

Izabela OLEKSIEWICZ¹

EWOLUCJA ZJAWISKA TERRORYZMU W UNII EUROPEJSKIEJ

Celem artykułu jest ukazanie procesu przemian, jakie następują w ramach polityki anty-terrorystycznej prowadzonej przez Unię Europejską. Autorka podkreśla znaczenie działań podjętych w ramach programu haskiego oraz stara się ukazać jego konsekwencje, kładąc nacisk na fakt, że konieczne jest opracowanie europejskiej międzynarodowej strategii w tym zakresie. W przypadku terroryzmu klucz do rozwiązania problemu stanowi skuteczne jego zwalczanie, które wymaga nie tylko ścisłej koordynacji działań wewnątrz UE, ale także wspólnej, konsekwentnej polityki zagranicznej wobec jego zewnętrznych źródeł.

1. GENEZA ZJAWISKA TERRORYZMU

Terroryzm, który stanowi dziś jedno z najpoważniejszych stałych zagrożeń ciążących nad jakimkolwiek państwem członkowskim Unii Europejskiej² i świata, nie jest nowym zjawiskiem w Europie. Zagrożenie terroryzmem nie ogranicza się do specyficznych stref geograficznych, gdzie terroryści popełniają akty przemocy w celu wsparcia swojej sprawy. Dziś terroryści działają za pomocą międzynarodowych i transgranicznych sieci, posługując się niszczyielskimi środkami, które mogą dotyczyć jednocześnie kilku krajów. Tym samym zjawisko stało się jeszcze bardziej międzynarodowe. Ataki bombowe w Madrycie i Londynie jasno potwierdziły ten punkt widzenia. Należy podkreślić, że terroryzm przyjmuje wiele form i postaci.

Niektóre państwa członkowskie w Unii Europejskiej od lat borykają się z tym problemem, który – jak stwierdza przyjęta na nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej 14 października 1995 r. Deklaracja La Gomera – zagraża demokracji, realizacji praw człowieka oraz rozwojowi gospodarczemu i społecznemu. W 1999 r. szefowie państw UE podjęli w związku z tym prace na podstawie Traktatu Amsterdamskiego³, który wzmocnił kompetencje Unii Europejskiej w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych⁴.

¹ Dr Izabela Oleksiewicz, Katedra Prawa i Administracji, Wydział Zarządzania i Marketingu, Politechnika Rzeszowska.

² W samej tylko Wielkiej Brytanii, Irlandii i Hiszpanii pochłonął wiele tysięcy ofiar w ciągu ostatnich trzydziestu pięciu lat.

³ Traktat Amsterdamski dokładniej określił cele współpracy, zaś jedną z płaszczyzn współpracy stało się zbliżanie zasad prawa karnego, w szczególności zharmonizowania znamion przestępstw oraz ustalenie dolnej granicy wymiaru kary w odniesieniu m.in. do terroryzmu. Por. M. Madej, *Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania terroryzmu w Europie*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004, s. 235–263.

⁴ Istotną zmianą, jaka zaszła w wyniku podpisania Traktatu Amsterdamskiego, było wprowadzenie nowych instrumentów prawnych w zakresie III filaru – decyzji ramowych i decyzji w sprawach pozostałych. Traktat Amsterdamski dokonał daleko idących zmian w zakresie porządku prawnego z Schengen. Na mocy „Protokołu włączającego dorobek Schengen w ramy Unii Europejskiej” przepisy konwencji wykonawczej do układu zostały inkorporowane zarówno do I filaru UE (w zakresie zniesienia kontroli przepływu osób na wewnętrznych granicach), jak i III filaru – w odniesieniu do współpracy policji i Systemu Informacji Schengen (art. 39–91

Najistotniejsze zmiany wprowadził Traktat Nicejski⁵, w ramach III filaru powołując do życia Eurojust, który ma być ośrodkiem współpracy organów sądowych państw członkowskich. Celem tej współpracy jest zapobieganie i zwalczanie m.in. zorganizowanej przestępczości oraz terroryzmu (znowelizowany art. 31 TUE)⁶.

21 września 2001 r. Rada Europejska przyjęła plan działania na rzecz walki z terroryzmem, a 12 grudnia 2001 r. Komisja Europejska powołała grupę ekspertów naukowych do walki z terroryzmem biologicznym i chemicznym. W 2002 r. tempo działań uległo przyspieszeniu. 13 czerwca 2002 r. zostały przyjęte przez Radę trzy decyzje ramowe:

- o ustanowieniu ENA⁷;
- o zdefiniowaniu wspólnej koncepcji przestępstw terrorystycznych⁸;
- w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych⁹.

Ponadto, jak zostało wspomniane, Unia Europejska 28 lutego 2002 r. powołała Eurojust¹⁰ w celu ułatwienia interakcji pomiędzy organami sądowymi. Decyzja Rady z 28 listopada 2002 r. o stworzeniu mechanizmu oceny systemów prawnych i ich wdrażania na poziomie krajowym w zakresie walki z terroryzmem¹¹ oraz Europejska Strategia Bezpieczeństwa przyjęta przez Radę Europejską 12 grudnia 2003 r. w Brukseli¹² uznają terroryzm za główne zagrożenie dla bezpieczeństwa Europy¹³.

