

Michał Chorośnicki

IMPLIKACJE ZWALCZANIA TERRORYZMU MIĘDZYNARODOWEGO W EUROPIE DLA POLSKI

Wprowadzenie

Terroryzm stał się problemem globalnym i jest to sprawa bezdyskusyjna. Od dawna również wiadomo, że nie da się go całkowicie zlikwidować, tak jak nie jest możliwe zlikwidowanie przestępczości.

Artykuł ten przedstawia udział Polski w działaniach i współpracy antyterrorystycznej, na tym tle próbuje także ocenić realne zagrożenie terroryzmem w naszym kraju. Ważnym aspektem zwalczania terroryzmu jest współpraca regionalna i sąsiedzka, dlatego zostanie również poruszona kwestia współpracy w tej dziedzinie z RFN i Rosją, a także z Unią Europejską. Współpraca w ramach Unii jest bezspornie elementem najistotniejszym, ułatwiającym rzeczywisty kształt współpracy dwustronnej w zakresie zwalczania terroryzmu w Europie.

W podsumowaniu zawarto analizę dotychczasowej i ewentualnej przyszłej orientacji antyterrorystycznej Polski, sprowadzającej się albo do wyboru opcji europejskiej, albo amerykańskiej. Choć jedna nie wyklucza drugiej, problem jest zasadniczy, tak jak ważna jest orientacja priorytetów polityki zagranicznej Rzeczypospolitej na Europę lub Stany Zjednoczone.

Terroryzmu w Polsce nie można rozpatrywać w oderwaniu od wydarzeń w regionie i w Europie. Eksperci oceniają, że zagrożenie terroryzmem w Polsce do roku 2003 miało charakter niski do średniego, a po roku 2003 jest oceniane jako średnie. Wiąże się to ściśle z udziałem Polski w tzw. koalicji antyterrorystycznej w Iraku i obecnością polskiego kontyngentu wojskowego w Afganistanie (w ramach współpracy z NATO). Te dwa elementy przesadzają o wzroście zagrożenia, choć Polska

nie jest krajem-celem (jak USA i Wielka Brytania), ani nawet krajem-celem zastępczym (jak Hiszpania). Mimo tego, współpracę antyterrorystyczną na poziomie sąsiedzkim, regionalnym i w ramach UE, należy traktować priorytetowo.

Początki i specyfika terroryzmu w Europie Środkowo-Wschodniej

Terroryzm w Europie Środkowo-Wschodniej pojawił się po upadku komunizmu. Gwałtownie wówczas zaostrzyły się konflikty polityczne, głównie na tle etnicznym. W niektórych krajach doszło do akcji terrorystycznych i starć zbrojnych, które z czasem przeradzały się w działania wojenne o tzw. niskiej intensywności.

W Rumunii w grudniu 1989 r. wybuchła zbrojna rewolucja, na czele której stanął Komitet Ocalenia Narodowego. Opór stawiali funkcjonariusze Securitate, a także przygodni amatorzy zamętu. Później zaostrzyły się konflikty etniczne. Główną rolę odegrała organizacja Ognisko Rumuńskie, kierowana przez Radu Ciorteia. Odpowiedzialna była za pogrom Węgrów w Tirgu Mures w marcu 1990 r. (zginęło wówczas trzech Rumunów, trzech Węgrów, rannych zostało dwustu Rumunów i osiemdziesięciu ośmiu Węgrów). Grupa inspirowała także takie akcje terrorystyczne, jak zdewastowanie węgierskiej szkoły czy podpalenie biura węgierskich linii lotniczych w Bukareszcie. Z Ogniska Rumuńskiego wywodzi się PUNR (Partia Jedności Narodowej Rumunii) Gheorge Funara. Pod wpływem PUNR działali górnicy z zagłębia Jia pod wodzą Mirona Cosmy, użyci do rozpędzenia manifestacji (tzw. mineriady; w czasie jednej z nich w czerwcu 1990 r. zraniono 1417 osób).

Gwałtowny charakter miał też konflikt z ludnością romską, zdarzały się pogromy, np. w Kogalniceanu i Hadareni (wrzesień 1993 r.), a Organizacja do Walki z Cyganami w Ploesti zapowiadała podjęcie terrorku¹. W Polsce udało się co prawda uniknąć terroryzmu i konfliktów zbrojnych, ale zaobserwować można przejawy przemocy na tle politycznym. Niektóre ugrupowania skrajnej prawicy powołały paramilitarne przybudówki, takie jak Bojowe Oddziały Młodzieży (Polska Wspólnota Narodowa Bolesława Tejkowskiego), Hufce Polskie (Narodowe Odrodzenie Polski) czy Legion Polski (Polski Front Narodowy). Członkowie tej ostatniej organizacji (kierowanej przez Janusza Bryczkowskiego) dokonali w Legionowie kilku napadów, część z ofiarami śmiertelnymi. Jeszcze częstsze były akty przemocy niezorganizowanych sympatyków nacjonalizmu (na ogół skinheadów), takie jak zabójstwo niemieckiego kierowcy w Krakowie w październiku 1992 r. Prawdopodobnie z tymi właśnie środowiskami związani byli sprawcy zamachu bombowego w czasie Festiwalu Kultury Ukraińskiej w Przemyślu w 1995 r. Przemocą posługiwała się też skrajna lewica, koncentrująca się na zwalczaniu grup nacjonalistycznych – na ogół poprzez starcia uliczne, ale pismo NOP „Szczerbiec” donosiło także o próbie zamachu bombowego na przywódcę tej organizacji, Adama Gmurczyka. Ultralewicę reprezentowała jedyna jak dotąd rodzima organizacja „partyzantki miejskiej” – Ludowy Front Wyzwolenia, który w czerwcu 1990 r. dokonał kilku akcji w Gdańsku, a w styczniu

¹ M. Urbaniak, „Terroryzm w Europie Środkowej”, [mszps] 2001.

