

**dr Paweł Lubiewski**

*Wydział Bezpieczeństwa Wewnętrznego*

*Wyższa Szkoła Policji w Szczytnie*

## **Podstawowe aspekty prawno-organizacyjne zwalczania terroryzmu w Europie**

### **Abstrakt**

W artykule poruszono problematykę zwalczania terroryzmu na płaszczyźnie zinstytucjonalizowanej Europy. Znakomitym obszarem badawczym w tym zakresie, z racji zarówno realnych zagrożeń, jak i aktywizowania obszaru przeciwdziałania, jest kontynent europejski. Początek powojennej europejskiej współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu datuje się na lata 70. ubiegłego wieku. Czynnikiem inicjującym była nowa twarz europejskiego terroryzmu. Ówczesny terroryzm zyskał na sile, a z narodowego przeobraził się w ponadnarodowy. Przeobrażenia te trwale zapisały się w środowisku bezpieczeństwa współczesnej Europy, w której wiele instytucji międzynarodowych podejmuje działania związane z przeciwdziałaniem terroryzmowi oraz reagowaniem na akty przemocy ze strony organizacji międzynarodowych.

**Słowa kluczowe:** terror, terroryzm, przemoc, walka, państwo, prawo, współpraca, obrona

## **Basic Legal and Organizational Aspects of Combating the Terrorism in Europe**

### **Abstract**

The article discusses the issue of combating terrorism at the level of institutionalized Europe. An excellent research area in this field, due to both the real threats and the activation of the counteraction area, is the European continent. The beginning of the post-war European cooperation in the field of combating terrorism dates back to the 1970s. The initiating factor was the new face of European terrorism. The terrorism of that time grew stronger and transformed from a national one into a supranational one. These transformations have permanently enshrined in the

security environment of modern Europe, in which many international institutions respond to counteract terrorism and react to acts of violence on the part of international organizations.

**Keywords:** terror, terrorism, violence, fight, state, law, cooperation, defense

## Wprowadzenie

Kształtowanie się polityki przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym odbywało się na kilku poziomach. Spośród najważniejszych należy wymienić działalność Rady Europy (ang. *Council of Europe*, CoE), Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (ang. *Organization for Security and Cooperation in Europe*, OSCE) oraz aktywność na poziomie Unii Europejskiej.

Pierwszym wyraźnym głosem sprzeciwu europejskich polityków wobec nasilających się przypadków terroryzmu wydaje się być rezolucja Komitetu Ministrów Rady Europy nr 3 o międzynarodowym terroryzmie z 1974 r. oraz podpisanie w Strasburgu w 1977 r. europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu, której główną intencją było uniemożliwienie uniknięcia ścigania karnego oraz ukarania sprawców przestępstw terrorystycznych. Konwencja zmieniona została protokołem w 2003 r. Wśród kolejnych istotnych działań Rady Europy należy wskazać konwencję o zapobieganiu terroryzmowi z 2005 r. Obszar kształtowania polityki antyterrorystycznej widoczny jest także w wielu rezolucjach, deklaracjach i rekomendacjach Komitetu Ministrów oraz Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy. Są to m.in. deklaracja Komitetu Ministrów Rady Europy o walce z terroryzmem międzynarodowym z 2001 r. czy też rezolucja Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1258 z 2001 r. o demokracjach wobec terroryzmu. Rada Europy odnosiła się wielokrotnie do problematyki narastającego w Europie terroryzmu poprzez rekomendacje, wśród których warto wymienić:

- rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy o terroryzmie międzynarodowym 684 z 1972 r., 703 z 1973 r., 852 z 1979 r.;
- rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1010 z 1985 r. o bezpieczeństwie lotnictwa;
- rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1550 z 2002 r. o zwalczaniu terroryzmu i szacunku dla praw człowieka;

- rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy 1549 z 2002 r. o transporcie powietrznym i terroryzmie: jak zapewnić bezpieczeństwo?;
- rekomendację Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy nr 1644 z 2004 r. o terroryzmie: niebezpieczeństwo dla demokracji.

