Japonii jest wypadkową poziomu oddziaływania współczesnych zagrożeń oraz uwarunkowań politycznych, wynikających z konsekwencji II wojny światowej. Ta specyficzna sytuacja powoduje, że kreowane w jej ramach przedsięwzięcia stanowią ciekawy przykład budowy rozwiązań systemowych. Dotyczy to zwłaszcza rozwiązań antyterrorystycznych, które postrzegane są w kontekście przeobrażeń regionalnych i geograficznych oraz uwarunkowań politycznych, jakie zaistniały w konsekwencji przegranej w II wojnie światowej. Uwarunkowania te determinują całokształt japońskiej polityki bezpieczeństwa, gdyż rozwiązania konstytucyjne, narzucone – co należy podkreślić – w 1945 roku przez Amerykanów, ograniczają jej zakres. Na mocy zapisów konstytucyjnych cesarstwo jest formalnie dziedziczną monarchią konstytucyjną, ale suwerenem jest nie cesarz, lecz naród. Pełnię władzy wykonawczej sprawuje natomiast rząd, który podlega szerokiej kontroli parlamentarnej. Nadzór nad działalnością instytucji bezpieczeństwa sprawuje rząd oraz niezależna *Państwowa Komisja ds. Bezpieczeństwa Publicznego* (*Kokka Kōan In-kai*). Jej pracami kieruje minister stanu, a 5-osobowy skład powoływany jest przez premiera za zgodą parlamentu¹. Zadaniem Komisji jest zagwarantowanie niezależności policji oraz utrzymanie demokratycznych zasad funkcjonowania administracji. Ma ona uprawnienia do kontroli działalności *Państwowej Agencji Policji* (NPA) oraz prawo wskazania premierowi kandydatury *Komisarza Generalnego NPA*. Natomiast za bezpieczeństwo państwa oraz prowadzenie misji pod auspicjami ONZ odpowiada Ministerstwo Obrony. Powołane

¹ W rządzie powołanym w 2009 roku funkcja przewodniczącego Komisji ds. Bezpieczeństwa Publicznego jest połączona ze stanowiskiem ministra stanu ds. sytuacji kryzysowych i przestępczości zorganizowanej.

zostało po raz pierwszy 9 stycznia 2009 roku w wyniku podniesienia rangi dotychczasowej Agencji Obrony Japonii (DJA)². Jego organy kierownicze tworzą minister wraz z zastępcą oraz dwoma sekretarzami parlamentarnymi oraz struktura dowódcza Japońskich Sił Samoobrony³. Jednak w procesie podejmowania decyzji w sprawie obronności decydują rolę odgrywa premier, jako przewodniczący Rady Bezpieczeństwa⁴. Rada posiada prawo do decydowania we wszelkich kwestiach związanych z obronnością, odpowiada za wytyczanie kierunków polityki bezpieczeństwa, w tym także zakres zaangażowania międzynarodowego państwa oraz określa założenia planu rozwoju Sił Samoobrony i kierunki rozwoju przemysłu obronnego. Jej skład tworzą szef gabinetu premiera oraz ministrowie spraw zagranicznych, finansów i obrony (do 1997 szef Agencji Obrony) oraz przewodniczący *Państwowej Komisji ds. Bezpieczeństwa Publicznego*. Na zaproszenie premiera w obradach mogą uczestniczyć także Szef Połączonych Sztabów Sił Samoobrony lub inni ministrowie. Ważną rolę w systemie bezpieczeństwa odgrywa również Ministerstwo Sprawiedliwości, które odpowiada za całokształt polityki migracyjnej oraz część działań podejmowanych w sferze zarządzania kryzysowego⁵. W pierwszym z wymienionych obszarów odpowiada za program zwalczania migracji poprzez przygotowanie i realizację Planu Kontroli Migracji⁶ oraz stosowanie poszczególnych procedur migracyjnych. Szczegółowe zapisy dotyczące zwalczania imigracji są określone w ustawach i rozporządzeniach ministerialnych, zwłaszcza w rozporządzeniu *No. 16* z 1990 roku, zaś procedury ekstradycyjne w obowiązującej od 1953 roku ustawie ekstradycyjnej⁷.

² W roku 2009 ministerstwo przygotowało kompleksowy plan reformy struktury i zakresu kompetencji, który jest na etapie uzgodnień politycznych. Jego założenia zob. http://www.mod.go.jp/e/d_policy/reform/pdf/reform200902.pdf.

³ Zgodnie z konstytucją Japonia nie posiada sił zbrojnych, a bezpieczeństwo państwa zapewniaj ochotnicza formacja – Japońskie Siły Samoobrony (JSS). Liczą one 240 tys. żołnierzy, ale posiadają znaczny potencjał bojowy i są jedną z najlepiej wyszkolonych i wyposażonych struktur zbrojnych w Azji. Zgrupowane są w trzech rodzajach sił: Lądowych, Morskich i Powietrznych Siły Samoobrony. Konstytucyjne ograniczenie możliwości ich użycia oraz obowiązujące założenia Doktryny Yoshidy (*Cesarstwo nie może się stać potęgą militarną stanowiącą zagrożenie dla innych państw*) powodują, że zwyczajowo ograniczano ich potencjał. Również i w ostatniej reformie utrzymano zasadę, że podstawowym celem operacyjnym Sił Samoobrony w przypadku konfliktu zbrojnego jest skuteczna obrona terytorium państwa, realizowana wspólnie ze stacjonującymi na jego terytorium siłami USA. Ich struktury kierownicze tworzą Szef Połączonych Sztabów oraz szefowie sztabów sił: Morskich, Lądowych i Lotniczych Sił Samoobrony.

⁴ Została ona powołana w 1986 roku Rada Bezpieczeństwa, zastępując funkcjonującą od 1956 roku Radę Obrony Narodowej.