1991 r. zaatakował ambasadę Izraela. Na styku tych dwóch obozów mieściła się wówczas Samoobrona, wywodząca się z ruchu zadłużonych rolników. Wprawdzie nie doszło do stworzenia własnej organizacji paramilitarnej (o nazwie Orły Rzeczypospolitej), ale i bez tego członkowie tego ruchu zamieszani byli w rozliczne akty przemocy. Podobny charakter miała grupa Zbój Świętokrzyski (związana z Solidarnością Rolników Indywidualnych), która karała chłostą komorników licytujących gospodarstwa wiejskie².

W Czechach głównymi sprawcami przemocy są nazistowscy skinheadzi, zaangażowani w liczne napady na Romów. W marcu 1990 r. rasiści z Fan Klubu „Victoria Žižkov” proklamowali wojnę rasową. W Teplicach, Českiej Lipie i innych miastach doszło wówczas do walk między skinheadami a Romami. Ich apogeum miało miejsce w Pilźnie, gdzie grupy skinów terroryzowały miasto przez dwa dni (zabijając Turka i raniąc kilku Wietnamczyków), w tym samym dniu starcia trwały także na ulicach Pragi. Także i później miały miejsce liczne zabójstwa Romów.

W 1997 r. miał miejsce zamach bombowy na ministra Ivana Pilipa, prawdopodobnie o podłożu kryminalnym. W sąsiedniej Słowacji sytuacja była podobna – równoległe do konfliktu z mniejszością węgierską, atakowano także miejscowych Romów. Skinheadzi prowadzili też walki z lewicowcami, np. napadając w 1995 r. na squaty w Koszycach. Główną organizacją słowackich nazi-skinheadów jest Narodowy Socjalistyczny Ruch Europy Rolanda Mezsarosa³.

Rasistowscy skinheadzi aktywnie działają również na Węgrzech. Odnotowany został zamach bombowy na synagogę, którego dokonała grupa pod nazwą Węgierska Wola Boża. Główna organizacja węgierskich faszystów – Partia Światowego Ludowładztwa – kierowana jest przez Alberta Szabo. We wszystkich krajach regionu zdarzały się też liczne incydenty o charakterze terrorystycznym, związane jednak były z działaniami o naturze kryminalnej i kierowane przez zorganizowane grupy przestępcze (Albania, Bułgaria).

Włączenie się Polski do zwalczania terroryzmu w pracach Unii Europejskiej

Zwalczanie terroryzmu w Polsce, regionie i Unii Europejskiej, wiąże się generalnie z reakcjami Unii na ataki terrorystyczne w Madrycie 11 marca 2004 r.

Ataki na madryckie pociągi spowodowały prawie dwieście ofiar śmiertelnych. Reakcją na zamachy był szeroki sprzeciw wobec przemocy, wyrazy współczucia napływające z całego świata oraz liczne i szeroko relacjonowane w mediach wypowiedzi polityków, w tym decydentów unijnych, w których dawali oni do zrozumienia, że nastał już czas konkretnego działania⁴. 19 marca 2004 r. zwołano w trybie pilnym w Brukseli nadzwyczajne posiedzenie Rady Unii Europejskiej do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Podczas spotkania dyskutowano

² *Ibidem*, s. 2.

³ *Ibidem*; zob. też: B. Bolechów, *Terroryzm w świecie podwubiegunowym*, Wrocław 2005.

⁴ F. Jasiński, P. Rakowski, *Unia Europejska po atakach terrorystycznych z 11 marca 2004 roku: krytyczne spojrzenie z perspektywy Warszawy i Brukseli*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 6, s. 58.

nad oświadczeniem premiera Irlandii Dermota Aherna, w którym przedstawiono najważniejsze elementy deklaracji marcowej Rady Europejskiej i projekt tej deklaracji oraz dokument Komisji przygotowany na zbliżające się spotkanie szefów państw i rządów. Ostatni z tych dokumentów wskazywał na potrzebę podjęcia przez Unię sześciu kroków⁵. Były to: przyjęcie deklaracji solidarności, wdrożenie istniejących aktów prawnych donoszących się do walki z terroryzmem, wzmocnienie walki z finansowaniem terroryzmu, wzmocnienie koordynacji i współpracy operacyjnej, poprawa działań zewnętrznych oraz podejmowanie innych działań w zakresie walki z terroryzmem.

W sprawie deklaracji solidarności stwierdzono, że jeśli jedno z państw członkowskich Unii Europejskiej stanie się ofiarą ataku terrorystycznego, to obowiązkiem Unii, jej instytucji i wszystkich pozostałych państw członkowskich jest podjęcie szybkich działań w duchu solidarności z państwem poszkodowanym. Stwierdzono również, że odpowiedni zapis o deklaracji solidarności powinien znaleźć się w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy⁶. Komisja za niedopuszczalną uznała powolną implementację środków prawnych do walki z terroryzmem i wezwała kraje członkowskie do natychmiastowego wdrożenia odpowiednich aktów prawnych. Jeśli chodzi o wzmocnienie walki z finansowaniem terroryzmu, postanowiono rozszerzyć zakres istniejących przepisów. Przyznano, że Unia i państwa członkowskie poczyniły znaczny postęp w walce z terroryzmem, wszelako groźba ataków terrorystycznych i zawilość walki z tym zjawiskiem stworzyły potrzebę wprowadzenia innowacyjnych rozwiązań.