Godne podkreślenia jest, że równoległe do problematyki przeciwdziałania terroryzmowi Rada podejmowała zagadnienie poszanowania praw człowieka w walce z terroryzmem. Wyrazem tego są chociażby przyjęte przez Komitet Ministrów w 2002 r. wskazówki w sprawie praw człowieka i walki z terroryzmem oraz opinia komisji weneckiej (ang. *European Commission for Democracy through Law albo Venice Commission*) w sprawie ochrony praw człowieka w sytuacjach kryzysowych, która została przyjęta na 66. sesji plenarnej w 2006 r.

W powyżej zaprezentowanym dorobku prawnym Rada Europy zdecydowanie potępiła terroryzm, uznając go za poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa nie tylko jednostek, ale także demokratycznego ładu w Europie. Obronę przed terroryzmem uznała za podstawowy obowiązek państw zrzeszonych. Za zasadniczą formę przeciwstawienia się zagrożeniu uważała konieczność współdziałania państw w celu całkowitego zredukowania terroryzmu nie tylko na płaszczyźnie europejskiej, ale i w skali globalnej. Co istotne, wśród tych działań wskazano konieczność respektowania standardów państwa prawa oraz przestrzegania i poszanowania praw człowieka.

### **Przejawy aktywności europejskich instytucji**

Aktywność Rady w zakresie kształtowania mechanizmów antyterrorystycznych zauważalna jest także na płaszczyźnie instytucjonalnej. W 2001 r., w wyniku zamachów w USA, utworzona została Interdyscyplinarna Grupa ds. Działań Międzynarodowych przeciwko Terroryzmowi (ang. *Multidisciplinary Group on International Action against Terrorism, GMT*). Jej zadaniem było „zwiększenie efektywności istniejących instrumentów międzynarodowych w ramach Rady Europy dotyczących zwalczania terroryzmu, przede wszystkim odnosiło się to do przygotowania protokołu zmieniającego europejską konwencję z 1977 r. Ponadto zostały określone obszary priorytetowe dotyczące zwalczania terroryzmu międzynarodowego, do których należą: badania w zakresie ideologii terroryzmu oraz podżegania do terroryzmu; specjalne techniki dochodzeniowe; ochrona świadków i osób współpracujących

z wymiarem sprawiedliwości; międzynarodowa współpraca w zakresie egzekwowania prawa; działania mające na celu uniemożliwienie terrorystom dostępu do źródeł finansowania; zagadnienia dotyczące dokumentów tożsamości powstające w związku ze zwalczaniem terroryzmu” [2, s. 172].

W celu koordynowania i monitorowania działań antyterrorystycznych Rady Europy w zakresie legislacyjnym, utworzono Komitet Ekspertów ds. Terroryzmu (ang. *Committee of Experts on Terrorism*, CODEXTER). Efektem jego prac w obszarze istniejącego dorobku prawnego było przyjęcie w 2005 r. podczas szczytu Rady Europy, który odbył się w Warszawie, Konwencji o zapobieganiu terroryzmowi (tzw. konwencja warszawska I). Konwencja ukierunkowana została na „wzmocnienie wysiłków państw stron w zapobieganiu terroryzmowi i jego negatywnemu wpływowi na pełne korzystanie z praw człowieka, w szczególności z prawa do życia. Terroryzm jest traktowany jako zjawisko poważnie destabilizujące, a w niektórych przypadkach może niszczyć polityczne, konstytucyjne, ekonomiczne i społeczne struktury państwa lub organizacji międzynarodowych. Z tego względu zapobieganie terroryzmowi powinno odbywać się zarówno na poziomie krajowym, jak i poprzez współpracę międzynarodową, z uwzględnieniem zawartych już umów między państwami stronami” [2]. Ważnym, nowym elementem było sformułowanie „przestępstwa o charakterze terrorystycznym” [2]. Natomiast w tzw. konwencji warszawskiej II (Konwencja Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz finansowaniu terroryzmu) podpisanej na tym samym szczycie, wprowadzono mechanizmy mające zwiększyć efektywność przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu. Państwa strony zobowiązane zostały do przyjęcia środków zapewniających skuteczne poszukiwanie, śledzenie, identyfikację, zamrażanie, zajmowanie oraz konfiskowanie mienia pochodzącego z legalnego bądź nielegalnego źródła, użytego bądź przeznaczonego do finansowania terroryzmu lub dochodów z takiej działalności. Przyjęta została ponadto Deklaracja Warszawska i Plan Działania Rady Europy, w których odniesiono się do walki z terroryzmem oraz rozwoju zasad i mechanizmów zapobiegania i eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji, w tym antysemityzmu i islamofobii.

