

Bartosz Bolechów

Uniwersytet Wrocławski

# Terroryzm

## Abstract

*In this article author analyzes the activities of international organizations in the area of preventing and combating international terrorism before and after 11 September 2001. Author notices key mechanism, tools, patterns and paradoxes of these activities. Text covers the activities of ten organizations: United Nations, European Union, North Atlantic Treaty Organization, Council of Europe, Organization of Security and Cooperation in Europe, League of Arab States, Organization of the Islamic Conference, African Union, Organization of American States, and Interpol. Author concludes that the evolution of activities of international organizations can be described in terms of radical change of perspectives on international terrorism among international community after terrorist attack of 11 September. What used to be phenomenon perceived as significant at times, but definitely not central or heavily strategic problem was suddenly elevated to the existential threat to international peace and security. One of the most significant aspects of this change has been growing interest of Security Council in international terrorism: during over half century before 9/11 it adopted only a few resolutions concerning this subject. Between 2001 and 2005 the number was almost twenty and Security Council created new institutions and mechanism such as Counter-Terrorism Committee (CTC). Regional organizations after 9/11 also started to treat terrorism as one of their highest priorities if not THE priority. Their activities included among others new normative instruments as Conventions, Protocols, Plans of Actions and new multilateral bodies and institutions. Still, there are many unresolved issues making international cooperation harder than it should be. Perhaps the most important of these issues is inability of international community to create and adopt global comprehensive counterterrorism convention. There are still fundamental differences between states considering the definition of terrorism, rooted in their ideologies, historical experiences, interests, prejudices and lack of trust.*

## Wprowadzenie

Aktywność organizacji międzynarodowych w zakresie zapobiegania, przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu cechuje od samego jej początku pewien paradoks. Z jednej strony, społeczność międzynarodowa i jej poszczególni członkowie zdawali i zdają sobie sprawę, że terroryzm rozumiany jako zjawisko transnarodowe stanowi zagrożenie, któremu skutecznie zapobiegać można jedynie przez wszechstronną międzynarodową koordynację i współpracę. Z drugiej strony, zakorzenione w postrzeganych jako kluczowe interesach poszczególnych państw, a także w poglądach, ideologiach nadających im tożsamość oraz kształtujących ich politykę, kontrowersje co do istoty zjawiska terroryzmu, zasadnicza

niezgoda co do elementów je konstytuujących oraz chęć instrumentalizacji (podporządkowania partykularnym interesom) zarówno samego zjawiska, jak i działań mających na celu jego zwalczanie, paraliżowały i ograniczały skuteczność owej współpracy. To wewnętrzne napięcie i ambiwalencja obecne były nieustannie w relacjach między państwami i działaniach organizacji międzynarodowych związanych z problematyką terroryzmu. Jakkolwiek ataki z 11 września 2001 roku stanowią pod tym względem swoistą cezurę i wydarzenie o bezprecedensowym charakterze, nie doprowadziły jednak do całkowitego usunięcia owej zasadniczej sprzeczności wewnętrznej, choć trzeba przyznać, że w pewnej mierze ją złagodziły.

Zadaniem niniejszego artykułu jest nakreślenie kluczowych pól aktywności w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu wybranych organizacji międzynarodowych, przed i po 2001 roku.

### Organizacja Narodów Zjednoczonych

W 1937 roku Liga Narodów przyjęła Konwencję genewską o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu<sup>1</sup>. Był to wyraz zaniepokojenia wspólnoty międzynarodowej aktami terroryzmu międzynarodowego (impuls bezpośredni stanowiło zabójstwo króla Jugosławii oraz francuskiego ministra spraw zagranicznych w Marsylii w 1934 r.). Konwencja nakładała na państwa-strony obowiązek penalizacji pewnych aktów wymienionych w artykule 2<sup>2</sup> oraz ścigania, skazywania lub ekstradycji sprawców takich aktów. Co istotne, działania takie stawały się przestępstwami jedynie w sytuacji, gdy były wymierzone w państwo-stronę konwencji oraz gdy stanowiły „akty terroryzmu”: „akty kryminalne skierowane przeciwko państwu oraz z zamiarem lub intencją wytworzenia stanu terroru w umysłach poszczególnych osób, lub grup osób, albo opinii publicznej”. Jednocześnie przyjęto Konwencję o utworzeniu Międzynarodowego Sądu Kryminalnego, który miał zajmować się sądzeniem sprawców aktów terrorystycznych. Pierwsza konwencja podpisana została przez 23 państwa, druga przez 10, jednak – w obliczu różnych sprzeczności interesów oraz wybuchu II wojny światowej – nigdy nie weszły one w życie.