⁵ Na początku XXI wieku premier Abe tworzył specjalne ministerstwo ds. zarządzania kryzysowego, ale obecny rząd zrezygnował z tego rozwiązania.

⁶ *Basic Plan for Immigration Control* <http://www.moj.go.jp/ENGLISH/information/bpic3rd.html>.

⁷ *Ministerial Ordinance No. 16 to Provide for Criteria Pursuant*, 24 May 1990, <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/data/mopcp.pdf>. Określająca procedury ekstradycyjne ustawa nr 68 z 1953 r., została zmodyfikowana poprzez kolejne ustawy: nr 163 z 1954 r., nr 86 z 1964 r., nr 70 z 1978 r., nr 89 z 1993 r. i nr 84 z 2004 r.

Japonia w międzynarodowym systemie reagowania kryzysowego pod auspicjami ONZ

Nadana przez Amerykanów konstytucja Japonii znacznie ograniczała aktywność cesarstwa na arenie międzynarodowej. Polityka ta została usankcjonowana przez samych Japończyków w przyjętej przez nich *Doktrynie Yoshidy*⁸. Jej założenia przewidywały, że warunkiem odbudowy politycznej i ekonomicznej pozycji Japonii jest współpraca z państwami demokratycznymi i w ponadnarodowych strukturach polityczno-ekonomicznych⁹, oraz aprobata narzuconej ścisłej współpracy z USA. Uznawała ona także konieczność zapewnienia bezpieczeństwa państwa poprzez udostępnienie terytorium kraju siłom zbrojnym USA. Dopiero po upadku świata dwubiegunowego Japonia zdecydowała się na powolne zarzucenie tej doktryny, chociaż pierwsze zmiany w tej koncepcji politycznej zostały zarysowane w ogłoszonym w 1986 roku *Raporcie Haruo Meakawy*¹⁰. Powodem ewolucji tego stanowiska były wewnętrzne spory co do konieczności uczestnictwa w działaniach podjętych w 1990 roku wobec Iraku. Skala uzależnienia od dostaw ropy naftowej z Zatoki Perskiej wymagała więc podjęcia jakiejś formy uczestnictwa w działaniach na rzecz wyzwolenia Kuwejtu, ale interpretacje zapisów konstytucyjnych (artykułu 9)¹¹ uniemożliwiły to zaangażowanie¹². Świadomość skali zagrożenia gospodarczego, jakie mogła przynieść niemożliwość angażowania się państwa w tego typu działania, doprowadziła do podjęcia przez gabinet premiera Miyazawy prac nad określeniem zakresu angażowania się cesarstwa w budowę regionalnego systemu bezpieczeństwa. Na wniosek rządu 15 lipca 1992 roku japoński parlament przyjął ustawę o *przekazaniu do dyspozycji ONZ Sił Samoobrony*. Jednak równocześnie potwierdził on, że proces ten będzie uwzględniał jedno z założeń *Doktryny Yoshidy* głoszące, iż cesarstwo nie może się stać potęgą militarną stanowiącą zagrożenie dla innych państw. W konsekwencji za możliwe uznano czynne uczestnictwo w prowadzonych pod auspicjami ONZ operacjach typu *peace-keeping* (budowaniu pokoju). Określono również formy zaangażowania Sił Samoobrony uznając za takie działania humanitarne lub nadzоровanie przebiegu wyborów oraz budowę administracji. W pozostałych rodzajach operacji

⁸ Jej twórcą był ówczesny premier i minister spraw zagranicznych Shigeru Yoshida. Hasłem przewodnim tej koncepcji politycznej była teza, że *Historia dostarcza licznych przykładów zwycięstw państw za pomocą środków dyplomatycznych po przegranej wojnie*.

⁹ Za takie uznano Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Bank Światowy i GATT.

¹⁰ Uznano w nim, że celem cesarstwa będzie przekształcenie Japonii w mocarstwo trójwymiarowe (ekonomiczne, polityczne i militarne), a za podstawowe formy oddziaływania uznano przedsięwzięcia zmierzające do otwarcia japońskiego rynku, liberalizację zasad obrotu towarowego, zmiany systemu edukacyjnego, wymianę kulturalną oraz militarne zaangażowanie w procesy stabilizacyjne.

¹¹ *Naród japoński, dążąc szczerze do międzynarodowego pokoju opartego na sprawiedliwości i porządku, wyrzeka się na zawsze wojny jako suwerennego prawa narodu, jak również użycia lub groźby użycia siły jako środka rozwiązywania sporów międzynarodowych. Dla osiągnięcia celu określonego w poprzednim ustępie nie będą nigdy utrzymywane siły zbrojne lądowe, morskie i powietrzne ani inne środki mogące służyć wojnie. Nie uznaje się prawa państwa do prowadzenia wojny*. Cyt. za: *Konstytucja Japonii z 3 listopada 1946 r.* w tłumaczeniu Teruji Suzuki. Przedstawiony zapis interpretowany był jednoznacznie jako zakaz rozwiązywania sporów międzynarodowych przy użyciu siły, posiadania potencjału wojskowego lub mającego charakter ofensywny.

¹² Cesarstwo sfinansowało część kosztów operacji Pustynna Burza, przeznaczając na ten cel 13 mld dolarów; okręty Morskich Sił Samoobrony uczestniczyły w operacji likwidacji min morskich po zakończeniu działań bojowych.

ONZ aktywność Sił Samoobrony ograniczona została do udzielania wsparcia logistycznego. Natomiast jednoznacznie zabroniono takich form aktywności jak:

- nadzorowanie przerwania ognia i prowadzenia działań zbrojnych przez strony konfliktu;
- rozbijanie walczących stron;
- prowadzenie akcji patrolowych w strefie konfliktu.