Podkreślono, że walka z terroryzmem powinna zaczynać się u jego podstaw, czyli u źródeł jego finansowania. Zamrożenie funduszy i innych aktywów jednostek i grup terrorystycznych uznano więc za kluczową sprawę w walce z terroryzmem. Wzmocnienie koordynacji i współpracy operacyjnej miało nastąpić na skutek utworzenia unijnego mechanizmu *clearing house* dla obrotu informacjami wywiadowczymi, który stałby się podstawą nowego mechanizmu koordynacyjnego UE w zakresie walki z terroryzmem. Zgodnie z założeniami Komisji miał on polegać na wzmocnieniu wzajemnego zaufania przez wymianę operacyjnych danych wywiadowczych podczas spotkań służb wywiadowczych i władz sądowych państw członkowskich. W mechanizm ten całkowicie zaangażowany miał być również Europol i Eurojust⁷.

Komisarz Antonio Vittorino, odpowiedzialny za wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, na posiedzeniu Rady podkreślił potrzebę zwiększenia budżetu związanego z pracami nad przyszłym Systemem Informacji Wizowej (VIS), utworzenia sys-

⁵ „European Commission action paper in Response to the terrorist attacks on Madrid”, MEMO/04/66, 18 III 2004.

⁶ Zob. art. 1-43 Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy; por. polski tekst tego traktatu [w:] Dz.Urz. UE, C 310, t. 47, 16 XII 2004, http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/oj/2004/c_310/c_31020041216en00550185.pdf.

⁷ Zastrzeżono, że ten nowy mechanizm nie powinien być jednak ani europejskim odpowiednikiem amerykańskiej Centralnej Agencji Wywiadowczej (CIA), ani instrumentem drugiego filaru. Ponieważ terroryzm jest przede wszystkim sprawą bezpieczeństwa wewnętrznego, dlatego też powinien on odnosić się do wymiany informacji głównie w zakresie trzeciego filaru.

temu wymiany informacji o skradzionych paszportach oraz zapowiedział przyspieszenie prac nad projektami dyrektyw w sprawie standardów bezpieczeństwa na statkach i w portach morskich⁸. Ministrowie krajów UE wskazali także na konieczność przyspieszenia prac nad Systemem Informacji Schengen drugiej generacji (SIS II) i VIS oraz uruchomienia od 1 stycznia 2005 r. Europejskiej Agencji do spraw Współpracy Operacyjnej na Granicach Zewnętrznych. Dyskusję o dalszych krokach w walce z terroryzmem kontynuowano na forum Rady do spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych 22 marca 2004 r. Na posiedzeniu tym ministrowie spraw zagranicznych przyjęli projekt deklaracji w sprawie zwalczania terroryzmu i skierowali go na posiedzenie Rady Europejskiej⁹.

Kolejnym krokiem naprzód był tzw. Nowy Plan Działania w walce z terroryzmem. Na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli od 2 do 26 marca 2004 r. szefowie państw i rządów UE przyjęli deklarację w sprawie zwalczania terroryzmu, do której dołączono w formie aneksu zaktualizowany i uzupełniony o nowe priorytety plan działania, dający państwu członkowskim stosunkowo niewiele czasu na realizację, ale niosący polityczne przesłanie o potrzebie wzmocnienia działań przeciwko terroryzmowi¹⁰. Deklaracja ta zawiera kilka nowych wątków. Postanowiono, że w ponownie rozpoczętej dyskusji nad traktatem konstytucyjnym UE zmodyfikuje się klauzulę solidarności, zobowiązując państwa do wspólnego przeciwstawiania się terroryzmowi, w tym posługiwania się środkami militarnymi do przeciwdziałania zagrożeniom, ochrony instytucji demokratycznych i ludności¹¹. Pogląd, żeby do walki z terroryzmem angażować nie tylko siły policyjne i inne służby państw, ale także zasoby wojskowe, jest przejawem bez wątpienia słusznej tendencji w Europie i na świecie¹².

Innym aspektem ujętym w deklaracji jest zobowiązanie państw członkowskich do opracowania szczegółowego planu wdrażania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z grudnia 2003 r., w której terroryzm uznano za jedno z najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego. Zwrócono uwagę na znaczenie Konwencji Narodów Zjednoczonych z 1999 r. w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu oraz rezolucji nr 1373 Rady Bezpieczeństwa ONZ, potwierdzono także propozycję zgłoszoną przez Parlament Europejski, aby 11 marca stał się dniem pamięci ofiar terroryzmu. Wspomniano również o potrzebie poprawy bezpieczeństwa obywateli Unii przebywających lub podróżujących w krajach trzecich, w których istnieje zagrożenie terrorystyczne. Najważniejszym przesłaniem deklaracji jest stwierdzenie,

⁸ Komisja przedstawiła ponadto informacje na temat stanu zaawansowania działań antyterrorystycznych Unii Europejskiej w ramach trzeciego filaru.