Kolejną instytucją Rady Europy, istotną w walce z terroryzmem, jest Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Zapobiegania Praniu Brudnych Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu (ang. *The Committee of Experts on*

*the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism*, MONEYVAL). Został utworzony w 1997 r. Jego funkcjonowanie jednak uregulowano dopiero w 2005 r. na mocy rezolucji Komitetu Ministrów Rady Europy Res(2005)47. Jest cenną platformą współpracy dla państw niezasiadających w FATF<sup>1</sup>. Na mocy rezolucji CM/Res(2010)12 Komitetu Ministrów Rady Europy z 2010 r. w sprawie statutu Komitetu Ekspertów ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy i Finansowaniu Terroryzmu (MONEYVAL) od 2011 r. instytucja ta jest niezależnym mechanizmem monitorującym, który podlega bezpośrednio Komitetowi Ministrów Rady Europy.

Problematyka współpracy w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi stała się także przedmiotem prac Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (późniejsza Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, OBWE). Pierwsze bezpośrednie działania w tym zakresie zauważalne są już w Paryskiej Karcie Nowej Europy z 1990 r. Przez wzgląd na czas, w jakim odbywał się szczyt w Paryżu Kartę Paryską uważa się za oficjalne zamknięcie okresu konfrontacji w Europie oraz otwarcie nowej ery w stosunkach europejskich. Dokument odnosił się do potrzeby zdynamizowania procesów Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, m.in. w dziedzinach bezpieczeństwa, a także stworzył podstawy struktury organizacji. W części Wytoczne na przyszłość (ang. *Guidelines for the future*) w zakresie takich zagrożeń jak terroryzm, nielegalne działania wywierające nacisk zewnętrzny, przymus i działalność wywrotową zadeklarowano pełne potępienie ich, bez względu na motywy sprawców oraz gotowość współpracy w celu ich

---

1 FATF (ang. *The Financial Action Task Force*) – Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy. Jest instytucją o charakterze międzyrządowym. Powstała w 1989 r. podczas szczytu grupy państw G7 w Paryżu. Ma ona charakter polityczny, jej celem jest kreowanie woli politycznej w państwach zrzeszonych w zakresie przeciwdziałania praniu brudnych pieniędzy oraz przeciwdziałania finansowania terroryzmu. W skład grupy wchodzi 33 państwa (Argentyna, Australia, Austria, Belgia, Brazylia, Chiny, Dania, Grecja, Kanada, Finlandia, Francja, Niemcy, Hong Kong, Islandia, Irlandia, Włochy, Japonia, Luksemburg, Meksyk, Holandia, Nowa Zelandia, Norwegia, Portugalia, Korea Południowa, Federacja Rosyjska, Singapur, RPA, Hiszpania, Szwecja, Szwajcaria, Turcja, Zjednoczone Królestwo oraz Stany Zjednoczone) oraz dwie regionalne organizacje (Komisja Europejska i Rada Współpracy Państw Zatoki Perskiej). Obserwatorami FATF są m.in. Indie, Bank Światowy oraz Międzynarodowy Fundusz Walutowy.

eliminacji [7]. Kolejną ważną dla przeciwdziałania terroryzmowi inicjatywą było przyjęcie w 1994 r. Kodeksu postępowania w politycznomilitarnych aspektach bezpieczeństwa, gdzie „potępiono wszelkie akty i metody terrorystyczne oraz podkreślono, że państwa-sygnatariusze nie będą wspierać aktów terroryzmu i zastosują wszelkie środki w celu przeciwdziałania terroryzmowi i zwalczania go we wszelkich jego formach. Ponadto zobowiązały się do współpracy poprzez wprowadzenie w życie uzgodnionych międzynarodowych instrumentów. Współpraca miała zmierzać do wyeliminowania zagrożeń bezpieczeństwa, demokracji i praw człowieka” [2, s. 175]. Wspomnieć także należy o deklaracji lizbońskiej z 1996 r. oraz Karcie Bezpieczeństwa Europejskiego przyjętej 1999 r. Państwa zrzeszone zobowiązały się w nich m.in. do wzmocnienia wysiłków na rzecz zapobiegania finansowaniu terroryzmu oraz nieudzielania na swoim terytorium schronienia osobom powiązanym z działalnością terrorystyczną [5, s. 78].