Przedstawiona powyżej interpretacja art. 9 konstytucji pozwoliła na uczestnictwo w misji ONZ w Kambodży, Mozambiku, Zairze, na Wzgórzach Golan, w Afganistanie, Nepalu, Sudanie i Timorze Wschodnim. Siły Samoobrony uczestniczyły także w klasycznych misjach humanitarnych po kataklizmach w Indonezji i Pakistanie¹³. Skala uczestnictwa w międzynarodowych przedsięwzięciach stabilizacyjnych zwiększyła się po roku 2001, gdy rząd Junichiro Koizumiego zdecydował się na zaangażowanie cesarstwa w globalnej wojnie z terroryzmem. Podstawę prawną tego zaangażowania stanowiła decyzja parlamentu z 1999 roku wprowadzająca pojęcie *noncombat jones* oraz tak zwane *Środki specjalne do walki z terroryzmem*¹⁴. Dokumenty te formalnie sankcjonowały prawo do działania japońskich oddziałów w ramach sił pokojowych na *obcych terytoriach, wodach i w przestrzeni powietrznej, w miejscach gdzie żadne akcje wojenne się nie odbywają i żadne takie akcje nie będą miały miejsca do czasu zakończenia działań*¹⁵. Na tej podstawie Siły Samoobrony realizowały zadania wsparcia logistycznego dla operujących na Oceanie Indyjskim sił w ramach *Enduring Freedom*¹⁶ oraz w ramach koalicji antyirackiej¹⁷. Japońskie komponenty zbrojne uczestniczyły także w dziesięciu misjach ONZ oraz ośmiu międzynarodowych operacjach ratowniczych związanych z klęskami żywiołowymi oraz w działaniach antyirackich w Zatoce Adeńskiej. Cesarstwo pokrywa także prawie 17% budżetu misji pokojowych.

Zaproponowana przez premiera Koizumiego wizja polityki bezpieczeństwa została usankcjonowana w przyjętym w 2004 roku *The National Defence Program Guidelines* (NDPG)¹⁸, a następnie zmodyfikowana w oparciu o przyjęty w roku 2009 *Katsumata*

¹³ Zob. MOD, *International Peace Cooperation Activities*.

¹⁴ Zostały one przyjęte przez parlament 29 października 2001 roku. Zob. *The Anti-Terrorism Special Measures Law*, 29 October 2001, http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou_e.html.

¹⁵ *The Iraq Reconstruction Assistance Special Measures Law* art. 2.3 Zob. journal.unair.ac.id/filerPDF/global%20mt.pdf.

¹⁶ Japonia skierowana na wody Oceanu Indyjskiego 5 jednostek – 2 zbiornikowce i 3 okręty.

¹⁷ Podkreślić należy, że skonstruowana w tym okresie polityka bezpieczeństwa oparta została na założeniu, że bezpieczeństwo państwa zapewni polityka zmierzająca do stabilizacji sytuacji politycznej w regionie oraz podtrzymanie strategicznego sojuszu z USA. Zakłada ona udzielanie wszechstronnej pomocy państwom regionu, udział w misjach pod auspicjami ONZ o charakterze policyjnym i rozjemczym oraz polityce szerokich konsultacji międzynarodowych. Natomiast współpracy z USA nadano nowy wymiar przez podpisanie w 1996 roku dwustronnej *Deklaracji o sojuszu na XXI wiek*. Poszerza ona zakres amerykańskich zobowiązań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych w pobliżu Japonii.

¹⁸ Dokument ten zmodyfikowano w roku 2009, a jedną z najważniejszych zmian wynikających z wdrażania NDPG było nadanie dotychczasowej Agencji Obrony rangi ministerstwa. Znaczącej modyfikacji poddano także system obrony, wdrażając programy rozwojowe dotyczące systemów obrony przeciwrakietowej oraz dokonując reformy Japońskich Sił Samoobrony. System obrony przeciwrakietowej został stworzony przy współpracy z USA, a w jego skład wchodziły baterie Patriot PAC-3 oraz zintegrowany system zwalczania broni balistycznej Aegis System, który oddano do użytku w 2007 roku.

Report. Za najpoważniejsze zagrożenia bezpieczeństwa państwa uznano piractwo i terroryzm oraz wzrost potęgi militarnej Chin, Korei Północnej i Rosji¹⁹. W planach obrony duże znaczenie w przywiązuje się do zapewnienia swobody żeglugi²⁰ oraz niwelowania możliwości przeprowadzenia ataku raketowego. Z tego względu większość podejmowanych obecnie programów inwestycyjnych dotyczy rozbudowy potencjału morskiego i obrony przeciwraketowej²¹.

Zwalczanie terroryzmu w rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych

Terroryzm jest traktowany jako jedno z poważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa państwa, ale do roku 2001 zakładano, że ewentualny atak terrorystyczny zostanie przeprowadzony przez organizację działającą na terenie Japonii i będzie miał charakter klasycznego aktu terroru²². Stworzony na podstawie tego założenia system przeciwdziałania nakładał na instytucje bezpieczeństwa zadanie infiltracji organizacji podejrzanych o stosowanie terroryzmu oraz tworzenie rozbudowanych procedur reagowania kryzysowego. Po zamachu *Aum Shinrikyo* Agencja Obrony dokonała przeglądu systemu antyterrorystycznego i w 1981, a następnie w 1984 roku zaproponowała stosowne rozwiązania prawne i organizacyjne. Sprowadzały się one w dużej mierze do szczegółowych procedur postępowania w przypadku przeprowadzenia zamachu terrorystycznego. W roku 1998 rząd japoński przyjął rozporządzenie dotyczące działań w przypadku zaistnienia poważnego ataku terrorystycznego oraz ustawy dotyczące ochrony obywateli²³. Nowy wymiar przeciwdziałania zagrożeniu terrorystycznemu nadały zamachy z 11 września 2001 roku. Wynikało to zarówno z przeświadczenia o możliwości zaistnienia ataku na terytorium Japonii, z powodu sojuszu z USA, jak i ze wzrostu znaczenia regionalnego państwa. W ciągu tygodnia japoński rząd sformułował nową strategię, która przewidywała aktywne zaangażowanie się państwa w zwalczanie terroryzmu w wymiarze międzynarodowym, traktując to zadanie jako zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa narodowego oraz budowę jednolitego, ponadnarodowego

¹⁹ *Defense of Japan 2009 (Annual White Paper)*, http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2009.html. Natomiast *Katsumata Report* zob. <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ampoboue/2/200908houkoku.pdf>.