⁹ Wprowadzono do niego niewiele zmian i dobrze oceniono reakcję Irlandii na zamachy w Madrycie w 2004 r.

¹⁰ Podobnie został oceniony plan działania z 2001 r.

¹¹ B. Górka-Winter, *Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 13, http://www.pism.pl/biuletyn_content/id/28

¹² Jak tu wskazano, trudno wytyczyć linię podziału między np. terroryzmem o charakterze *stricto* politycznym a terroryzmem kryminalnym, czy też między terroryzmem międzynarodowym a narodowym. Ograniczanie się do umownie przyjętych ram prawnych i instytucjonalnych i zajmowanie się problemem z punktu widzenia tylko danego wyróżnika należy uznać za podejście przestarzałe i nieefektywne. Z drugiej strony sprowadzenie walki z terroryzmem w znacznej mierze do działań wojskowych nie gwarantuje pełnego rozwiązania problemu, głównie z powodu niemożności sprostania społecznym i ekonomicznym czynnikom leżącym u podstaw poparcia dla terroryzmu w społeczeństwach krajów trzecich. Na problem nakładają się też koncepcje tzw. wojny asymetrycznej.

że przyjęty we wrześniu 2001 r. plan działania, *de facto* nie został zrealizowany, a przepisy przyjęte na jego podstawie nie są wdrażane i stosowane przez państwa członkowskie¹³. W deklaracji wzywa się państwa członkowskie do posługiwania się już istniejącym prawem, zobowiązuje się także Radę do przeanalizowania ewentualnej modyfikacji przepisów *acquis* w zakresie ochrony danych osobowych, wymiany informacji o przestępstwach terrorystycznych, stosowania pościgu transgranicznego oraz opracowania europejskiego rejestru wyroków i ułatwienia wymiany danych między organami ścigania. Zakładano, że do końca 2004 r. wdrożyć należy decyzję ramową w sprawie wykonywania nakazów zamrażania własności lub dowodów, ratyfikować Konwencję o wzajemnej pomocy w sprawach karnych wraz z Protokołem oraz trzy Protokoły do Konwencji o Europolu¹⁴. Radę zobowiązano ponadto do przeanalizowania i opracowania przepisów o przechowywaniu danych dotyczących ruchu na serwerach komputerowych¹⁵, pościgu transgranicznym, utworzenia bazy danych sądowych, wymianie informacji o osobach skazanych za przestępstwa terrorystyczne oraz uproszczenia obiegu informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania krajów UE. Radę zobligowano także do przedłożenia projektu aktu o utworzeniu europejskiego programu ochrony świadków zdarzeń terrorystycznych. Uznano za konieczność szersze posługiwanie się istniejącym zapleczem instytucjonalnym Unii w odniesieniu do kompetencji antyterrorystycznych, czyli Europol, Eurojustem oraz grupą zadaniową szefów policji. Ponadto poproszono Europol o ostateczne wdrożenie tworzonego w jego ramach od wielu lat systemu informacyjnego. Zapowiedziano reaktywację grupy zadaniowej ds. terroryzmu i zwrócono się do Rady o przedstawienie do września 2004 r. wstępnego raportu z misji przeglądowych prowadzonych w obecnych, a do września 2005 r. w przyszłych krajach UE, analizujących realizację zadań antyterrorystycznych. Zapelowano o przeprowadzenie reformy wewnętrznej organizacji komórek Rady odpowiedzialnych za kwestię terroryzmu. Odłąbną kwestią poruszoną w deklaracji był techniczny wymiar walki z terroryzmem, czyli poprawa skuteczności istniejących działań i zapewnienie podstaw funkcjonowania przyszłych unijnych baz danych, w tym SIS II, VIS i systemu EURODAC. Wskazano na potrzebę przyjęcia do maja 2005 r. podstaw prawnych dla przyszłej Europejskiej Agencji Granicznej oraz szybszego wprowadzenia danych biometrycznych do paszportów i wiz. Komisję poproszono o przygotowanie podstaw powołania do końca 2005 r. zintegrowanego systemu wymiany informacji o skradzionych i zaginionych paszportach, mającego powiązanie z SIS i bazą danych Interpolu. Rada europejska uznała wytyczne UE w zakresie wspólnego podejścia do zwalczania terroryzmu za potwierdzenie woli prowadzenia spójnej polityki antyterrorystycznej.

Jak już wcześniej wspomniano, w załączniku do deklaracji w sprawie zwalczania terroryzmu, przedstawiony został nowy Plan Działania. Uzupełniono go o sie-

¹³ F. Jasiński, P. Rakowski, *op. cit.*, s. 60.

¹⁴ Dz.Urz. WE, C 197, 12 VII 2000, s. 3; Dz.Urz. WE, C 326, 21 XI 2001, s. 2; Dz.Urz. WE, C 358, 12 XII 2000, s. 2; Dz.Urz. WE, C 312, 16 XII 2002, s. 2; Dz.Urz. WE, C 2, 6 I 2004, s. 3.