W 2004 r. uzupełniono plan działania przeciw terroryzmowi i ponownie postanowiono dostosować go w celu kontynuowania realizacji siedmiu głównych zadań:

1. wzmocnienia wysiłków międzynarodowych zmierzających do zwalczania terroryzmu;
2. zmniejszenia dostępu terrorystów do środków finansowych i zasobów gospodarczych;
3. zwiększenia zdolności europejskich instytucji i państw członkowskich do ścigania i karania przestępców;
4. ochrony bezpieczeństwa transportu międzynarodowego oraz ustanowieniu skutecznych systemów kontroli granicznej;

tytułu III i art. 92–119 tytułu IV). Konsekwencją przyjęcia powyższych decyzji były zmiany organizacyjne w III filarze UE. Zlikwidowano Grupy Kierownicze i utworzono trzy podstawowe piony współpracy. Grupy Robocze ds. Terroryzmu, Europolu oraz Systemu Informacji Schengen, które znalazły się w pionie współpracy policyjnej i celnej, zostały bezpośrednio podporządkowane Komitetowi Koordynacyjnemu. Por. sprawa Fox, Campbell i Chartley v. Wielka Brytania, 30.08.1990; Murray v. Wielka Brytania, 28.10.1994.

⁵ OJ C 235, 24.12.2002.

⁶ M. Dąbrowska, *Prawno-organizacyjne aspekty zwalczania terroryzmu terroryzmem Unii Europejskiej*, [w:] *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, Kazimierz Lankosz, Michał Chrościcki, Paweł Czubik (red). Wyd. STO, Bielsko-Biała 2004, s. 181-182.

⁷ OJ L 190, 18.07.2002.

⁸ OJ L 164, 22.06.2002.

⁹ OJ C 140 E, 13.06.2002.

¹⁰ 2002/187/JHA: Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, OJL 63, 5.03.2002.

¹¹ OJ L 349, 24.12.2002.

¹² <http://europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹³ Strategia wymienia Włochy, Hiszpanię, Niemcy, Belgię i Zjednoczone Królestwo jako państwa, w których komórki Al-Kaidy pozostają nieodkryte.

5. wzmocnienia koordynacji między państwami członkowskimi, a tym samym zdolności Unii Europejskiej do zapobiegania i radzenia sobie z konsekwencjami ataku terrorystycznego;

6. identyfikowania czynników, które przyczyniają się do rekrutacji terrorystów;

7. zachęcenia krajów trzecich do efektywniejszego zaangażowania w walkę z terroryzmem.

Komisja Europejska położyła nacisk na skuteczniejszą wymianę informacji i wezwała Unię Europejską do ustanowienia nowego mechanizmu wymiany informacji, w szczególności pomiędzy organami ścigania, organami sądowymi i służbami wywiadowczymi. Stąd od 2004 r. Komisja Europejska finansuje projekty mające na celu utrzymanie walki z terroryzmem, z których jeden jest poświęcony pomocy ofiarom ataków terrorystycznych. W tym miejscu należy przypomnieć, że w dniach 1–2 grudnia 2005 r. odbyło się jedno z ważnych spotkań Rady UE ds. WSiSW. Na posiedzeniu tym przyjęto istotny dla unijnej walki z terroryzmem dokument, zatytułowany „Strategia UE w zakresie zwalczania terroryzmu” („*The European Union Counter-Terrorism Strategy*”)¹⁴.

2. „WSPÓŁCZESNA” DEFINICJA TERRORYSTY

Zgodnie z art. 1 decyzji ramowej z dnia 13.06.2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu¹⁵, terrorystą jest osoba podejmująca zamierzone czyny, wskazane poniżej w lit. a–i, określone zgodnie z prawem krajowym jako przestępstwa, które ze względu na swój charakter i kontekst mogą wyrządzić poważne szkody krajowi lub organizacji międzynarodowej, gdy zostają popełnione w jednym z następujących celów:

- poważnego zastraszenia ludności,
- bezprawnego zmuszenia rządu lub organizacji międzynarodowej do podjęcia lub zaniechania działania,
- poważnej destabilizacji lub zniszczenia podstawowych politycznych, konstytucyjnych, gospodarczych lub społecznych struktur kraju lub organizacji międzynarodowej.

Za przestępstwa terrorystyczne są uważane:

- a) ataki na życie ludzkie, które mogą powodować śmierć;
- b) ataki na integralność cielesną osoby;
- c) porwania lub branie zakładników;
- d) spowodowanie rozległych zniszczeń obiektów rządowych lub obiektów użyteczności publicznej, systemu transportowego, infrastruktury, włącznie ze zniszczeniem systemu informacyjnego, stałych platform umieszczonych na szelfie kontynentalnym, miejsca publicznego lub mienia prywatnego, mogące zagrozić życiu ludzkiemu lub mogące spowodować poważne straty gospodarcze;
- e) zajęcie statku powietrznego, statku lub innego środka transportu publicznego lub towarowego;
- f) wytwarzanie, posiadanie, nabywanie, przewożenie, dostarczanie lub używanie broni, materiałów wybuchowych lub jądrowych, broni biologicznej lub chemicznej, jak również badania i rozwój w dziedzinie broni biologicznej i chemicznej;

¹⁴ Dok. 14469/4/05 Rev 4 Limite z 30.11.2005.

¹⁵ OJ L 164, 22.06.2002.

g) uwalnianie substancji niebezpiecznych lub powodowanie pożarów, powodzi lub wybuchów, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego;

h) zakłócenia lub przerwy w dostawach wody, energii elektrycznej lub wszelkich innych podstawowych zasobów naturalnych, których rezultatem jest zagrożenie życia ludzkiego;

i) zagrożenie popełnieniem czynów wymienionych w lit. a–h.