Wydarzenia z 11 września 2001 r. istotnie wpłynęły na kierunek działań OBWE. Trzy miesiące po nich przyjęto deklarację Rady Ministerialnej w sprawie zwalczania terroryzmu (ang. *Bucharest Ministerial Declaration*) i równocześnie Bukareszteński Planu Działania na Rzecz Walki z Terroryzmem (ang. *The Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism*). Z kolei w 2002 r. w Porto przyjęto Kartę poświęconą zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu (ang. *The OSCE Charter on Preventing and Combating Terrorism*).

W 2002 r. powołano do życia Zespół ds. Działań Przeciwko Terroryzmowi (ang. *The Action against Terrorism Unit, ATU*). Działalność zespołu ukierunkowana została na wzmacnianie możliwości współpracy między państwami zrzeszonymi oraz doskonalenie koordynacji działań instytucji zaangażowanych w działania antyterrorystyczne. Z kolei w 2012 r. powstał departament zagrożeń transnarodowych (ang. *Transnational Threats Department, TNT*), z zadaniem podnoszenia poziomu koordynacji działań programowych OBWE w zakresie zagrożeń transnarodowych, w tym terroryzmu.

Organizacja kładzie duży nacisk na ochronę praw człowieka i podstawowych wolności w kontekście walki z terroryzmem. W tym zakresie powołano Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka (ang. *Office for Democratic Institutions and Human Rights, ODIHR*).

Na płaszczyźnie swojej aktywności OBWE rozwija także bezpośrednią współpracę z ONZ, Unią Europejską, Radą Europy oraz innymi organizacjami o charakterze regionalnym.

Niezwykle bogate doświadczenia w zakresie tworzenia systemu antyterrorystycznego posiada Unia Europejska. Bez wątplenia na ich kształt wpłynęły krwawe zamachy przeprowadzone na jej terytorium już po ataku z 2001 r. w USA. Jednak aktywność wspólnoty europejskiej w tym zakresie zauważalna jest znacznie wcześniej. Jedną z pierwszych inicjatyw mających przeciwstawić się dynamicznie rozwijającemu się zagrożeniu było międzyrządowe przedsięwzięcie, w wyniku którego powołano do życia (poza ramami wspólnot europejskich) grupę roboczą TREVI<sup>2</sup> (fr. *Terrorisme, Radicalisme, Extremisme, Violence Internationale*) mająca zajmować się zagadnieniami terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i międzynarodowej przemocy. Służyła ona jako forum ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości Wspólnot Europejskich dla poruszania zagadnień związanych z międzynarodową przestępczością zorganizowaną i terroryzmem. Inicjatywa ta pokazała, że „mimo braku wypracowanych i usankcjonowanych normami prawa wspólnotowego metod ponadnarodowych działań w obszarze sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne, to i tak na szczeblach międzyrządowych, niejako ‘obok’ wspólnot, państwa członkowskie rozwijały współpracę” [1, s. 115]. Powołanie grupy wydaje się być swoistego rodzaju sygnałem wskazującym na potrzebę wspólnotowego podejścia do problematyki bezpieczeństwa wewnętrznego, a w szczególności problematyki terroryzmu. Jedną z istotnych inicjatyw grupy było utworzenie systemu wymiany informacji i współdziałania w zakresie zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej. Jednak dopiero podpisanie Traktatu z Maastricht w 1992 r. spowodowało, że problematyka zwalczania terroryzmu została włączona w ramy działalności UE. Większość istniejących środków i instrumentów w dziedzinie zwalczania terroryzmu została włączona do międzyrządowego trzeciego filaru wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych WSiSW (ang. *Justice and Home Affairs, JHA*). Grupa TREVI została formalnie przyjęta w ramach trzeciego filaru, jednocześnie powołano dwie grupy robocze w ramach drugiego filaru wspólna polityka