¹⁵ Projekt w tej sprawie miał być przedstawiony do czerwca 2004 r., por. F. Jasiński, *Ochrona danych osobowych w porządku prawnym Unii Europejskiej*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2003, nr 3, s. 216.

dem celów strategicznych. Pierwszy z nich dotyczy pogłębienia współpracy międzynarodowej i wzmocnienia działań w zakresie walki z terroryzmem. Główne forum, na którym ma zostać osiągnięte porozumienie w sprawie walki z terroryzmem, ma stanowić ONZ. Państwa członkowskie wezwano do przystąpienia do wszystkich konwencji sektorowych wypracowanych przez ONZ w tej dziedzinie oraz do wsparcia prowadzonych przez ONZ prac nad przyjęciem konwencji, która regulowałaby zwalczanie terroryzmu w sposób kompleksowy. Wskazano w nim na potrzebę wprowadzenia klauzul zapewniających skuteczną walkę z terroryzmem we wszystkich porozumieniach zawieranych z krajami trzecimi i pełnego wdrażania konwencji międzynarodowych odnoszących się do walki z terroryzmem na poziomie regionalnym i multilateralnym¹⁶.

Drugi cel strategiczny odnosi się do ograniczania zasobów finansowych i ekonomicznych terrorystów. Ma on zostać osiągnięty m.in. przez ustanawianie formalnych dróg wymiany informacji między organami odpowiedzialnymi za kontrolę finansową, zwiększenie efektywności zamrażania środków finansowych, opracowanie całościowej strategii UE w zakresie zwalczania finansowania terroryzmu, prowadzenie dialogu politycznego z krajami trzecimi w tym zakresie tak, aby skuteczne odcięcie terrorystów od źródeł pieniężnych miało miejsce także poza Unią Europejską¹⁷.

Trzecim celem określonym w przyjętym planie jest poprawa zdolności organów UE i krajów członkowskich do wykrywania, śledzenia i ścigania sądowego terrorystów oraz zapobiegania aktom terroryzmu. Przypomniano o konieczności korzystania z istniejących instytucji i programów Unii, poprawy wymiany informacji między służbami policyjnymi i wywiadowczymi, przygotowywania lepszych ocen zagrożenia terroryzmem i ograniczenia dostępności broni dla organizacji terrorystycznych. Zdecydowano także o stworzeniu bazy danych osób, które kiedykolwiek podejrzewane były o działalność terrorystyczną. Uzgodniono, że w ramach Sekretariatu Rady będzie działał koordynator Unii Europejskiej do spraw Zwalczania Terroryzmu¹⁸. Tworząc to stanowisko Rada Europejska podkreśliła, że kompleksowe i skoordynowane podejście jest jedyną metodą odpowiadania na zagrożenie terrorystyczne. Koordynator ma podlegać bezpośrednio Wysokiemu Przedstawicielowi do spraw WPZiB. Do jego zadań należy m.in. przegląd wszystkich instrumentów zwalczania terroryzmu, będących do dyspozycji UE oraz regularne informowanie Rady o postępach wdrażania przyjętego Planu¹⁹.

Kolejnym celem nakreślonym w Planie jest poprawa bezpieczeństwa transportu międzynarodowego oraz efektywna kontrola granic, przy czym Unia zobowiązała się w tym przypadku do promowania istniejących standardów w kontaktach z krajami trzecimi. Znalazł się tam także kwestionowany przez wiele krajów zapis o wzmocnieniu ochrony obywateli europejskich w krajach trzecich. Dla zwiększenia

¹⁶ P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Bielsko-Biała 2001.

¹⁷ Szczególną kontrolą mają być objęte również instytucje działające legalnie, wobec których istnieje podejrzenie, że mogą wspierać organizacje terrorystyczne teraz lub w przyszłości.

¹⁸ Został nim Holender Gijs de Vries, były sekretarz stanu w holenderskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

¹⁹ Zob. szerzej: K. Liedel, *Europejski koordynator ds. zwalczania terroryzmu*, „Stosunki Międzynarodowe”, 25 I 2005, <http://www.stosunki.pl/main233326020210,2,yisvp.htm>.

wykrywalności przemieszczania się terrorystów, zdecydowano o dodaniu nowych funkcji do istniejącego już Systemu Informacyjnego Schengen. W uzupełnieniu zaleca się opracowanie i wdrożenie strategii UE w zakresie ochrony międzynarodowego transportu morskiego, a także zwiększenie zdolności państw do wykrywania terrorystów oraz wykorzystywanych przez nich narzędzi i środków w portach morskich, lotniczych i na granicach lądowych.

Cel piąty wskazuje na potrzebę poprawy jakości reagowania przez kraje członkowskie na ataki terrorystyczne, w tym na ataki przy użyciu broni masowego rażenia. Zapowiedziano wypracowanie efektywniejszej polityki informowania społeczeństw o możliwych zagrożeniach. Ponadto stwierdzono m.in., że opieką winno się otoczyć wspólnoty mniejszościowe, które mogą być narażone na złe traktowanie w przypadku poważnego ataku terrorystycznego. Uznano, iż aktywność UE powinna być powiązana z działalnością innych organizacji międzynarodowych właściwych w sprawach zarządzania kryzysowego, przede wszystkim z NATO.

Z kolei w celu szóstym wspomniano o promowaniu dialogu międzykulturowego i międzyreligijnego aby zbliżyć Europę i świat islamu, upowszechnić ochronę praw człowieka oraz identyfikować czynniki upowszechniające terroryzm, zwłaszcza te, które ułatwiają rekrutację terrorystów. Unia Europejska ma również zainicjować badania, które pozwolą właściwie rozpoznać czynniki sprzyjające powstawaniu terroryzmu²⁰.