²⁰ Co przejawia się koniecznością zapewnienia kontroli i monitoringu akwenów morskich oraz przestrzeni powietrznej.

²¹ Wdrażany od 2005 roku program zakłada zmniejszenie nakładów na konwencjonalne siły obrony, między innymi poprzez ograniczenie potencjału pancernego (do 600 czołgów), rozbudowę sił szybkiego reagowania oraz komponentu morskiego i powietrznego. Morskie Siły Samoobrony realizują dwa programy rozwojowe w postaci projektu budowy okrętów podwodnych i czterech niszczycieli o wyporności 5000 t. Koszt tylko drugiego projektu szacowany jest na 84,8 miliardów jenów. Natomiast Lotnicze Siły Samoobrony w roku 2012 kończą budowę systemu wczesnego ostrzegania przez atakiem raketowym oraz unowocześniają siły powietrzne wyposażając się od 2000 roku w nowoczesne myśliwce (76 szt. Mitsubishi F-2) oraz wprowadzając na wyposażenie samoloty transportowe Kawasaki C-X. Tym samym tylko w 2009 roku budżet obronny wyniósł 4702,8 mld jenów.

²² Potwierdził to zamach sekty *Aum Shinrikyo* z 20 marca 1995 r. Założona przez Shōkō Asaharę religijna sekta dokonała najokrutniejszego aktu terrorystycznego w historii Japonii, który przeprowadziła w tokijskim metrze. W wyniku rozpylenia gazu bojowego o nazwie sarin śmierć poniosło 12 osób, a ponad 5000 zostało zatrutych.

²³ *Initial Measures of the Government in Case of A Serious terrorism Attack*. 10 April 1998.

systemu zwalczania tego zagrożenia. Strategię tę zaprezentowano w *The Anti-Terrorism Special Measures Law* z 29 października 2001 roku. Praw te przewidywały możliwość podjęcia działań antyterrorystycznych zarówno na terytorium kraju, jak i na japońskich akwenach morskich oraz wodach otwartych i terytoriach państw obcych (jeżeli wyrażą one taką zgodę). Zastrzeżono także prawo do zaangażowania się w przedsięwzięcia międzynarodowe²⁴. W wymiarze wewnętrznym oprócz objęcia ścisłą procedurą kontrolną amerykańskich baz wojskowych i żołnierzy wprowadzono szczegółowe zapisy dotyczące kontroli imigrantów i osób przyjeżdżających do Japonii. Przewidziano między innymi wzmocnienie systemu wymiany informacji na temat migracji pomiędzy instytucjami państwowymi, umożliwienie udzielenie odmowy wjazdu do Japonii osob fizycznych i podmiotów wymienionych na amerykańskiej i ONZ-towskiej listach instytucji i osób podejrzanych o terroryzm oraz nałożono obowiązek wykorzystywania zaawansowanych technologii w systemach kontroli ruchu pasażerskiego na japońskich lotniskach i ściślejszej kontroli bagażu ręcznego. Wyznaczono także szczegółowe zadania dla poszczególnych instytucji centralnych w zakresie przeciwdziałania zagrożeniu terrorystycznemu²⁵. W listopadzie 2002 roku rząd przedstawił także strategię przeciwdziałania zagrożeniu atakiem terrorystycznym z wykorzystaniem broni biologicznej i chemicznej, która w praktyce zakładała zaostrzenie kontroli oraz rozszerzenie uprawnień instytucji rządowych do ich przeprowadzenia. Natomiast od roku 2004 wdrożył prawne i organizacyjne rozwiązania dotyczące przeciwdziałaniu zagrożeniu terrorystycznemu. Przewidywały one realizację kompleksowych przedsięwzięć, prowadzonych na obszarze państwa, regionu (w ramach ASEAN) oraz mających wymiar ponadregionalny. Koncepcja ta została ogłoszona w *Planie Przeciwdziałania Terroryzmowi (Action Plan for Prevention of Terrorism)*²⁶. Podstawowym założeniem jest teza, że skuteczne ograniczanie możliwości przeprowadzenia aktu terroru na terytorium Japonii musi uwzględniać działania antyterrorystyczne prowadzone na terytorium państwa oraz współpracę międzynarodową o charakterze transgranicznym²⁷. Jej zakres obejmować powinien dziewięć osiem obszarów, a Japonia zobowiązywała się do udzielenia państwom regionu wszechstronnej pomocy. W ramach pierwszego obszaru przeciwdziałania, określonego jako *przeciwdziałanie imigracji*, do przedsięwzięć prowadzonych na terytorium Japonii zaliczono:

- wymianę informacji i koordynację działań pomiędzy instytucjami centralnymi;
- wprowadzenie od stycznia 2005 roku badań AFIS (kontroli odcisków palców) i wzmożonej kontroli wydawania wiz;
- wykorzystanie od 2005 roku danych biometrycznych w procedurze migracyjnej i przekraczania granicy;
- tworzenie bazy zagubionych paszportów (od 2004 roku).

Natomiast w ramach współpracy regionalnej podjęto przedsięwzięcia mające na celu wprowadzenie jednolitej polityki paszportowej, przeprowadzenie cyklu szkoleń służb migracyjnych obejmujących między innymi ocenę źródeł migracji oraz metod fałszowania

²⁴ *Ibidem*, s. 1, 4.