Po II wojnie światowej Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła mniej ambitny, lecz realistyczniejszy w nowych warunkach model zwany „podejściem sektorowym”, polegającym na identyfikacji specyficznych przestępstw związanych z działaniami terrorystycznymi i wypracowywaniu porozumień mających na celu ułatwienie ich zwalczania w skali międzynarodowej. W rezultacie konwencje sektorowe przyjmowane od 1963 roku stanowią najważniejsze źródło prawa międzynarodowego w zakresie zwalczania terroryzmu. Do maja 2013 roku społeczność międzynarodowa przyjęła ogółem pod auspicjami ONZ, organizacji wyspecjalizowanych i Międzynarodowej Organizacji Energii

---

<sup>1</sup> LN Doc. C.546.M.383.1937

<sup>2</sup> „a. Intencjonalne akty przeciwko życiu, integralności ciała, zdrowiu lub wolności Głównych Państw lub członków ich rodzin albo osób pełniących funkcje rządowe; b. intencjonalne akty skutkujące zniszczeniem lub uszkodzeniem własności obcych państw; c. intencjonalne akty o naturze zagrażającej ludzkiemu życiu poprzez stworzenie stanu kolektywnego niebezpieczeństwa; d. próby podejmowania jakichkolwiek z tych aktów; e. wyrób, wchodzenie w posiadanie, przejmowanie lub transfer broni, amunicji, materiałów wybuchowych lub szkodliwych substancji z zamiarem popełnienia takiego aktu w jakimkolwiek państwie.”

Atomowej 18 uniwersalnych instrumentów prawnych, w tym 14 konwencji oraz 4 poprawki<sup>3</sup>.

Pierwsze konwencje stanowiły reakcję na upowszechnienie się cywilnego lotnictwa pasażerskiego oraz terroryzmu wymierzonego w jego bezpieczeństwo. Pod auspicjami Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (organizacji wyspecjalizowanej ONZ) przyjęto następujące konwencje i protokoły antyterrorystyczne:

1. Konwencja w sprawie przestępstw i niektórych innych czynów popełnionych na pokładzie statków powietrznych, przyjęta w Tokio w 1963 roku (tzw. konwencja tokijska)<sup>4</sup>. Odnosi się do działań naruszających bezpieczeństwo lotu. Jej głównym przedmiotem regulacji są kwestie związane z ustanowieniem jurysdykcji przez państwa-strony oraz problemem ekstradycji.
2. Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi, przyjęta w Hadze w 1970 roku (tzw. konwencja haska)<sup>5</sup>. Jako przestępstwo zdefiniowano w niej przejęcie kontroli nad statkiem powietrznym w sposób bezprawny, przemocą lub groźbą użycia przemocy lub w każdej innej formie zastraszenia (art. 1). Konwencja nakłada na państwa-strony obowiązek uznania takiego czynu za przestępstwo, które podlega „surowej karze” (art. 2). Zobowiązuje także państwa do zastosowania zasady *aut dedere aut judicare*. W 2010 roku konwencję uzupełniono protokołem (tzw. protokół pekiński), który uwzględnia alternatywne formy przejęcia kontroli nad statkiem powietrznym, z użyciem nowoczesnych środków technologicznych oraz po raz pierwszy wprowadza pojęcie przestępstwa spisku (wspólnego planowania przestępstwa), co ma umożliwiać zatrzymywanie i karanie sprawców, zanim dojdzie do ataku terrorystycznego<sup>6</sup>.
3. Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego, przyjęta w Montrealu w 1971 roku<sup>7</sup>. Stanowi uszczegółowienie zapisów konwencji tokijskiej, wprowadzając m.in. pojęcie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (art. 1). Konwencja ta zostanie zastąpiona przez konwencję pekińską (zob. dalej).
4. Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów przemocy w portach lotniczych obsługujących międzynarodowe lotnictwo cywilne, przyjęty w 1988 roku w Montrealu – uzupełnia i rozszerza konwencję montrealską (dodaje do definicji przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego ataki wymierzone w porty lotnicze)<sup>8</sup>.
5. Konwencja w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania przyjęta została w Montrealu w 1991 roku<sup>9</sup>. Jest to również konwencja przyjęta pod auspicjami ICAO i na ogół zalicza się ją do konwencji antyterrorystycznych, chociaż ma ona charakter „techniczny”, a nie charakter konwencji związanej z między-