W ostatnim z celów strategicznych odniesiono się do potrzeby wzmocnienia zdolności prognostycznych, analitycznych i oceny zagrożeń w ramach UE, w tym do wzmocnienia roli Wspólnego Centrum Sytuacyjnego (SITCEN). Ponadto uznano za konieczne zwiększenie antyterrorystycznego wsparcia technicznego (*technical assistance*) dla dotkniętych tym problemem państw trzecich.

Dokument był przede wszystkim demonstracją solidaryzowania się państw Unii Europejskiej z dotkniętą zamachami Hiszpanią, sama zaś koncepcja zwalczania terroryzmu nie jest jeszcze w pełni sformułowana²¹. Stwierdzono w nim, iż nie stanowi on jeszcze całościowej europejskiej strategii, a w wielu punktach wskazuje konieczność opracowania strategii cząstkowych²². Przyjęty dokument miał podlegać okresowym przeglądom. Wypracowaniu wspólnego podejścia członków UE do zwalczania terroryzmu miało służyć osiągnięcie wspomnianych celów.

Decyzje brukselskie były rodzajem remanentu prawnego, dotyczyły głównie spraw trzeciego filaru i powołania koordynatora do spraw zwalczania terroryzmu, ulokowanego w ramach instytucji drugiego filaru. Otwartą kwestią pozostają sprawy rzeczywistej, paneuropejskiej koordynacji walki z terroryzmem, która wymaga przezwyciężenia tradycyjnych podziałów na bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne, informacje policyjne czy wywiadowcze. Jak trafnie zauważyli Daniel Keohane

²⁰ Zob. wypowiedź ówczesnej komisarz Anny Diamantopoulou, odpowiedzialnej za zatrudnienie i sprawy społeczne przed Komitetem Swobód i Praw Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego, z 11 września 2002 r. (SPEECH/02/378), oraz raport grupy osobistych przedstawicieli ministrów krajów członkowskich w sprawie skrajnego fundamentalizmu i terroryzmu z maja 2003 r.

²¹ B. Górka-Winter, *Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 13, <http://www.pism.pl/files/201-2004.pdf>.

²² Np. strategia odcinania grup terrorystycznych od źródeł finansowania.

i Adam Townsend, europejskie struktury bezpieczeństwa, zarówno krajowe, jak i wspólnotowe nadal są zorganizowane w sposób bardziej odpowiadający tradycyjnym zagrożeniom XX w. i zimnej wojny niż walce z pozapaństwowym, ponadnarodowym terroryzmem Al-Kaidy²³.

Przyjęty 26 marca 2004 r. Plan Zwalczenia Terroryzmu jest w istocie rozszerzającą aktualizacją planu wcześniejszego, zatwierdzonego na nadzwyczajnej sesji 21 września 2001 r. Nowy Plan bezspornie traktuje problem zwalczania terroryzmu przez UE w sposób bardziej kompleksowy. Sukcesem było włączenie klauzuli solidarności, na którą zgodziły się również państwa neutralne. Jego przyjęcie należy interpretować przede wszystkim jako akt politycznej solidarności państw UE z Hiszpanią. W porównaniu z dokumentem z 2001 r. w Planie niewiele jest nowych rozwiązań, ponadto wiele państw członkowskich UE nie wdrożyło jeszcze wszystkich przepisów, które UE przyjęła m.in. w związku z realizacją dokumentu wcześniejszego²⁴. W wielu państwach członkowskich z ogromnym rozczarowaniem spotkała się odmowa Niemiec dotycząca poparcia propozycji ustanowienia wspólnej agencji wywiadowczej, za czym opowiadały się Francja, Austria i Belgia. Ścisłsza współpraca wywiadów ma się odbywać jedynie w gronie pięciu państw, tj. Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Włoch²⁵. Inni członkowie Unii będą zatem do niej dopuszczeni tylko w takim zakresie, w jakim zgodzą się te państwa. Rozwiązanie to budzi uzasadnione obawy krajów pozostających poza tą grupą, gdyż może to doprowadzić do podziału w UE na państwa bardziej i mniej bezpieczne, co jest sprzeczne z zasadą solidarności w walce z terroryzmem.

Interesującym komentarzem do zmodyfikowanego Planu działania jest opublikowane 24 marca 2004 r. podsumowanie wstępnej wersji Planu, opracowane przez brytyjską organizację pozarządową *Statewatch*, monitorującą rozwój wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w UE. Autorzy wykazali, że z 57 zaproponowanych działań, aż 27 nie odnosi się bezpośrednio do terroryzmu, lecz do szeroko pojmowanego zwalczania przestępczości i nadzoru obywateli. Zdaniem specjalistów *Statewatch*, podejście to należy traktować jako kolejny sygnał dla społeczeństw państw Unii, że nie wolno dopuścić do niekontrolowanych działań legislacyjnych i organizacyjnych, które w konsekwencji mogą osłabić obecny poziom ochrony praw człowieka. W podsumowaniu *Statewatch* wskazano, że nie jest właściwe rozszerzanie *acquis* tam, gdzie nie wynika to z praktyki walki z terroryzmem, ponadto niemała część proponowanych działań jest niedokładnie określona i może wywoływać niezamierzone rozwiązania legislacyjne i organizacyjne. Natomiast autorzy komentarza wysoko ocenili proponowane zmiany faktycznie odnoszące się do walki z terroryzmem.