Artykuł 2 decyzji ramowej zdefiniował również pojęcie grupy terrorystycznej oraz grupy zorganizowanej. „Grupa terrorystyczna” oznacza grupę zorganizowaną złożoną z więcej niż dwóch osób, ustanowioną na przestrzeni czasu i działającą w uzgodniony sposób w celu popełniania przestępstw terrorystycznych. „Grupa zorganizowana” oznacza grupę, która nie jest przypadkowo sformowana w celu natychmiastowego dokonania przestępstwa oraz w której nie ma potrzeby formalnego określenia ról członków grupy, ciągłości członkostwa lub rozwiniętej struktury.

Do tej pory uważano, że akt terrorystyczny może popełnić jedynie osoba fizyczna, sama lub wspólnie z innymi osobami¹⁶, bowiem tylko osoby fizyczne mogą ponosić odpowiedzialność karną¹⁷. Jednak od momentu przyjęcia decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu dopuszczona została w art. 7 odpowiedzialność osób prawnych. Zgodnie z ust. 1. art. 7 każde państwo członkowskie podejmuje niezbędne środki w celu zapewnienia, że osoby prawne podlegają odpowiedzialności za przestępstwa określone w art. 1–4, popełnione na ich korzyść przez jakąkolwiek osobę działającą albo indywidualnie, albo jako część organu osoby prawnej, i zajmującą kierownicze stanowisko w strukturze osoby prawnej, na jednej z następujących podstaw:

- a) prawo do reprezentowania osoby prawnej;
- b) upoważnienie do podejmowania decyzji w imieniu osoby prawnej;
- c) upoważnienie do sprawowania kontroli w strukturach osoby prawnej.

3. PROGRAM HASKI I JEGO KONSEKWENCJE

Program haski¹⁸, ogłoszony na szczycie Rady Europejskiej w dniach 4–5 listopada 2004 r., wskazywał dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat¹⁹. Należało do nich m. in. partnerstwo na rzecz odnowy w celu wzmocnienia obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zdaniem Komisji wysiłki powinny koncentrować się na następujących dziesięciu priorytetach:

wzmocnienie praw podstawowych i obywatelstwa, ponieważ prawa podstawowe są fundamentem wartości Unii i jej polityki. Nadzorowanie i promocja przestrzegania praw podstawowych muszą zostać rozwinięte, podobnie jak walka z rasizmem oraz ksenofobią.

- wprowadzenie środków antyterrorystycznych jako jedyny sposób skutecznej walki z terroryzmem. Podkreślona została tu potrzeba wymiany informacji, której celem jest wspieranie państw członkowskich w walce z terroryzmem poprzez analizę ry-

¹⁶ Wówczas można wyróżnić współsprawstwo, podżeganie i pomocnictwo, czyli kategorie winy osób, które również dopuszczają się aktu terrorystycznego. Szerzej: J. Barcik, *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004, s. 16–17.

¹⁷ Tak twierdzi np. J. Barcik, *op. cit.*, s. 16–17.

¹⁸ OJ C 198, 12.8.2005.

¹⁹ COM (2005) 184 final.

zyka zagrożenia terrorystycznego z ochroną infrastruktury i zarządzanie skutkami. Terroryzm i jego przyczyny mogą być skutecznie zwalczane jedynie poprzez współpracę z państwami trzecimi, którą charakteryzują kolejne cztery priorytety

- ustalenie zrównoważonego podejścia do migracji. Chodzi tu w szczególności o walkę z nielegalną imigracją i handlem ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi.
- właściwe zarządzanie przepływami migracyjnymi, również udział w większej współpracy z państwami trzecimi we wszystkich dziedzinach, w tym readmisji i powrotu imigrantów²⁰;
- stworzenie wspólnej procedury azylowej. Celem jest ustanowienie zharmonizowanej i efektywnej procedury azylowej, w której w krótkim czasie będzie możliwe złożenie wniosku o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego przez uchodźców. Po drodze zaś, w perspektywie średniookresowej, w której istniejące prawodawstwo jest stosowane, proponuje się wspólną procedurę i status uchodźcy.
- rozwijanie zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, co wymaga większego wysiłku w celu wzmocnienia zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi;
- utworzenie skutecznej polityki wizowej poprzez na przykład stworzenie systemu informacji wizowej i przyszłej wspólnej europejskiej służby konsularnej. Jednym z priorytetów krótkoterminowych jest w kwestii tożsamości zwiększające bezpieczeństwo wyposażenie obywateli w identyfikatory biometryczne.
- znalezienie właściwej równowagi pomiędzy prywatnością a bezpieczeństwem podczas wymiany informacji. Organy ścigania muszą być zdolne do wymiany informacji, jeżeli mają być skuteczne w walce z terroryzmem i przestępczością transgraniczną.
- opracowanie strategicznej koncepcji dotyczącej zwalczania przestępczości zorganizowanej. Pracę nad modelem europejskiego wywiadu kryminalnego należy uznać za priorytet.
- w sprawach cywilnych finalizacja programu wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych. Natomiast w odniesieniu do kwestii prawa karnego ustawodawstwo krajowe musi czasami być zbliżone, stąd minimalne standardy proceduralne muszą być utworzone, by w ten sposób wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi zostało wzmocnione.

Plan Rady i Komisji wdrażający program haski w sprawie wzmocnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej²¹ miał służyć jako ramy odniesienia dla pracy Rady i Komisji na lata 2004–2009. Zawierał harmonogram przyjęcia i wprowadzenia w życie zawartych w nim działań w celu zrealizowania priorytetów i celów, tj. wzmocnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej²².