<sup>3</sup> Zob. <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>.

<sup>4</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv1-english.pdf>.

<sup>5</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv2-english.pdf>.

<sup>6</sup> [http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing\\_protocol\\_multi.pdf](http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_protocol_multi.pdf). Protokół przyjęto wraz z konwencją pekińską (zastępującą konwencję montrealską z 1971 roku) na odbytej w Pekinie w 2010 roku Konferencji Prawa Międzynarodowego zorganizowanej pod auspicjami ICAO.

<sup>7</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv3-english.pdf>.

<sup>8</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv7-english.pdf>.

<sup>9</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv10-english.pdf>.

narodowym prawem karnym. Zaliczyć ją można do grupy konwencji antyterrorystycznych związanych z materiałami niebezpiecznymi (zob. dalej). Bezpośrednim bodźcem do jej opracowania i przyjęcia był zamach na samolot linii PanAm w 1988 roku nad Lockerbie. Jej naczelnym zadaniem jest kontrola i ograniczenie używania nieoznaczonych i niemożliwych do wykrycia plastycznych materiałów wybuchowych.

6. Konwencja o zwalczaniu bezprawnych działań odnoszących się do międzynarodowego lotnictwa cywilnego, przyjęta w Pekinie w 2010 roku (do chwili pisania niniejszego tekstu nie weszła w życie). Jej zadaniem jest zastąpienie konwencji montrealskiej. Rozszerza ona i uzupełnia pojęcie przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego<sup>10</sup>.

Konwencje haska i montrealaska posłużyły jako wzorce dla przyjętej pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Morskiej Konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej, przyjętej w Rzymie w 1988 roku<sup>11</sup>. W artykule trzecim konwencja określa przestępstwo konwencyjne, zobowiązuje także państwa strony do uznania ich za poważne przestępstwa i wprowadzenia surowych kar za ich popełnienie. Jednocześnie w Rzymie podpisano Protokół o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu platform stacjonarnych, położonych na szelfie kontynentalnym<sup>12</sup>. Artykuł drugi protokołu definiuje przestępstwo konwencyjne (wymierzone w bezpieczeństwo platform stacjonarnych).

W 2005 roku zarówno konwencja, jak i protokół rzymski zostały uzupełnione odpowiednio o Protokół do konwencji o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej<sup>13</sup> oraz Protokół do protokołu o zwalczaniu bezprawnych czynów skierowanych przeciwko bezpieczeństwu platform stacjonarnych, położonych na szelfie kontynentalnym. Dokumenty te rozszerzają i uzupełniają pojęcie przestępstwa konwencyjnego m.in. o użycie statku/platformy jako narzędzia/broni w ataku terrorystycznym, zakazuje transportu materiałów i osób związanych z działaniami terrorystycznymi oraz wprowadza procedury wchodzenia na pokład statków podejrzewanych o złamanie regulacji konwencji.