²³ D. Keohane, A. Townsend, *A Joined-up EU Security Policy*, „CER Bulletin” 2003, nr 33.

²⁴ Przykładem jest tu np. europejski nakaz aresztowania. Tylko dziewięć państw podjęło odpowiednie kroki w celu powołania wspólnych grup śledczych, ułatwiających współpracę.

²⁵ Jest to tzw. grupa G5.

Znaczenie i trudności w zakresie współpracy antyterrorystycznej Polski z RFN i Rosją

Współpraca dwustronna Polski z krajami sąsiednimi układa się w sposób zróżnicowany. Współpraca z RFN jest pochodną współpracy europejskiej, tak samo wygląda też współpraca z Czechami, Słowacją i Litwą.

Współpraca natomiast z Federacją Rosyjską jest – jak to określają fachowcy – płytką, tzn. dotyczy ewentualnej wymiany informacji *ex post* już po incydencie lub wydarzeniach terrorystycznych. Teoretycznie istnieje współpraca międzyrządowa na odpowiednich szczeblach, ale jej wykonanie pozostawia sporo do życzenia.

Polska korzysta głównie z pomocy Unii przy uszczelnianiu granicy wschodniej (będącej wschodnią granicą zewnętrzną Unii). Współpraca z Rosją i Białorusią jest deklarowana i nie ma rzeczywistych wymiarów. Brak również wymiany informacji o licznych uciekinierach przekraczających nielegalnie wschodnią granicę Polski, a pochodzących głównie z państw niespokojnego politycznie regionu Kaukazu.

Dwustronna współpraca z Niemcami ma oczywiście inny wymiar. RFN dysponuje wieloletnimi doświadczeniami policyjnymi, wojskowymi, wywiadowczymi i ustawodawczymi w zwalczaniu plagi terroryzmu.

Działania podjęte w związku ze zwalczaniem RAF w latach 1969–1991, w niektórych dziedzinach mają wręcz charakter modelowy i są wykorzystywane przez inne państwa, także przez Polskę.

Jako kraj tranzytowy, Niemcy stały się miejscem osiedlenia licznych grup terrorystów kurdyjskich, bliskowschodnich, a ostatnio także pochodzących z siatki bin Ladena (Mohammad Atta, jeden ze współorganizatorów i wykonawców ataku z 11 września 2001 r., mieszkał i studiował w Hamburgu).

Akcja podjęta w lecie 1988 r. przez BKA pod kryptonimem „Jesienne liście”, doprowadziła pośrednio do rozbicia siatki współników i współorganizatorów ataku terrorystycznego na samolot Pan-Am z 21 grudnia 1988 r., co jednak nie zapobiegło tragicznemu w skutkach zamachowi²⁶. Dzięki doświadczeniom RFN i pomocy finansowej Unii, na granicy wschodniej zainstalowano bramki dozymetryczne utrudniające nielegalny przerzut materiałów radioaktywnych z Rosji i obszarów dawnego ZSRR.

Niemcy przodują w zwalczaniu nielegalnego obrotu materiałami radioaktywnymi. W ciągu 12 lat, według dostępnych danych gromadzonych w RFN przez odpowiednie komórki BKA i BND, zanotowano ogółem 20 incydentów związanych z próbą przemytu przez Niemcy plutonu, uranu, ich pochodnych lub podobnie działających²⁷.

²⁶ Zob.: M. Chorośnicki, *Ostatni lot Panny Wodnej*, Kraków 1991.

²⁷ Idem, *Terroryzm nuklearny – zagrożenie czy fikcja*, [w:] *Niemcy–Europa–Świat – Studia międzynarodowe. Księga pamiątkowa poświęcona Erhardowi Cziomerowi*, red. I. Stawowy-Kawka, Kraków 2007, s. 327. Dane pochodzą z IAEA Trafficking Database.

W okresie rządów Gerharda Schrödera w Niemczech zanotowano w walce z terroryzmem kilka spektakularnych sukcesów. Podkreśla się przy tym, że w ubiegłych latach pakiety antyterrorystyczne stały się skutecznym narzędziem władz niemieckich w walce z terroryzmem międzynarodowym. Przepisy te pozwoliły m.in. na objęcie zakazem działalności trzech organizacji występujących przeciwko bezpieczeństwu i porządkowi prawnemu RFN – Kalifatsstaat (od 12 grudnia 2001 r.), Al Aqsa (od 5 sierpnia 2002 r.) oraz Hizb-ut Tahrir (od 15 stycznia 2003 r.)²⁸. W latach 2002–2003 organom ścigania udało się ponadto wykryć we Frankfurcie nad Menem grupę islamskich ekstremistów, którzy planowali atak w czasie jednego z bożonarodzeniowych jarmarków w Strasburgu. Proces czterech terrorystów podejrzewanych o udział w tym zbrodniczym przedsięwzięciu (tzw. Meliani-Komplex) rozpoczął się w marcu 2003 r. W tym samym czasie doszło także do rozbicia w Zagłębiu Ruhry powiązanej z Al-Kaidą organizacji Al-Tawhid i odnalezienia organizatorów zamachów na synagogę na wyspie Dżerba w Tunezji w kwietniu 2002 r. Służby bezpieczeństwa nadal też prowadzą stałą obserwację i inwigilację środowisk fundamentalistów islamskich w Niemczech.