²⁵ *Ibidem*, s. 5-7.

²⁶ *Action Plan for Prevention of Terrorism, Headquarters for promotion of measures Against Transnational Organized Crime and Other Relative Issues and International Terrorism*, Tokyo 10 December 2004.

²⁷ *Ibidem*, s. 4-7.

dokumentów. Japonia udzieliła także pomocy finansowej Tajlandii w celu dofinansowania budowanego w tym państwie systemu kontroli migracji.

Drugim z wymienionych w *Planie obszarów aktywności* jest *bezpieczeństwo lotnictwa cywilnego*. Działania wewnętrzne polegały na wprowadzeniu szczegółowych procedur bezpieczeństwa na lotniskach oraz powołaniu zespołu składającego się z szefów ministerstw i agencji rządowych nadzorujących ruch osobowy i towarowy w portach i na lotniskach, a także władz lotniska i policjantów mających nadzorować działania podejmowane w portach lotniczych. Natomiast w ramach kooperacji ponadnarodowej udzielono pomocy finansowej i organizacyjną w celu poprawy wyposażenia lotnisk i wdrożenia szczegółowych planów bezpieczeństwa portów lotniczych Indonezji²⁸. Kolejny obszar aktywności to bezpieczeństwo żeglugi i gospodarki morskiej, które zapewniane jest poprzez:

- wzmocniony nadzór akwenów morskich ruchu statków (także pod względem zapobiegania imigracji);
- wprowadzenie monitoringu optycznego oraz zwiększenie częstotliwości patroli;
- wzmocnienie systemu zarządzania ryzykiem w portach morskich.

Działania ponadnarodowe w tym obszarze to przede wszystkim pomoc organizacyjna i finansowa udzielana Indonezji²⁹, Kambodży³⁰ oraz Filipin³¹.

Trzeci obszar to *zwalczanie multinarodowej przestępczości zorganizowanej*, prowadzone poprzez zaostrzone inspekcje celne, ukierunkowane na zwalczanie przemytu broni i materiałów wybuchowych, oraz wdrożenie rygorystycznego systemu kontroli w odniesieniu do osób oraz towarów (zwłaszcza wysyłanych i pozostawionych bez pasażera lub załogi³²). Działania te są zostały powiązane z kolejnym obszarem aktywności, jakim jest zwalczanie procederu finansowania terroryzmu. W ramach przedsięwzięć wewnętrznych jest ono realizowane przez wdrożenie *Międzynarodowej Konwencji o Zwalczaniu Finansowania Terroryzmu* ONZ i rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1373 oraz ustawodawstwa w zakresie prawa dewizowego, zwalczania przestępczości zorganizowanej umożliwiającej między innymi identyfikację klientów przy otwarciu konta bankowego, nakładanie sankcji karnych za prowadzenie działalności finansowej niezgodnie z prawem oraz zamrożenie aktywów osób podejrzanych o nielegalne transakcje. W ramach kooperacji regionalnej podjęto działania zmierzające do zachęcania państw regionu do przyjęcia zmodyfikowanej w 2004 roku *Międzynarodowej Konwencji o Zwalczaniu Finansowania Terroryzmu* ONZ oraz zaoferowano wsparcie finansowe w wysokości miliona dolarów dla inicjatywy Azjatyckiego Banku Rozwoju (ADB) przewidującego stworzenie funduszu rozwoju gospodarczego

²⁸ Jest to kompleksowy projekt przewidujący wyposażenie lotnisk i portów w specjalistyczny sprzęt i urządzenia kontrolne. Skala udzielonej pomocy wyniosła 774 mln jenów.

²⁹ Polegała ona na wsparciu działań patrolowych akwenów morskich, zwalczaniu piractwa oraz terroryzmu na morzu i rozprzestrzeniania broni oraz na pomocy finansowej, skierowanej na pokrycie kosztów patroli akwenów morskich. Wyniosła ona 1,921 mln jenów.

³⁰ Przekazano w jej ramach 927 mln jenów, które przeznaczono na prowadzenie wspólnych działań antyterrorystycznych oraz wyposażenie i zabezpieczenie urządzeń kontrolnych w głównych portach tego państwa.

³¹ Przyznaną kwotę w wysokości 609 mln jenów przeznaczono na zakup urządzeń poprawiających skuteczność działania monitoringu akwenów w ramach systemu bezpieczeństwa żeglugi.

³² W ramach kooperacji międzynarodowej japońscy eksperci prowadzą szkolenie z zakresu kontroli eksportu i wsparcia wywiadowczego oraz wykorzystywania nowoczesnych technologii do wykrycia przemytu.

i bezpieczeństwa oraz dla regionalnych projektów finansowanych przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

Praktyczne działania konterrorystyczne prowadzone są w ramach obszaru *Zwalczanie terroryzmu* i w wymiarze wewnątrzpaństwowym sprowadzają się do ustanowienia systemu analizy, oceny gromadzenia danych o zagrożeniu terrorystycznym³³, rozszerzenia i uszczegółowienie zasad ochrony przez użyciem broni biologicznej i chemicznej oraz materiałów rozszczepialnych³⁴, a także ochrona obiektów infrastruktury krytycznej (elektrownie jądrowe, kolej, lotniska). Działania te wzmacniane są w ramach współpracy międzynarodowej, przewidującej prowadzenie polityki zmierzającej do zachęcania państw regionu do wdrażania międzynarodowych konwencji i rozwiązań i dotyczących zwalczania terroryzmu³⁵. Dodatkowym zadaniem jest samodzielna lub prowadzona pod auspicjami ONZ i przy współpracy z Regionalnym Centrum Zwalczania Terroryzmu w Azji Południowo-Wschodniej SEARCCT polityka upowszechniania procedur zapobiegania zagrożeniu i sposobów reagowania w przypadku aktów terroru z użyciem broni chemicznej i biologicznej.