Kolejną organizacją wyspecjalizowaną ONZ, która ze względu na swoje funkcje zainteresowała się kwestią międzynarodowego terroryzmu, była Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej. W 1980 roku przyjęto w Wiedniu Konwencję o fizycznej ochronie materiałów jądrowych<sup>14</sup>, na której mocy przestępstwem stało się nielegalne posiadanie, używanie, transfer lub kradzież materiałów nuklearnych oraz groźenie użyciem takich materiałów w celu spowodowania śmierci, poważnych obrażeń lub istotnych zniszczeń materialnych. W 2005 roku konwencję uzupełniono o poprawkę, w istotny sposób zmieniającą jej zapisy (m.in. państwa-strony obciążono odpowiedzialnością za fizyczną

---

<sup>10</sup> Chodzi m.in. o używanie statków powietrznych jako broni, używanie broni biologicznej, chemicznej i nuklearnej za pośrednictwem statków powietrznych lub przeciwko nim, nielegalny transport takich broni lub niebezpiecznych substancji, ataki cybernetyczne na systemy nawigacyjne, groźby popełnienia przestępstwa oraz „spisek” mający na celu popełnienie przestępstwa, [http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing\\_convention\\_multi.pdf](http://legacy.icao.int/DCAS2010/restr/docs/beijing_convention_multi.pdf).

<sup>11</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv8-english.pdf>. Konwencję przyjęto w rezultacie ataku palestyńskich terrorystów na włoski statek wycieczkowy Achille Lauro w 1985 roku.

<sup>12</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv9-english.pdf>.

<sup>13</sup> [https://www.unodc.org/tldb/en/2005\\_Protocol2Convention\\_Maritime%20Navigation.html](https://www.unodc.org/tldb/en/2005_Protocol2Convention_Maritime%20Navigation.html).

<sup>14</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/Conv6-english.pdf>.

ochronę znajdujących się w ich posiadaniu materiałów jądrowych oraz zobowiązano do stworzenia odpowiednich systemów ich ochrony).

W 2005 roku przyjęto w Nowym Jorku – już bezpośrednio pod auspicjami ONZ – Konwencję w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego (weszła w życie w 2007 roku)<sup>15</sup>. Wśród innych regulacji definiuje ona przestępstwo konwencyjne oraz nakłada na państwa-strony obowiązek jego penalizacji.

Pod auspicjami ONZ przyjęto także cztery inne „sektorowe” konwencje antyterrorystyczne. Dwie z nich dotyczą przestępstw związanych ze specjalnym statusem ofiary:

1. Konwencja o zapobieganiu i karaniu przestępstw przeciwko osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej przyjęta w Nowym Jorku w 1973 roku<sup>16</sup>.
2. Międzynarodowa konwencja przeciwko braniu zakładników przyjęta w Nowym Jorku w 1979 roku<sup>17</sup>.

W 1997 roku, m.in. pod wpływem ataków bombowych w Arabii Saudyjskiej, w Nowym Jorku przyjęto Konwencję w sprawie zwalczania terrorystycznych ataków bombowych<sup>18</sup> (weszła w życie w 2001 roku). Z kolei w roku 1999 przyjęto Międzynarodową konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu, m.in. definiującą przestępstwo konwencyjne oraz nakładającą na państwa-strony obowiązek jego penalizacji i podjęcia środków mających na celu wykrywanie i zamrażanie lub przejmowanie funduszy używanych do jego popełniania<sup>19</sup>.

Jak łatwo zauważyć, poszczególne konwencje (z wyjątkiem Konwencji w sprawie znakowania plastycznych materiałów wybuchowych w celu ich wykrywania, która jedynie pośrednio odnosi się do problematyki terroryzmu) skonstruowane zostały według tego samego schematu – opierającego się w znacznej mierze na wspomnianej konwencji z 1937 roku – na który składają się trzy podstawowe elementy:

1. Określenie tzw. przestępstwa konwencyjnego (rodzaju działalności terrorystycznej będącej przedmiotem zainteresowania danej konwencji).
2. Zobowiązanie państw do ustanowienia jurysdykcji w stosunku do sprawców przestępstw konwencyjnych.
3. Zobowiązanie państw do penalizacji przestępstw konwencyjnych w prawie wewnętrznym w sposób odpowiedni do wagi owych przestępstw.

Konwencje odnoszą się do przestępstw o charakterze międzynarodowym, co oznacza, że nie mają zastosowania do sytuacji, w której przestępstwo dokonane jest przez obywatela danego państwa na jego terytorium, sprawca zostaje zatrzymany na jego obszarze oraz żadne inne państwo nie ma podstaw do wykonywania jurysdykcji.