W realizacji tego zadania ma pomóc utworzone w grudniu 2004 r. Federalne Centrum Antyterrorystyczne, którego celem jest zapobieganie zamachom oraz koordynacja działań policji, wywiadu i służb specjalnych odpowiedzialnych za bezpieczeństwo RFN. Ocenia się, że na terytorium RFN może mieszkać obecnie około 20 tys. islamskich radykałów, z czego prawie 300 z nich jest gotowych podjąć walkę i poświęcić swoje życie dla sprawy określanej mianem dżihad – „świętej wojny”. Według Federalnego Urzędu Ochrony Konstytucji w Niemczech, poza członkami siatki Al-Kaida, działają także reprezentanci innych organizacji terrorystycznych, w tym kurdyjskiego ruchu Ansar al Islam, algierskiej GIA czy tureckiego Frontu Islamskich Bojowników Wielkiego Wschodu, odpowiedzialnego za zamachy w Stambule w listopadzie 2003 r.²⁹

Generalnie współdziałanie Polski i RFN w akcjach antyterrorystycznych na poziomie współpracy politycznej i odpowiednich służb układa się dobrze. Jest to pochodna ściślej współpracy rozwijanej i doskonalonej w ramach Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Podsumowując, obecny stan zagrożenia Polski atakami terrorystycznymi jest przeciętny. Zagrożenie stanowi udział wojskowy Polski w operacjach w Iraku i Afganistanie, co może wywołać próbę odwetowych działań terrorystycznych ze strony różnych grup atakujących od czasu do czasu polskie konwoje i bazy wojskowe w obu krajach. Polska jako kraj katolicki i ojczyzna papieża Jana Pawła II może się jednak niemal w każdej chwili stać celem ataku terrorystycznego ze strony znanych lub nieznanymi ugrupowań. Zapewne wywiad i kontrwywiad Rzeczypospolitej robi

²⁸ Zob.: A. Sokołowski, *Niemcy wobec terroryzmu międzynarodowego*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2006, nr 4, s. 112.

²⁹ *Ibidem*.

wszystko, by takiemu scenariuszowi zapobiec. Są prowadzone działania prewencyjne, np. w sierpniu 2006 r. 40 kilogramów wzbogaconego uranu, który mógłby być wykorzystany do budowy bomby, wywieziono w nocy z reaktora w Polsce po to, by nie wpadł w ręce terrorystów – podała BBC (dziennikarz BBC był jedynym, któremu pozwolono jechać w konwoju). Z tej ilości uranu dałoby się stworzyć przynajmniej jedną bombę atomową albo prostą bombę, podobną siłą rażenia do zrzuconej na Hiroszimę w sierpniu 1945 r. Operację przeprowadziła za amerykańskie pieniądze Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej (IAEA). Uczestniczyły w niej rosyjskie i polskie władze. Wywiezienie uranu z Polski było częścią programu wywożenia do Rosji uranu z dawnych państw satelickich ZSRR. Uran zostanie przekształcony w taki, którego nie da się użyć do budowy bomb. W 40 krajach świata wciąż jest bowiem ponad 1,7 tys. kg tego pierwiastka, i ma on zostać zabezpieczony w taki właśnie sposób³⁰. Współpraca w zwalczaniu terroryzmu w wymiarze regionalnym i europejskim nie budzi zastrzeżeń, choć z pewnością zawsze może być lepsza. Bardzo dobra współpraca z Niemcami i państwami Unii Europejskiej, kontrastuje z formalną raczej niż rzeczywistą współpracą z Rosją i Białorusią. Przyczyny tego są złożone i tkwią głównie w uwarunkowaniach politycznych.

Paradoksalnie, likwidacja granic i przystąpienie Polski do układu z Schengen 21 grudnia 2007 r. ułatwi i przyspieszy obieg potrzebnych informacji. System SIS-2 okazał się skuteczny i jest to także skuteczne narzędzie do walki z terroryzmem.

W wymiarze wewnętrznym, eksperci określają zabezpieczenie antyterrorystyczne i antysabotażowe większości obiektów „wrażliwych” jako „słabe” lub „niezadowalające”. Wymaga to pilnej naprawy, zwłaszcza że niedawno okazało się, iż do dziś nie ma w Polsce instytucji kierującej i koordynującej zwalczanie terroryzmu i skutków ataku³¹. Nowy rząd RP, działający od listopada 2007 r. stoi w tej materii przed wielkim wyzwaniem. Wyzwaniem dla rządu RP w wymiarze międzynarodowym będzie także – po okresie niepewności – wybór opcji w polityce międzynarodowej: europejskiej lub amerykańskiej. Wiąże się to w oczywisty sposób z przyjęciem priorytetów w zwalczaniu terroryzmu: bliskich europejskiemu albo amerykańskiemu widzeniu tej sprawy. Idąc tokiem myśli Zbigniewa Brzezińskiego, należy się zgodzić z jego tezą, że lepsze partnerskie stosunki z USA Polska uzyska wzmacniając swoją pozycję europejską. Jest to oczywiste, choć trudne do wykonania w praktyce politycznej i obarczone wieloma niewiadomymi. Kompromis jest możliwy, choć jak celnie zauważył włoski polityk Amintore Fanfani, „kompromis to sztuka podzielenia jednego ciasta tak, by każdy myślał, że dostał największy kawałek”.

³⁰ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/2029020,53600,3541406.html>.

³¹ Zob.: *Zwalczać terroryzm – z głową*, „Dziennik”, 27 X 2007, s. 4.