Ostatnim obszarem aktywności antyterrorystycznej Japonii jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom przez przygotowanie funkcjonalnego systemu bezpieczeństwa publicznego. W ramach rozwiązań narodowych wprowadzono regulacje zwiększające uprawnień policji w postaci prawa do prowadzenia działań zapobiegawczych i prewencyjnych (uprzedzających) w sytuacji stwierdzenia możliwości przeprowadzenia aktu terroru mającego na celu zadanie śmierci lub sprowadzenia kalectwa³⁶. Regionalne działania sprowadzono natomiast do udzielania pomocy finansowej wybranym państwom³⁷.

Pośród działań antyterrorystycznych dużą wagę przywiązuje się do monitorowania organizacji mogących posłużyć się terroryzmem. Działania wywiadowcze prowadzi, podporządkowana szefowi rządu, Agencja Wywiadu – *Naichō*, lecz jej zadaniem jest głównie koordynacja działań w ramach *białego wywiadu*. Natomiast za realizację przedsięwzięć kontrwywiadowczych i przeciwdziałanie zagrożeniom o charakterze ustrojowym odpowiada, podporządkowana ministrowi sprawiedliwości, Agencja Bezpieczeństwa – PSIA

³³ Poprzez automatyczne przekazywanie danych z ministerstw i agencji rządowych do Dyrekcji ds. Wywiadu i podlegają ocenie rządu.

³⁴ W postaci wzmocnionych kontroli zakładów produkujących takie środki i wzmocnienie ich ochrony przed kradzieżą. Podstawą jest znowelizowane rozporządzenie z 8 listopada 2001 roku określające działania w przypadku ataku biologicznego i chemicznego.

³⁵ W jej ramach dofinansowano indonezyjski plan zwalczania tego rodzaju zagrożenia, przekazując w latach 2005-2007 126 mln USD.

³⁶ *Japan's Anti-Terror Response* http://www.japanlaw.info/law2004/Japan_Law_2004_Japans_Antiterror_Response.html.

³⁷ Objęto nimi: Indonezję (finansowanie procesu reorganizacji struktur oraz systemu szkolenia policjantów), Irak (przewidując przede wszystkim wyposażenie w sprzęt motoryzacyjny oraz szkolenie policji prowincji Al Muthanna), Afganistan (wyposażenie policji w prowincji Mazar-e-Shari) oraz Filipiny (wdrożenia systemu automatycznej identyfikacji odcisków palców AFIS). Projekt wsparcia zmian strukturalnych indonezyjskiej policji przewidywał pomoc w wysokości 448 mln jenów, a na szkolenie i wyposażenie policji 518 mln jenów. Udzielono je w dwóch transzach we wrześniu 2004 i 2005 roku. Skala pomocy udzielonej Irakowi to 2,621 mld jenów, a sam proces szkolenia policjantów w prowincji Al Muthanna został sfinansowany w październiku 2005 roku i kosztował 377 mln jenów. Pomoc dla Afganistanu w wyniosła 111 mln USD, zaś w przypadku Filipin 13 mln USD.

(*kōanchōsa-chō*)³⁸. Podstawy prawne działań Agencji stanowią ustawy z 21 lipca 1952 roku o przeciwdziałaniu działaniom wywrotowym³⁹ oraz z 27 grudnia 1999 roku o infiltracji organizacji planujących masowe morderstwa. Zobowiązują one PSIA do wykorzystywania środków mających na celu infiltrację i kontrolę działalności organizacji, których działania mogą mieć charakter antyustrojowy, antypaństwowy lub terrorystyczny. Szczegółowe uprawnienia wykonawcze zezwalają Agencji na podejmowanie decyzji o delegalizacji organizacji oraz nakładania sankcji karnych na osoby popełniające przestępstwa przeciwko demokracji i bezpieczeństwu obywateli⁴⁰. Natomiast działania operacyjne w walce z terroryzmem prowadzi jednostka *Tokubetsukeibitai*⁴¹, funkcjonująca w ramach Japońskich Sił Samoobrony. Wykorzystuje się ją do prowadzenia operacji specjalnych i od 2004 roku prowadzi ona działania w ramach operacji ONZ, poza terytorium Japonii⁴². Policyjne siły antyterrorystyczne (*Tokushu Kiusiu Butai*) wykonują natomiast zadania ochrony osobistej i budynków rządu, parlamentu oraz są wykorzystywane do działań antyterrorystycznych, a także wszelkich działań, w których przestępcy używają broni palnej⁴³ i dochodzi do przetrzymywania lub porwania osób. W ramach *Tokushu Kiusiu Butai* funkcjonuje 300 grup specjalnych, rozmieszczone są one w strukturach policji na poziomie prefektur, ważniejszych aglomeracji miejskich oraz obiektów infrastruktury krytycznej. W ich składzie znajdują się trzy grupy specjalne: dowodzenia, taktyczna oraz rozpoznania i wsparcia technicznego. Od roku 2005 odpowiadają one za ochronę portów lotniczych oraz obiektów armii amerykańskiej⁴⁴. Zwalczaniem piractwa i terroryzmu na akwenach morskich zajmuje się funkcjonująca w strukturach straży granicznej jednostka *Tokushu Keibitai*. Jej zasadniczym zadaniem jest szybkie reagowanie na incydenty terrorystyczne na japońskich akwenach morskich oraz przeciwdziałanie porwanom statków. Ponadto jest wykorzystywana jako jednostka zwalczająca działania wywiadowcze i dywersyjne prowadzone na akwenach morskich. Posiada dwa oddziały specjalistyczne, stacjonujące w Kobe i Osace, która jest główną bazą *Tokushu Keibitai*.