Ogólnie, jeśli chodzi o wymianę informacji w zakresie ścigania, to program haski ustanowił, że od 1 stycznia 2008 r. wymiana informacji będzie podlegała zasadzie dostępności. Jest to zasada rewolucyjna, ponieważ oznacza, że na obszarze całej Unii Europej-

²⁰ Dzięki środkom przeznaczonym przez Komisję na tzw. program ramowy „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” utworzono następujące fundusze: Fundusz Granic Zewnętrznych, Fundusz Integracji, Fundusz Powrotu Imigrantów i Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców.

²¹ OJ C 198, 12.8.2005.

²² OJ C 53, 03.03.2005.

skiej jakkolwiek służba ścigania jednego z państw członkowskich potrzebująca informacji do wykonywania swoich zadań może uzyskać je od innego państwa członkowskiego. W szczególności zaś, gdy chodzi o zwalczanie terroryzmu, program haski podkreśla, że w celach zapobiegawczych państwa członkowskie nie mogą ograniczyć swojej działalności do utrzymania własnego bezpieczeństwa, lecz powinny ją ukierunkować na utrzymanie bezpieczeństwa całej Unii²³.

Decyzja Rady nr 2007/125/WE z 12 lutego 2007 r., ustanawiająca na okres od 2007 do 2013 r. program „Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa” – jako program szczegółowy programu ogólnego „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”, jest dalszą częścią realizacji programu haskiego²⁴. Ten ostatni ma na celu wspieranie wysiłków państw członkowskich w zakresie zapobiegania, przygotowania i ochrony ludzi i infrastruktury krytycznej przed atakami terrorystycznymi. To również ma służyć zapewnieniu ochrony przed terroryzmem i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa. Zapobieganie, gotowość oraz zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka mają zasadnicze znaczenie dla różnych aspektów ochrony bezpieczeństwa ludzi i infrastruktury krytycznej w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości²⁵.

W odniesieniu do zapobiegania i gotowości na ataki terrorystyczne program ten ma na celu:

- wspieranie oceny ryzyka dla infrastruktury krytycznej oraz opracowania metod ochrony i norm bezpieczeństwa;
- wspieranie wspólnych środków operacyjnych w celu poprawy bezpieczeństwa w zakresie transgranicznych łańcuchów dostaw;
- zachętę do wymiany *know-how* i doświadczeń w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej.

W zakresie zarządzania skutkami ataków terrorystycznych, program ma zachęcać do wymiany *know-how* i skutecznych praktyk pomiędzy różnymi podmiotami odpowiedzialnymi za zarządzanie kryzysowe oraz do organizowania wspólnych ćwiczeń w celu poprawy koordynacji między odpowiednimi służbami.

Pomimo postępów w walce z terroryzmem²⁶ terroryści umieją dostosować się do metod przeciwdziałania i wykorzystać technologię (m.in. telefonię komórkową i internet) do komunikacji, propagandy, szkoleń, rekrutacji, zbierania funduszy oraz planowania ataków. Europol i Eurojust odgrywają istotną rolę w walce z terroryzmem. Niemniej jednak współpraca między Unią Europejską, państwami członkowskimi i partnerskimi oraz organizacjami międzynarodowymi odgrywa kluczową rolę.

Komunikat Rady jest propozycją ze strony Unii w sprawie realizacji polityki antyterrorystycznej UE w walce z terroryzmem oraz globalnej strategii walki z tym zjawiskiem, które mają polegać na:

²³ Wynika to z komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego z 23 października 2007 r. w sprawie roli Eurojustu i Europejskiej Sieci Sądowej w zwalczaniu przestępczości zorganizowanej i terroryzmu.

²⁴ OJ L 58, 24.02.2007.

²⁵ Dokument poprzedzający tą kwestię to Deklaracja Rady Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu z dnia 25 marca 2004 r. – dokument ten całościowo zajmuje się poszczególnymi aspektami działalności antyterrorystycznej. Zob. też http://www.ue2004.ie/templates/document_file.asp?id=10762.

²⁶ Decyzja Rady nr 2005/719/JHA (OJ L 271, 15.10.2005); Decyzja Rady nr 2005/727/JHA (OJ L 273, 19.10.2005); Decyzja Rady nr 2005/728/JHA (OJ L 273, 19.10.2005).

- utrudnianiu dostępu terrorystów do środków finansowych i przeciwdziałaniu gwałtownej radykalizacji postaw;
- ochronie krytycznej infrastruktury i bezpieczeństwa transportu miejskiego;
- poprawie wymiany informacji i wykrywaniu zagrożeń;
- reakcji wobec chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych zagrożeń (CBRN);
- wspieraniu ofiar;
- wspieraniu badań i rozwoju technologicznego.

Zrozumienie motywacji terrorystów ma zasadnicze znaczenie dla ograniczenia gwałtownej radykalizacji postaw. W związku z powyższym Komisja zachęca do intensyfikowania wysiłków w kierunku pozbawienia terrorystów dostępu do środków finansowych, a ponadto do współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego na poziomie europejskim. Kooperacja tego wywiadu z państwami członkowskimi będzie prowadzić do lepszego szkolenia finansowego śledczych oraz poprawy sposobów zamrażania i konfiskaty aktywów terrorystów.

Ochrona infrastruktury ma zasadnicze znaczenie na poziomie bezpieczeństwa państwa, ponieważ zależy od każdego z jego sąsiadów. Mimo że UE ustanawia minimalne normy dotyczące bezpieczeństwa i eliminuje luki w tym zakresie, obowiązkiem każdego państwa członkowskiego jest ochrona własnej infrastruktury.