Większość konwencji odnosi się szczegółowo do kwestii ekstradycji i zawiera zasadę ogólną międzynarodowego prawa karnego *aut dedere aut judicare* („wydanie lub osądzenie”),

<sup>15</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-15.pdf>.

<sup>16</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-7.pdf>.

<sup>17</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-5.pdf>.

<sup>18</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-9.pdf>.

<sup>19</sup> <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/english-18-11.pdf>. Można argumentować, że konwencja ta nie jest typową konwencją „sektorową”, ponieważ nie zajmuje się specyficznymi aktami terroryzmu, lecz jego finansowaniem w sensie „całościowym”. Por. np. A. Gioia, *The UN Conventions on the Prevention and Suppression of International Terrorism*, [w:] G. Nesi (red.), *International Cooperation in Counter-Terrorism*, Ashgate, Aldershot 2006, s. 11.

na której mocy państwo zatrzymujące podejrzanego o popełnienie przestępstwa konwencyjnego ma obowiązek wszczęcia wobec niego postępowania sądowego lub dokonania jego ekstradycji do państwa posiadającego wobec niego jurysdykcję. Obowiązuje zatem zasada uniwersalnej jurysdykcji w stosunku do przestępstw konwencyjnych.

W 1994 roku Zgromadzenie Ogólne przyjęło deklarację o środkach mających na celu eliminację terroryzmu międzynarodowego, w której wspomniano o konieczności przyjęcia całościowej konwencji antyterrorystycznej oraz *implicite* definiowano działania terrorystyczne jako „akty kryminalne zamierzone lub obliczone na wzbudzenie strachu u ogółu społeczeństwa, grupy osób lub pojedynczych osób dla celów politycznych” oraz stwierdzano, że nie mogą być one usprawiedliwione przez żadne okoliczności. W przeciwieństwie do wcześniejszych rezolucji tego typu w dokumencie nie znalazła się wzmianka automatycznie wyłączająca z obszaru działań terrorystycznych kontekst wojen narodowyzwoleniczych<sup>20</sup>. Kolejnym logicznym krokiem było ustanowienie nowego komitetu *ad hoc*<sup>21</sup>, którego zadaniem miało być m.in. opracowanie konwencji całościowej – *Comprehensive Convention on International Terrorism* (CCIT). Dotychczas udało się tam opracować m.in. wspomniane: Konwencję w sprawie zwalczania terrorystycznych ataków bombowych w 1997 roku, Międzynarodową konwencję o zwalczaniu finansowania terroryzmu z 1997 roku oraz Konwencję w sprawie zwalczania aktów terroryzmu jądrowego z 2005.

Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu jest pod pewnymi względami szczególna, zawiera bowiem *implicite* definicję terroryzmu, która jest niejako „ukryta” w definicji specyficznego przestępstwa konwencyjnego, jakim jest „finansowanie terroryzmu”. Artykuł 2(1) konwencji wprowadza dwie kategorie przestępstw. Pierwszą jest finansowanie działań stanowiących przestępstwa konwencyjne zdefiniowane w dotychczas przyjętych instrumentach (przy czym państwa-strony, które nie są stroną danej konwencji zachowują prawo do wyłączenia danego przestępstwa z listy objętej definicją). Druga kategoria (artykuł 2(1)(b)) obejmuje „finansowanie czynu mającego spowodować śmierć lub ciężki uszczerbek na zdrowiu osoby cywilnej lub innej osoby nieuczestniczącej aktywnie w działaniach wojennych w sytuacji konfliktu zbrojnego, jeśli celem takiego czynu, wynikającym bądź z jego charakteru, bądź z kontekstu, w jakim jest popełniony, jest zastraszenie ludności albo skłonienie rządu lub organizacji międzynarodowej do dokonania lub do zaniechania określonej czynności”. Mamy tu zatem do czynienia z niezwykle istotnym precedensem, a mianowicie pierwszą konwencją uniwersalną zawierającą definicję ogólną aktu terrorystycznego. Zakłada się tu, że specyficzny zamiar/motywacja jest koniecznym elementem odróżniającym akty terrorystyczne od „zwykłych” przestępstw kryminalnych. Wskazuje to na kierunek prac komitetu zmierzających do opracowania definicji koniecznej do skonstruowania konwencji całościowej. Mimo ataków z 11 września 2001 roku, które niewątpliwie zintensyfikowały podejmowane na różnych poziomach działania mające na celu współpracę państw w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, przyjęcie takiej konwencji stoi nadal pod znakiem