---

2 TREVI – grupa robocza zajmująca się sprawami bezpieczeństwa wewnętrznego, powołana do życia w 1975 r. w Luksemburgu przez Radę Europejską. Stały Sekretariat TREVI powstał w tym samym roku w Rzymie. Grupa została powołana jako forum współpracy ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości państw Wspólnoty Europejskiej w obszarze polityki bezpieczeństwa. Inicjatywę tę uważa się za podwalinę późniejszego tzw. trzeciego filaru, sformowanego na mocy Traktatu Amsterdamskiego [4, s. 249–250].



zagraniczna i bezpieczeństwa oraz trzeciego filaru współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Traktat z Maastricht przewidywał ponadto ustanowienie europejskiej agencji policyjnej (Europol). Europol został w pełni uruchomiony w 1999 r. i został upoważniony do organizowania i wspierania współpracy między państwami członkowskimi w walce z terroryzmem, handlem narkotykami i innymi formami przestępczości międzynarodowej.

Do problematyki zwalczania terroryzmu nawiązywały także wnioski Rady Europejskiej wypracowane w Tampere w 1999 r. oraz z 2000 r. Była ona także przedmiotem treści komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie dokonywanej co dwa lata oceny postępów w tworzeniu „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” w obrębie Unii Europejskiej (2000 r.). Przypomnieć należy, że na kilka dni przed 11 września 2001 r. Parlament Europejski przyjął zalecenie w sprawie roli Unii Europejskiej w zwalczaniu terroryzmu.

Chociaż w ciągu tych lat w Unii Europejskiej zaaktywizowała się współpraca w zakresie walki z terroryzmem, to miała ona jednak charakter deklaracyjny i wciąż uznawano ją za składnik innych wzajemnie związanych kwestii bezpieczeństwa, takich jak handel narkotykami, nielegalna imigracja i przestępczość zorganizowana. Wydaje się, że dopiero ataki z 11 września 2001 r. nadały nowy impuls europejskiemu wymiarowi walki z terroryzmem sięgając poza jedynie międzyrządowy obszar uzgodnień w tym zakresie w kierunku rozpoczęcia procesu instytucjonalnej walki z terroryzmem. W kilka dni po zamachach w 2001 r. w USA Nadzwyczajna Rada Europejska przyjęła wielowymiarowy plan działań w zakresie zwalczania terroryzmu, podzielony na pięć głównych punktów:

- współpraca policyjna i sądowa;
- międzynarodowe instrumenty prawne;
- finansowanie terroryzmu;
- bezpieczeństwo lotnicze;
- koordynacja działań zewnętrznych UE.

Nastąpiło zdynamizowanie działań będące wynikiem wezwania do ściślejszej współpracy sądowej w zakresie procedur ekstradycji oraz wspólnej definicji przestępstw terrorystycznych. Ponadto doprowadziło to do rozszerzenia mandatu i zasobów Europolu. Przedłużony został mandat Europolu, a w jego ramach konsolidowano siły (funkcjonariusze policji i służb wywiadowczych). Powołano ponadto jednostkę współpracy sądowej Eurojust w 2002 r., organ



UE powołany do wzmocnienia skuteczności współpracy sądowej między państwami członkowskimi w przypadku poważnych przestępstw o charakterze transgranicznym.. Kolejne kroki to wdrożenie decyzji ramowej w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania (2002/584/WSiSW)<sup>3</sup> czy decyzji ramowej w sprawie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych (ang. *A Joint Investigation Team, JIT*) (2002/465/WSiSW)<sup>4</sup>. Jednym z ważniejszych rozwiązań w kształtowaniu polityki antyterrorystycznej w tym okresie było wprowadzenie w życie decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW). Decyzja była pierwszym krokiem w harmonizacji ustawodawstwa krajowego w dziedzinie przeciwdziałania terroryzmowi. Określa ona ramy prawne w ściganiu terrorystów i, co niezwykle istotne, jednolitą definicję „przestępstwa terrorystycznego”. Włączenie ujednoliconej definicji w całej UE w systemach prawnych państw członkowskich stanowiło kluczowy fundament dla dalszej współpracy sądowej i policyjnej. Krok ten był szczególnie znaczący, zważywszy, że tylko sześć państw członkowskich posiadało przepisy antyterrorystyczne w tym czasie<sup>5</sup>. Pod koniec 2003 r. Rada Europejska przyjęła Europejską strategię bezpieczeństwa, która określa terroryzm jako jeden z kluczowych zagrożeń Europy, a jednocześnie podkreśla potrzebę połączenia różnych instrumentów, w ramach działań wywiadowczych, policyjnych oraz sędziowskich. W tym celu lepszą spójność i koordynację uznano za niezbędne warunki w zakresie działań zewnętrznych, ale także między poszczególnymi państwami członkowskimi a Unią.