Wymiana informacji z uwzględnieniem ochrony danych była przedmiotem różnych inicjatyw, w tym:

- dyrektyw zobowiązujących telekomunikacyjnych dostawców usług internetowych do ochrony danych;
- sporządzenia zasady dostępności, która umożliwia władzom państw członkowskich dostęp do ewidencji pojazdów oraz do baz danych DNA i odcisków palców w innych państwach członkowskich;
- powołania Systemu Informacji Wizowej (VIS), który umożliwi konsultacje ze wszystkimi policjami, organami ścigania i Europol.

W celu zintensyfikowania walki z terroryzmem Komisja nagłaśnia przestępstwa terrorystyczne, takie jak finansowanie ataków terrorystycznych i rozpowszechnianie informacji na temat tworzenia materiałów wybuchowych. Komisja opowiada się również za wprowadzeniem zmian do decyzji ramowej dla zagwarantowania, że państwa członkowskie określają te działania jako zbrodnie i zastosowania sankcji karnych. W celu uniemożliwienia dostępu do materiałów wybuchowych Komisja proponuje ustanowienie systemów wczesnego ostrzegania na temat zagubionych i skradzionych materiałów wybuchowych, sieci ekspertów ds. usuwania i deaktywacji bomb oraz weryfikacji personelu zaangażowanego w przemyśle materiałów wybuchowych²⁷.

W przyszłości Eurojust będzie wyznaczać sędziów w krajach spoza UE, tak aby ułatwić współpracę między państwami członkowskimi i przyszłymi członkami UE. Jednostka będzie gospodarzem sekretariatów tych EJN, sieci punktów kontaktowych z terroryzmem, sieci CARIN oraz sieci ludobójstwa. Powinno nastąpić zacieśnienie współpracy między Eurojust i Europol.

²⁷ Dla skutecznej współpracy Unia Europejska wprowadziła system wymiany Passenger Name Record (PNR). Stąd państwa członkowskie muszą gromadzić, przetwarzać i wymieniać ich dane PNR.

Kolejny komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 listopada 2007 r. dotyczy intensyfikacji wysiłków na rzecz walki z terroryzmem²⁸. Tego samego dnia Komisja przyjęła pakiet zawierający szereg propozycji związanych z uznaniem terrorystycznych szkoleń, rekrutacji i prowokacji publicznych za przestępstwa terrorystyczne, z zapobieganiem stosowaniu materiałów wybuchowych przez terrorystów i z wykorzystywaniem informacji o pasażerach linii lotniczych w śledztwach prowadzonych przez organy ścigania. Ten pakiet dotyczył następujących spraw:

- zwalczania terroryzmu – intensyfikacji zdolności Europy do ochrony obywateli przed zagrożeniem terroryzmem²⁹;
- sprawozdań Komisji opartych na art. 11 decyzji ramowej Rady z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu wraz z aneksem³⁰;
- komunikatu Komisji do Parlamentu i Rady o intensyfikacji walki z terroryzmem³¹;
- propozycji zmieniającej decyzję ramową 2002/475/WSiSW Rady Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu³²;
- komunikat Komisji do Parlamentu i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa materiałów wybuchowych³³;
- propozycja dotycząca decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystania Passenger Name Record (PNR) w celu egzekwowania prawa³⁴.

4. WNIOSKI

Jednym z najważniejszych wyzwań, jakim ma stawić czoła ludzkość w obecnym XXI wieku, jest zwalczanie terroryzmu. Jako Europejczycy możemy stwierdzić, że bezpieczeństwo jest jednym z naszych najważniejszych zadań, a terroryzm największym niebezpieczeństwem. Oprócz terroryzmu lokalnego mamy teraz do czynienia z terroryzmem nowym – islamskim i fundamentalistycznym. Jest to terroryzm, z którym nie wiemy, jak walczyć, i który europejski koordynator ds. walki z terroryzmem, Gijs de Vries³⁵, nazwał „terroryzmem masowego rażenia” z powodu stosowanej przez niego strategii. Terroryzm jest frontalnym atakiem wymierzonym w prawa człowieka i demokrację.

Terroryzm stanowi zagrożenie dla najbardziej podstawowego założenia naszej demokracji, jakim jest prawo do życia. Zwalczanie terroryzmu wymaga wspólnej strategii Unii Europejskiej³⁶. Zamachy w Madrycie i Londynie wystawiły negatywną opinię polityce UE i wykazały w sposób bolesny i tragiczny bezużyteczność podejmowanych przez nią działań w zakresie zwalczania terroryzmu. Dlatego też uważam, że nie negując pewnych jego zalet, plan działań z 2004 r. w zakresie zwalczania terroryzmu nie jest wystarczający,

²⁸ COM (2007) 649 final.

²⁹ IP/07/1649.

³⁰ SEC (2007) 1463.

³¹ COM (2007) 649 final.

³² COM (2007) 650 final.

³³ COM (2007) 651 final.

³⁴ COM (2007) 654 final.

³⁵ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dt/547/547811/547811pl.pdf

³⁶ Zgodnie z oczekiwaniami 85% obywateli, według wyników badań eurobarometru z kwietnia 2002 r., wobec globalizacji terroryzmu, równoległej do globalizacji gospodarczej, działania na skalę krajową lub współpraca międzyrządowa państw członkowskich w ramach UE przestają wystarczać. Konieczna jest sprecyzowanie międzynarodowej strategii.

aby skutecznie walczyć z największym zagrożeniem dla pokojowego współistnienia cywilizacji.