³⁸ *Kōanchōsa-chō* została założona w 1952 roku jako agencja badania oraz kontroli wewnętrznej działalności wywrotowej. Od chwili powstania monitorowała ona poziom zagrożenia terrorystycznego, początkowo poprzez kontrole działań Komunistycznej Partii Japonii, a później organizacji posługujących się terroryzmem. Szczególną uwagę zwracano na sektę *Aum Shinrikyo*.

³⁹ Szczegółowe omówienie tej ustawy prezentuje publikacja C.H. Uyehara, *The Subversive Activities Prevention Law of Japan. Its Creation 1951-52*, Tokyo 2010.

⁴⁰ Struktura organizacyjna Agencji to: trzy departamenty (ds. Ogólnych, Departament Pierwszy Wywiadu oraz Departament II Wywiadu), 8 biur regionalnych (znajdujących się w Sapporo, Sendai, Tokio, Nagoi, Osace, Hiroszimie, Fukuocie i Takamatsu) oraz 43 urzędy bezpieczeństwa Publicznego na szczeblu prefektur.

⁴¹ Do roku 2008 funkcjonowała pod nazwą *Tokushu Sakusen Gun.* Oficjalna strona jednostki (w języku japońskim) znajduje się pod adresem <http://www.mod.go.jp/gsd/crf/pa/crforganization/sfg/SOGindex.html>

⁴² Jej struktura to dowództwo składające się z 4 departamentów (ds. Ogólnych, Planowania, Wywiadu i Wsparcia), oddziałów specjalnych przeznaczonych do działań morskich, w górach, obszarach zurbanizowanych, a także snajperów oraz przygotowanego do walki z organizacjami mafijnymi i przestępczymi, wreszcie ze struktur szkoleniowych.

⁴³ Jednostka ma charakter tajny, a jej powołanie oficjalnie ogłoszono w 1997 roku (jednak już od 1977 roku policja posiadała oddziały specjalne, które uczestniczyły w działaniach o charakterze antyterrorystycznym). Pierwsze oficjalne zdjęcie żołnierza formacji specjalnej media opublikowały w roku 1979, w trakcie relacji z akcji odbicia zakładników przetrzymywanych w Banku Mitsubishi w Osace.

⁴⁴ Chapter 4 Maintenance of Public Safety and Disaster Countermeasures, *The White Paper on Police 2009*, s. 148 http://www.npa.go.jp/english/kokusai9/White_Paper_2009_1.pdf.

Podsystem zarządzania kryzysowego i jego rola w strategii antyterrorystycznej Cesarstwa Japonii

Ze względu na duże prawdopodobieństwo wykorzystania przez sprawców aktu terroru specyfiki geograficzno-urbanistycznej Japonii w strategii antyterrorystycznej ważne miejsce zajmuje system zarządzania kryzysowego. Jest on przygotowany do natychmiastowej reakcji na zaistnienie zagrożenia w postaci trzęsienia ziemi, erupcji wulkanów oraz sztormów i powodzi. Ze względu na formę urbanizacji kraju system ten ukierunkowany jest na ochronę ludności i likwidację skutków katastrof. Zadanie to sprowadzono do obowiązku wykorzystania przez państwo wszelkich dostępnych technik ratowniczych i technologii oraz zasobów ludzkich w celu ochrony ludzkiego życia i zdrowia w przypadku zaistnienia zdarzenia kryzysowego, a także do zapobiegania możliwości ich wystąpienia i minimalizowania skutków. Zadanie kierowania działaniami antykryzysowymi na szczeblu centralnym spoczywa na premierze i rządzie⁴⁵. System ten jest scentralizowany i zbudowany w oparciu o strukturę administracyjną państwa. Tworzy go około 1 miliona pracowników, mających obowiązek podjęcia natychmiastowych działań prewencyjnych w sytuacjach zagrożeń klęskami naturalnymi, katastrofami technicznymi, a także w sytuacji zagrożenia pożarowego⁴⁶. Centralnym organem systemu zarządzania kryzysowego jest Agencja Zarządzania Służbami Pożarniczymi i Ratunkowymi (*Fire and Disaster Management Agency – FDMA*). Funkcjonuje ona w strukturze Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Komunikacji. Organy kierownicze to komendant z zastępcą i asystentem oraz Wydział ds. Ogólnych, w ramach którego funkcjonują Biuro ds. Ochrony Ludności i Biuro ds. Kierowania Działaniami Ochrony Ludności, Wydział Zabezpieczenia Przeciwożarowego (do jego kompetencji należy organizacja systemu przeciwpożarowego, rozwój i wyposażenie jednostek straży pożarnej), Wydział Ochrony Przeciwożarowej (odpowiadający za przepisy wykonawcze w zakresie ochrony przeciwpożarowej), Wydział Ratunkowy (odpowiadający za system ratownictwa medycznego) oraz centrum szkoleniowe i instytut naukowy. FDMA jest nadrzędną strukturą organizacyjną zarówno dla 4800 jednostek straży pożarnej i 155 000 strażaków, przygotowanych do realizacji całego spectrum działań antykryzysowych, jak i dla struktur straży ochotniczej⁴⁷.

System zarządzania kryzysowego przewiduje dwie formy działań. Pierwszą jest przeciwdziałanie wystąpieniu klęski żywiołowej lub katastrofy naturalnej czy technicznej. W ramach FDMA działania te koordynuje Wydział Zapobiegania Katastrofom i Klęskom Żywiołowym, który jest odpowiedzialny za opracowywanie planów działań oraz przygotowywanie środków ograniczających ich konsekwencje. Drugi, mający charakter priorytetowy, obszar działań to ochrona ludności w przypadku wystąpienia zdarzenia kryzysowego.

⁴⁵ Próbę reformy systemu powołanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego (JNSC) podjęto w latach 2005-2007. Została ona oparta na rozwiązaniach amerykańskich. Rada miała pełnić funkcję premiera w zakresie funkcjonowania systemu bezpieczeństwa i kierowania akcją. W jej skład wchodzić mieli ministrowie odpowiedzialni za poszczególne sfery bezpieczeństwa, a funkcję sekretarza sprawować miał powołany w rządzie premiera Abe – minister ds. zarządzania kryzysowego.