---

3 Europejski Nakaz Aresztowania – ENA – (ang. *European Arrest Warrant*) był przełomem we współpracy sądowej w sprawach karnych opartych zasadą wzajemnego uznawania. Określił ramy współpracy w zakresie formalnych procedur ekstradycji, zrywając państwa członkowskie do uznawania wniosków o zatrzymanie i przekazanie osoby zatrzymanej przez inne państwo członkowskie w celu ścigania karnego lub wykonania kary.

4 W ramach JIT przewidywano tworzenie wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych w dziedzinie współpracy policyjnej i wywiadowczej jako instrument współpracy między państwami członkowskimi w zakresie postępowań karnych o charakterze transgranicznym.

5 Decyzja ramowa została zmieniona kilka lat później (2008 r.) decyzją ramową 2008/919/WSiSW wprowadzającą przepisy odnoszące się do publicznego nawoływania do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutacji i szkolenia na potrzeby terroryzmu. Rozwiązanie to wprowadziło większe możliwości w zakresie ścigania karnego podejrzanych oraz sprawców działań o charakterze terrorystycznym.

Bez wątpienia na dalszy kształt systemu antyterrorystycznego w Unii Europejskiej miało nasilające się, realne zagrożenie atakami terrorystycznymi. Kolejne uderzenie terrorystów (Madryt 2004 r.) spowodowało przyjęcie niespełna dwa tygodnie po nim Planu zwalczania terroryzmu będącego wynikiem podpisanej w tym czasie Deklaracji o zwalczaniu terroryzmu (ang. *The Declaration on Combating Terrorism*). Znaczącym było przyjęcie w jego ramach tzw. klauzuli solidarności zobowiązującej do udzielania pomocy, w tym o charakterze militarnym, między państwami członkowskimi w obliczu zagrożeń terrorystycznych. W tym samym roku Rada Europejska przyjęła Deklarację nt. Walki z Terroryzmem (ang. *The Declaration on Combating Terrorism*) będącą kompilacją i uaktualnieniem dotychczas wprowadzonych, w zakresie zwalczania terroryzmu, inicjatyw. Zaktualizowany został ponadto Plan działań w zakresie zwalczania terroryzmu.

Pięć miesięcy po kolejnym zamachu (Londyn 2005 r.) przyjęta została Strategia ws. Zwalczania Terroryzmu (ang. *The EU Counter-Terrorism Strategy*), która zobowiązała państwa członkowskie do walki z terroryzmem przy poszanowaniu praw człowieka. Określono w niej cztery zasadnicze sfery zwalczania terroryzmu jak przeciwdziałanie, ochrona, ściganie i reagowanie. Przy czym przeciwdziałanie skierowane zostało na eliminowanie przyczyn prowadzących do radykalizacji postaw oraz rekrutacji kandydatów przez organizacje terrorystyczne. Stanowiło to odpowiedź na widoczny już proces radykalizowania się rosnącej liczby obywateli UE. W tym roku wdrożono również Strategię w Sprawie Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Organizacji Terrorystycznych (ang. *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*). Jak zauważa Krzysztof Masiul „Unia Europejska przyjęła szczególną strategię w zakresie zwalczania radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów, której głównym celem jest udaremnianie działalności siatek terrorystycznych oraz osób werbujących innych do terroryzmu; zagwarantowanie, że głos większości będzie przeważać nad głosem ekstremistów; promowanie demokracji, bezpieczeństwa, sprawiedliwości i równych szans dla wszystkich. W 2008 r. powstała europejska sieć ekspertów ds. radykalizacji, której celem jest wsparcie dialogu między środowiskiem naukowym a osobami odpowiedzialnymi za wyznaczanie polityki” [2, s. 186].