Zwalczanie terroryzmu wymaga wspólnej strategii Unii Europejskiej. Wobec globalizacji terroryzmu, równoległej do globalizacji gospodarczej, działania na skalę krajową lub współpraca międzyrządowa państw członkowskich w ramach UE przestają wystarczać. Konieczne jest także opracowanie w skali europejskiej międzynarodowej strategii. Rola Unii w zwalczaniu terroryzmu, w przeciwieństwie do pragnień obywateli, jest bardzo ograniczona. Większość instrumentów i kompetencji w zakresie zwalczania terroryzmu pozostaje nadal w gestii państw członkowskich, które zbyt często zazdrośnie strzegą swych suwerennych prerogatyw i systemów informacyjnych zamiast dzielić się nimi z zaufaniem i skutecznością w celu ochrony obywateli.

Jednak ograniczone kompetencje nowego koordynatora ds. antyterrorystycznych, zwłaszcza w zakresie instytucji i mechanizmów wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, wskazują, że wśród przywódców Unii zwyciężył pogląd o pozaeuropejskich źródłach zagrożenia terrorystycznego.

Konieczna jest więc kooperacja pomiędzy instytucjami i mechanizmami II i III filaru. Zwłaszcza w przypadku terroryzmu klucz do rozwiązania problemu leży poza granicami UE, a rolą służb ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego jest jedynie zwalczanie skutków procesów zachodzących na zewnątrz Unii. Skuteczne zwalczanie terroryzmu wymaga więc nie tylko ścisłej koordynacji działań wewnątrz UE, ale także wspólnej, konsekwentnej polityki zagranicznej wobec jego zewnętrznych źródeł i mocodawców. Wymaga także efektywnej i pełnej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i ich agendami bezpieczeństwa. Logiczną konsekwencją takich działań może zaś okazać się konieczność przeprowadzenia wspólnej operacji wojskowej o charakterze prewencyjnym lub pokojowym, co zapewne wymusi w końcu powstanie jakiejś formy europejskich sił zbrojnych.

Terroryzm jest poważnym wyzwaniem dla światowego bezpieczeństwa, a jego znaczenie wzrasta. Fakt ten oraz proces globalizacji współczesnego terroryzmu powodują, że odpowiedź na to wyzwanie również musi być globalna, a współpraca w zwalczaniu omawianego zjawiska powinna być efektywna, ścisła i skoordynowana, obejmująca jak największą ilość państw i organizacji międzynarodowych³⁷. Co prawda zjawisko terroryzmu ze względu na swoją specyfikę wymaga badań i przedsięwzięć interdyscyplinarnych, jednak to przede wszystkim prawo, tak wewnętrzne, jak i międzynarodowe, powinno dostarczyć środków i metod zwalczania aktów terrorystycznych, a także wszelkich źródeł i sposobów wspierania i finansowania omawianego zjawiska. Prawo międzynarodowe zawiera już odpowiednie instrumenty pomocne przy przeciwdziałaniu i zwalczaniu procederu finansowania terroryzmu, uznawanego za poważne przestępstwo. Jednak skuteczna walka możliwa jest tylko wówczas, gdy państwa wyrażą polityczną wolę jej prowadzenia i będą czynnie w niej uczestniczyć, nie tylko w granicach własnego terytorium, ale również współpracując z innymi, chętnymi do tej współpracy państwami i organizacjami międzynarodowymi.

Wiele środków przyjętych przez Unię Europejską nie zostało prawidłowo wprowadzonych w skali krajowej za pomocą przepisów prawnych ani zastosowanych przez państwa członkowskie we wskazanych terminach. Z dwunastu konwencji przyjętych przez

³⁷ Sprawa Irlandia v. Wielka Brytania, 18.01.1978; sprawa Soering v. Wielka Brytania, 7.07.1989; sprawa Clauhal v. Wielka Brytania, 15.11.1966; sprawa Aksoy v. Turcja 18.12.1966; sprawa Tomasi v. Francja, 27.08.1992.

ONZ w zakresie zwalczania terroryzmu na skalę światową tylko cztery zostały ratyfikowane przez parlamenty krajowe 27 państw członkowskich. Dlatego też należy rozważyć opracowanie odpowiednich instrumentów, które przy jak najbardziej rygorystycznym poszanowaniu praw człowieka zagwarantują Unii Europejskiej stworzenie prawdziwej strefy wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Współpraca międzynarodowa w walce z działalnością terrorystyczną winna też obejmować szczególne wysiłki polityczne, dyplomatyczne i ekonomiczne, ażeby z odwagą i determinacją rozwiązywać problemy ucisku i izolacji, które mogą prowokować powstawanie programów terrorystycznych. Łatwiej bowiem werbować terrorystów w kontekście społecznym, w którym deptane są prawa i zbyt długo toleruje się niesprawiedliwość.