⁴⁶ Funkcjonuje także centrum kierowania akcją i centrum informacyjne oraz wykonuje zadania o charakterze edukacyjnym i szkoleniowym oraz organizuje ćwiczenia wolontariuszy czy personelu zawodowego.

⁴⁷ Jednostki ochotnicze powstają w zależności od potrzeb lokalnych i obecnie liczą około 928 tys. strażaków.

Zadania ochrony ludności określone zostały w ustawie o ochronie osób z 2004 roku. Zobowiązuje ona władze centralne do przygotowania planu ochrony ludności uwzględniającego szczegółowe rozwiązania organizacyjne. Na władze lokalne nałożyła ona obowiązek zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa, w tym przeprowadzenia ewakuacji. Są one zobowiązane do posiadania szczegółowych planów ewakuacji, które podlegają kontroli i korelacji przez FDMA. Wynikającym z tej ustawy obowiązkiem Agencji jest natomiast kierowanie akcją ewakuacji ludności poza granice prefektury.

System ochrony ludności w zasadniczym stopniu swoje działania koncentruje na ostrzeganiu ludności przed możliwością zaistnienia sytuacji kryzysowej oraz jej ewakuację. Zadaniem FDMA jest przygotowanie instrukcji postępowania dla poszczególnych szczebli administracji (Gubernator Prowincji oraz burmistrza miast i wsi), instrukcji określających zasady wspierania działań lokalnych przez struktury jej podległe oraz zasad bezpieczeństwa i przepisów przeciwpożarowych⁴⁸. Ciężar prowadzenia akcji ratowniczej spoczywa na lokalnych strukturach, których obowiązkiem jest informowanie o możliwości wystąpienia sytuacji kryzysowej, ogłaszanie ewakuacji wraz z przedstawieniem procedur ewakuacyjnych oraz prowadzenie działań ratowniczych. Zgodnie z zapisami ustawy o ochronie ludności obowiązkiem władz wykonawczych szczebla lokalnego jest realizacja postanowień instrukcji FDMA, a zwłaszcza ograniczenie dostępu ludzi do miejsca zdarzenia kryzysowego oraz przeprowadzenie ewakuacji lub zastosowanie innych niezbędnych środków. Natomiast zadaniem jednostek straży pożarnej jest zapewnienie ochrony obywatelom oraz zmniejszanie skali szkód powstałych w wyniku katastrofy⁴⁹.

Podsumowanie

Japońska polityka bezpieczeństwa jest kreowana przez uwarunkowania regionalne, zwłaszcza skalę i rodzaj pojawiających się zagrożeń. Powodują one, że problematyka bezpieczeństwa militarnego pozostaje kwestią mniej istotną, chociaż utrzymanie adekwatnego do skali zagrożeń potencjału Sił Samoobrony stanowi jedno z najważniejszych środków zezwalających na zachowanie poziomu bezpieczeństwa państwa. Najistotniejszym wyzwaniem dla bezpieczeństwa cesarstwa jest terroryzm ponowoczesny i generowane przez niego zagrożenia. Japońscy strategowie przewidują, iż będą one skoncentrowane na działaniach zmierzających do zastraszenia społeczeństwa i przybiorą formę katastrofalnego zdarzenia. Wśród potencjalnych sprawców tego typu aktu terroru wyróżniają zarówno własne ugrupowania skrajne, jak i globalne organizacje terrorystyczne. Z tego względu strategia antyterrorystyczna została skorelowana z koncepcjami stabilizacji regionalnej i zwalczania terroryzmu na obszarze Azji Południowo-Wschodniej. Japonia nie tylko uczestniczy w poszczególnych działaniach stabilizacyjnych, ale wspiera przedsięwzięcia antyterrorystyczne prowadzone w krajach uznawanych za państwa zwiększonego ryzyka. Wsparcie to polega

⁴⁸ FDMA jest także zobowiązana do opracowania *Planu działania na rzecz zapobiegania katastrofom przemysłowym*. Określa on szczegółowe zadania poszczególnych elementów systemu zarządzania kryzysowego oraz wskazuje zakres odpowiedzialności poszczególnych ogniw.

⁴⁹ W działaniach tych uczestniczą także różne cywilne organizacje wolontariackie.

na współrealizacji przedsięwzięć mogących ograniczyć przybycie potencjalnych sprawców aktu terroru na terytorium cesarstwa. Z tego samego powodu system ochrony antyterrorystycznej został w znacznym stopniu zintegrowany z systemem zarządzania kryzysowego. Przewiduje on prowadzenie klasycznych działań kontrterrorystycznych w postaci monitorowania osób i ugrupowań podejrzanych o związek z terroryzmem, prowadzenia działań prewencyjnych wobec potencjalnych sprawców aktów terroru oraz ochronę antyterrorystyczną obiektów. Ten obszar działań antyterrorystycznych jest ściśle powiązany z systemem zarządzania kryzysowego, zwłaszcza w sferze ochrony ludności i ograniczenia skutków katastrofy technicznej lub naturalnej. W istotny sposób zwiększa to funkcjonalność systemu bezpieczeństwa państwa oraz skuteczność podejmowanych działań.

System solutions of national security policy of the Empire of Japan for counteracting terrorist threats

Summary

The concept of counteracting modern non-military security threats and the antiterrorist policy of the Japanese Empire that results from it foresees significant involvement of the state into regional undertakings. However, its scale is restricted by the constitution forced by the USA and currently criticized by this country, especially its article 9. The awareness of the necessity of the international activity of Japan in order to limit the scale of non-military threats made Japan build a regional system of combating these threats. However, what it requires is the rejection of the pacifist vision of the international activity, which is not always possible due to the interpretation of the constitution wordings.