W obszarze dokumentów strategicznych odnoszących się do zagadnienia bezpieczeństwa UE ważną, w kontekście działań antyterrorystycznych, w zakresie określenia płaszczyzny współdziałania w ramach UE oraz z państwami spoza jej struktur jest Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego Unii Europejskiej pod

nazwą Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa (ang. *The EU Internal Security Strategy – Towards a European Security Model*) oraz wydany na jej podstawie Komunikat Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady pod nazwą Strategia Bezpieczeństwa Wewnętrznego w działaniu zatytułowany Pięć kroków w stronę bardziej bezpiecznej Europy, gdzie przedstawiono pięć celów strategicznych i konkretne działania (2010 r.).

Od wydarzeń z 11 września 2001 r. intensyfikacji ulegał także obszar instytucjonalny. Współpraca w ramach UE w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi budowana była na bazie dotychczasowych doświadczeń i dobrych praktyk wypracowanych na płaszczyźnie współdziałania wspólnotowego w szeroko pojętym obszarze bezpieczeństwa unii. Bez wątpienia jest to ogromny potencjał możliwości, który w perspektywie czasu przełożył się na mnogość rozwiązań instytucjonalnych, wśród których warto wspomnieć chociażby o takich, jak:

- Koordynator UE ds. Zwalczania Terroryzmu (CTC);
- Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI);
- Europejska Agencja Egzekwowania Prawa (EUROPOL);
- Europejski Urząd na rzecz Poszerzenia Współpracy Sądowniczej (EUROJUST);
- Grupa Robocza UE ds. Terroryzmu (WPT);
- Pozioma Grupa Robocza UE ds. Terroryzmu (COTER);
- Centrum Analiz Wywiadowczych UE (INTCEN);
- Policyjna Grupa Robocza UE do spraw Terroryzmu (PWGT);
- Grupa Robocza UE ds. Zastosowania Szczególnych Środków w celu Zwalczania Terroryzmu (CP 931 WP);
- Grupa ATLAS<sup>6</sup>;

---

6 Jest to inicjatywa ukierunkowana na doskonalenie działań kontrterrorystycznych. Została powołana w 2001 r. podczas szczytu dowódców europejskich policyjnych jednostek kontrterrorystycznych w Brukseli. Jednym z jej zasadniczych celów jest stałe podnoszenie poziomu profesjonalizmu zrzeszonych jednostek m.in. poprzez prowadzenie wspólnych projektów czy też operacji, a także unifikacja standardów działania i zasad taktycznych. Działalność ATLAS uregulowana została bezpośrednio w Decyzji Rady Unii Europejskiej 2008/617/WSiSW z 2008 r. w sprawie usprawnienia współpracy pomiędzy specjalnymi jednostkami interwencyjnymi państw członkowskich Unii Europejskiej w sytuacjach kryzysowych. Zob. szerzej W. Zubrzycki, *ATLAS zjednoczona Europa wobec zamachów terrorystycznych*, Wydawnictwo WSPoL, Szczytno 2009, s. 33–57.

- Platforma Jednostek Wywiadu Finansowego (FIU);
- GRUPA G-6;
- Program Śledzenia Środków Finansowych Należących do Terrorystów (TFTP);
- Grupa Madrycka;
- Klub Berneński (CdB);
- Grupa ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi (CTG) [3, s. 369–415].

W tym kontekście należy wspomnieć o niezwykle przydatnych dla funkcjonowania powyższych agend (i współpracujących z nimi instytucji) instrumentach natury prawnej, jak:

- dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE 2005/60/WE z 26 października 2005 r. (III dyrektywa) w sprawie korzystania z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu;
- decyzja Rady UE 2008/615/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, w szczególności w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej (nazywana układem z Prüm);
- decyzja Rady 2008/616/WSiSW z 23 czerwca 2008 r. w sprawie intensyfikacji współpracy transgranicznej, szczególnie w zwalczaniu terroryzmu i przestępczości transgranicznej<sup>7</sup>;
- dyrektywa 2006/24/WE Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 15 marca 2006 r. w sprawie zatrzymywania generowanych lub przetwarzanych danych w związku ze świadczeniem ogólnie dostępnych usług łączności elektronicznej lub udostępnianiem publicznych sieci łączności;
- decyzja Rady z 12 lutego 2007 r. ustanawiająca na lata 2007–2013 program o nazwie: Zapobieganie, gotowość i zarządzanie skutkami terroryzmu i innymi rodzajami ryzyka dla bezpieczeństwa<sup>8</sup>;
- decyzja ramowa Rady UE 2005/222/WSiSW z 24 lutego 2005 r. w sprawie ataków na systemy informatyczne;
- dyrektywa 2005/65/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 października 2005 r. w sprawie wzmocnienia ochrony portów;