Kompleksowa, interdyscyplinarna analiza współczesnego terroryzmu prowadzi do prostego wniosku, że zjawisko to w ciągu ostatniej dekady niemal całkowicie zmieniło swą postać, przechodząc istotną i groźną dla społeczności międzynarodowej ewolucję. Po pierwsze, terroryzm „dołączył” do innych sfer ludzkiej aktywności, które w ostatnich dziesięcioleciach stały się przedmiotem globalizacji. Pochodzący głównie z Egiptu i Arabii Saudyjskiej terroryści, których centrala przejściowo znajdowała się w Afganistanie, korzystając z wiedzy i środków gromadzonych w Europie Zachodniej, dokonali zbrodniczej napaści na Nowy Jork i Waszyngton na oczach – za pośrednictwem globalnych sieci telewizyjnych – całego świata³⁸. Swoista terrorystyczna „międzynarodówka” stała się faktem. Poza tym, w niektórych krajach terroryzm tak mocno zakorzenił się w systemie politycznym i strukturze społecznej, że trudno określić, gdzie kończy się państwo, a zaczyna siatka terrorystyczna. W tak zwanych „upadłych państwach” (*failed states*) sam fakt rozkładu bądź rozpadu władz danego kraju stanowi żyzny grunt dla rozwoju organizacji terrorystycznych. Po drugie, polityczne i świeckie motywacje zjawiska, które można określić jako „tradycyjny” terroryzm, ustąpiły miejsca bardziej fanatycznemu wariantowi, często opierającemu się na religijnym ekstremizmie. W przeszłości terroryści starali się uzyskać maksymalny rozgłos, jednocześnie minimalizując liczbę ofiar, w celu promowania konkretnych celów politycznych. Teraz jednak do głosu doszła specyficzna odmiana terroryzmu, która nie kreuje już politycznych żądań – jej celem jest zniszczenie wszystkiego, co stoi na jej drodze, w myśl zasady „im więcej, tym lepiej”. Współcześni terroryści wydają się być zafascynowani ilością ofiar, które mogą spowodować swoimi zamachami. Trzecią bardzo niepokojącą cechą omawianego zjawiska jest zainteresowanie terrorystów pozyskaniem i wykorzystaniem broni masowego rażenia. W tym kontekście szczególnie martwi złowieszcza kombinacja państw zbójeckich (*rogue states*) pracujących nad rozwojem takiej broni oraz terrorystów, którzy są przygotowani do jej użycia i pragną to uczynić³⁹.

Zaangażowanie NATO we współdziałanie z partnerami i innymi organizacjami międzynarodowymi przeciw terroryzmowi odzwierciedla się w serii inicjatyw i konkretnych działań podejmowanych w ramach Planu Działań Partnerstwa przeciw Terroryzmowi. Rola Sojuszu w Afganistanie w decydujący sposób przyczyniła się do przeniesienia współpracy z ONZ na nowy szczebel. Jednocześnie wzmacniane są stosunki z oenietowską Komisją ds. Zwalczania Terroryzmu oraz z poszczególnymi agendami ONZ, zwłaszcza w zakresie planowania cywilnego na wypadek sytuacji specjalnych.

³⁸ R. Kuźniar, *11 września – interpretacje i implikacje*, „Sprawy Międzynarodowe” 1 (2002), s. 7.

³⁹ L. Robertson, *Inwestować w bezpieczeństwo*, „Przegląd NATO” 3 (2002)
<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue3/polish/art3.html>

Realizowane są konsultacje i wymiana informacji z Unią Europejską na temat terroryzmu oraz proliferacji broni masowego rażenia. Odbywają się również regularne konsultacje z OBWE, zwłaszcza na temat MANPADS, ekonomicznych aspektów terroryzmu oraz kwestii związanych z kontrolą granic. Utrzymujące się działania terrorystyczne nieustannie przypominają, że trzeba uczynić więcej, aby pokonać tę plagę. Sojusz z jego kluczowym wymiarem transatlantyckim, siecią powiązań partnerskich i unikalną wiedzą ekspercką może i musi wносить znaczący wkład do tej długotrwałej walki. Szefowie państw i rządów ustalili odpowiednio wymagający program działań dla NATO w tej dziedzinie. Teraz my musimy zapewnić jego pełną i skuteczną realizację⁴⁰. Nastanie nowego międzynarodowego porządku politycznego, społecznego i gospodarczego spowodowało też zmiany strukturalne i – w pewnym sensie – ideologiczne przestępczości zorganizowanej, w wyniku których świat syndykatów przestępczych i świat organizacji terrorystycznych niebezpiecznie się do siebie zbliżyły. Ugrupowania terrorystyczne nawiązały bliskie kontakty z międzynarodowymi organizacjami przestępczymi, zwłaszcza z kartelami narkotykowymi. W zamian za ochronę produkcji kokainy i zabezpieczanie przemytniczych szlaków w Ameryce Południowej, kolumbijscy *guerrillas* z FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) dostają o wiele więcej pieniędzy niż mogliby zdobyć „tradycyjnymi” metodami, takimi jak porwania dla okupu czy napady na banki, nie mówiąc już o tym, że metody te wiążą się z wysokim stopniem ryzyka, czego nie można powiedzieć o procederze przemytu narkotyków. Poza tym, dzięki współpracy z kartelami narkotykowymi terroryści uzyskują dostęp do szlaków przemytniczych, które – sprawdzone już przez grupy przestępcze i uznane za bezpieczne – mogą być z powodzeniem wykorzystywane przez terrorystów do przerzutu ludzi, broni i zaopatrzenia⁴¹. Przestępczość zorganizowana i terroryzm nadal będą uważane za różne rodzaje bezprawia, ale ustalenie ścisłych definicji każdej z tych form bezprawia staje się w obecnych czasach o wiele bardziej skomplikowane⁴².

Ochrona granic zewnętrznych UE jest ważna w związku z nielegalną migracją i przestępczością zorganizowaną. Współczesny terroryzm polityczny sam w sobie jest zjawiskiem wielce różnorodnym i o wiele bardziej skomplikowanym niż sto czy dwieście lat temu. Jako jeden z aspektów walki politycznej jest wciąż aktualną formą osiągania własnych celów. W epoce coraz większego i szybszego rozwoju technologii, a co za tym idzie, doskonalenia środków i sposobów masowego zabijania, sprawcy aktów terroryzmu mogą coraz silniej ingerować w politykę wewnętrzną i zewnętrzną państw⁴³.

LITERATURA

Dokumenty:

2002/187/JHA Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime, (OJL 63, 5.03.2002).