---

7 Dotyczyła wdrożenia decyzji 2008/615/WSiSW. Pozwoliła na bezpośrednią wymianę danych DNA, odcisków palców i danych rejestracyjnych pojazdów pomiędzy państwami członkowskimi UE.

8 Regulowała także problem udzielania pomocy ofiarom terroryzmu i ich rodzinom.

- zalecenie Parlamentu Europejskiego dla Rady Europejskiej i Rady w sprawie ochrony infrastruktury o kluczowym znaczeniu w ramach walki z terroryzmem (2005/2044(INI));
- rozporządzenie Komisji (WE) 820/2008 z 8 sierpnia 2008 r. ustanawiające środki w celu wprowadzenia w życie wspólnych podstawowych norm ochrony lotnictwa cywilnego;
- dyrektywa Rady 2008/114/WE z 8 grudnia 2008 r. w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej oraz oceny potrzeb w zakresie poprawy jej ochrony.

## Konkluzje

Podsumowując, należy stwierdzić, że płaszczyzna współdziałania antyterrorystycznego w obszarze UE istniała od dłuższego czasu. Jej formowanie się zauważalne jest już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Impulsem dla europejskiej społeczności stały się ataki organizowane głównie przez lewackie, separatystyczne oraz palestyńskie ugrupowania terrorystyczne. Działania te jednak w większości miały charakter deklaracyjny, potępiający terroryzm, zalecającym współpracę itp. Wydaje się, że ataki z 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie obudziły społeczność europejską. Jednak dopiero ataki przeprowadzone na terytorium UE unaocznily, że Europa jest już realnie zagrożona terroryzmem islamskim. Taki bieg wydarzeń skłonił społeczność europejską do szybkiego zatwierdzenia wielu, często wcześniej już wypracowanych środków antyterrorystycznych. Stopniowo prowadziło to do harmonizacji dorobku prawnego i stało się fundamentem rozwoju strukturalnych zdolności do efektywniejszej współpracy w dziedzinie walki z terroryzmem. Niezwykle trafnym posunięciem okazało się stopniowe unifikowanie systemów prawa karnego państw członkowskich UE w zakresie walki z terroryzmem. Daje to realną możliwość podejmowania skutecznych wspólnych działań w ramach systemu antyterrorystycznego unii.

## Literatura

- [1] Magierek D., Rola Straży Granicznej w zapewnieniu bezpieczeństwa Polski (1990–2004), Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2011.

- [2] Masiul K., Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej Polskiej wobec współczesnego zagrożenia terroryzmem, Wydawnictwo WSPol, Szczytno 2014.
- [3] Safjański T., Szlachter D., Koordynacja działań wobec zagrożeń terroryzmem w wymiarze wewnętrznym i międzynarodowym [w:] Jałoszyński K., Aleksandrowicz T., Wiciak K. (red.), Bezpieczeństwo państwa a zagrożenie terroryzmem. Instytucje państwa wobec zagrożenia terroryzmem, t. 2, Wydawnictwo WSPol, Szczytno 2016.
- [4] Starzyk-Sulejewska J., Implementacja współpracy policyjnej w sprawach karnych [w:] Góralski W.M., Unia Europejska. Gospodarka – Polityka – Współpraca, t. 2, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007.
- [5] Truchan J.R., Zubrzycki W., Włodarek-Podgórska K., Wybrane aspekty zwalczania terroryzmu, Wydawnictwo WSPol, Szczytno 2017.
- [6] Zubrzycki W., ATLAS zjednoczona Europa wobec zamachów terrorystycznych, Szczytno 2009.
- [7] Charter of Paris for a new Europe, Paris 1990, <<https://www.osce.org/mc/39516?download=true>> (dostęp: 02.04.2018).