⁴⁰ D. de Mora-Figueroa, *Reakcje NATO na terroryzm. Zwalczanie terroryzmu*, „Przegląd NATO” 3 (2005), <<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/polish/art1.html>>

⁴¹ N. A. Pollard, *Terrorism and Transnational Organized Crime: Implications of Convergence*, The Terrorism Research Center, <http://www.terrorism.com> (15.06.2003).

⁴² Zob. szerzej: W. Laqueur, *Guerrilla Warfare: A Historical and Critical Study*, Weinfeld & Nicholson, Londyn 1977, s. 222–223.

⁴³ Por. wyrok NSA, 23.08.2001, V SA 3198/00.

Decyzja Rady nr 2002/996/WSiSW (OJ L 349, 24.12.2002).
Decyzja Rady nr 2005/719/JHA (OJ L 271, 15.10.2005).
Decyzja Rady nr 2007/125/WE (OJ L 58, 24.02.2007).
Decyzja Rady nr 2005/727/JHA (OJ L 273, 19.10.2005).
Decyzja Rady nr 2005/728/JHA (OJ L 273, 19.10.2005).
Decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (OJ L 164, 22.06.2002).
Decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 r. w sprawie ustanowienia ENA (OJ L 190, 18.07.2002).
Decyzja ramowa z 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (OJ C 140 E, 13.06.2002).
Fight Against Terrorism: stepping up Europe's capability to protect citizens against the threat of terrorism (IP/07/1649).
Harmonogram przyjęcia i wprowadzenia w życie działań w celu zrealizowania priorytetów i celów, tj. wzmacniania wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (OJ C 53, 03.03.2005).
Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 listopada 2007 r. dotyczy intensyfikacji wysiłków na rzecz walki z terroryzmem (COM (2007) 649 final).
Komunikat Komisji do Parlamentu i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa materiałów wybuchowych (COM (2007) 651 final).
Plan Rady i Komisji wdrażający program haski w sprawie wzmocnienia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej (OJ C 198, 12.8.2005).
Program haski (COM (2005) 184 final).
Propozycja zmieniająca decyzję ramową 2002/475/WSiSW Rady Europejskiej w sprawie zwalczania terroryzmu (COM (2007) 650 final).
Propozycja dotycząca decyzji ramowej Rady w sprawie wykorzystania Passenger Name Record (PNR) w celu egzekwowania prawa (COM (2007) 654 final).
Report from the commission based on article 11 of the council framework decision of 13 june 2002 on combating terrorism (SEC (2007) 1463).
The European Union Counter-Terrorism Strategy (Dok.14469/4/05, Rev 4 Limite z 30.11.2005).
Traktat Nicejski (OJ C 235, 24.12.2002).

Orzecznictwo:

Sprawa Clauhal v. Wielka Brytania, 15.11.1966.
Sprawa Aksoy v. Turcja 18.12.1966.
Sprawa Irlandia v. Wielka Brytania, 18.01.1978.
Sprawa Soering v. Wielka Brytania, 7.07.1989.
Sprawa Fox, Campbell i Chartley v. Wielka Brytania, 30.08.1990.
Sprawa Tomasi v. Francja, 27.08.1992.
Sprawa Murray v. Wielka Brytania, 28.10.1994.
Wyrok NSA, 23.08.2001, V SA 3198/00.

Monografie i artykuły:

- [1] Barcik J., *Akt terrorystyczny i jego sprawca w świetle prawa międzynarodowego i wewnętrznego*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2004.
- [2] Dąbrowska M., *Prawno-organizacyjne aspekty zwalczania terroryzmu terroryzmem Unii Europejskiej*, [w:] *Walka z terroryzmem w świetle prawa międzynarodowego*, Lankosz K., Chrościcki M., Czubik P.(red). Wyd. STO, Bielsko-Biała 2004.
- [3] de Mora-Figueroa D., *Reakcje NATO na terroryzm. Zwalczanie terroryzmu*, „Przegląd NATO” 3 (2005),
<<http://www.nato.int/docu/review/2005/issue3/polish/art1.html>>
- [4] Kuźniar R., *11 września – interpretacje i implikacje*, „Sprawy Międzynarodowe” 1 (2002).
- [5] Laqueur W., *Guerrilla Warfare: A Historical and Critical Study*, Weinfeld & Nicholson, Londyn 1977.
- [6] Madej M., *Instytucjonalizacja współpracy międzynarodowej w dziedzinie zwalczania terroryzmu Europy*, [w:] *Instytucjonalizacja wielostronnej współpracy międzynarodowej w Europie*, red. S. Parzymies, R. Zięba, Warszawa 2004.
- [7] Pollard N.A., *Terrorism and Transnational Organized Crime: Implications of Convergence*, The Terrorism Research Center, <http://www.terrorism.com> (15.06.2003).
- [8] Robertson L., *Inwestować w bezpieczeństwo*, „Przegląd NATO” 3 (2002)
<<http://www.nato.int/docu/review/2002/issue3/polish/art3.html>>

Strony internetowe:

<http://europa.eu/>

THE EVOLUTION OF THE PHENOMENON OF TERRORISM IN THE EUROPEAN UNION

The aim of this article is to show the process of transformations, which takes place in the framework of counter-terrorism policy of the European Union. The author stresses the importance of the actions undertaken in the framework of the Hague Programme and tries to show their consequences insisting on the fact that it is necessary to elaborate a European international policy in this regard. Especially, in the case of the terrorism, the key to problem solution is to fight it effectively which not only requires close coordination of actions within the EU, but also a common, consistent foreign policy towards its external sources.