<sup>20</sup> Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, A/RES/49/60, 9 December 1994, <http://www.un.org/documents/ga/res/49/a49r060.htm>.

<sup>21</sup> Komitet *ad hoc* Zgromadzenia Ogólnego ds. Środków Eliminowania Terroryzmu Międzynarodowego (*The UN General Assembly's Ad Hoc Committee on Measures to Eliminate International Terrorism*, A/RES/51/210, <http://www.un.org/documents/ga/res/51/a51r210.htm>).



zapytania z tych samych powodów, które sparaliżowały wcześniejsze wysiłki w tym zakresie: nierozwiązany pozostaje problem definicji, zwłaszcza w kontekście relacji między terroryzmem a walką narodowyzwoleńczą oraz terroryzmu państwowego. Co oczywiste, państwa chętniej przyjmują niewiążące rezolucje Zgromadzenia Ogólnego (jak np. Globalna strategia antyterrorystyczna z 2006 roku<sup>22</sup>) niż zobowiązania wiążące w ramach traktatów międzynarodowych. Pojawia się pytanie, czy w sytuacji obowiązywania wspomnianych konwencji sektorowych takie kompleksowe rozwiązanie jest społeczności międzynarodowej niezbędne. Wydaje się jednak, że konwencja całościowa mogłaby nie tylko wypełnić luki w prawie międzynarodowym, lecz też ograniczyć nadużycia wynikające z tego, że – jak zauważymy w dalszej części tekstu – niektóre instrumenty regionalne zawierają bardzo szerokie definicje terroryzmu, co prowadzi do możliwości instrumentalizacji pojęcia dla celów politycznych. Stosowanie zróżnicowanych definicji zawartych w instrumentach regionalnych przez poszczególne państwa nie jest z pewnością czynnikiem ułatwiającym współpracę w zakresie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu w skali globalnej. Przyjęcie konwencji kompleksowej mogłoby także ułatwić doprowadzenie do objęcia terroryzmu jurysdykcją Międzynarodowego Trybunału Karnego<sup>23</sup>.

Charakteryzując rolę ONZ w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego, nie można pominąć działań Rady Bezpieczeństwa. Nabrały one szczególnego znaczenia w tym kontekście zwłaszcza po 11 września 2001 roku. Obecnie można zaryzykować stwierdzenie, że Rada Bezpieczeństwa stała się kluczowym organem koordynującym oraz zapewniającym międzynarodową współpracę w zakresie działań mających na celu zapobieganie i zwalczanie terroryzmu.

Systematyczne zainteresowanie problematyką terroryzmu Rada Bezpieczeństwa zaczęła przejawiać dopiero we wczesnych latach 90., a jej działania skoncentrowane były na nakładaniu sankcji na reżimy zaangażowane we wspieranie lub organizowanie działań terrorystycznych (Libia w 1992 roku, Sudan w 1996 roku, Talibowie w 1999 roku). W 1999 roku Rada przyjęła Rezolucję nr 1269, nawołującą do intensyfikacji międzynarodowej współpracy antyterrorystycznej<sup>24</sup>. Jeszcze przed przełomowym 2001 rokiem przyjęto także Rezolucję 1267<sup>25</sup>, na której mocy powołano do życia „Komitet 1267” (Komitet ds. Sankcji Nałożonych na Talibów, a od 2000 roku także al Kaidę), mający na celu monitorowanie implementacji postanowień konwencji. Na wniosek Rady Sekretarz Generalny ONZ powołał

---

<sup>22</sup> *The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy*, (A/RES/60/288), <http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml#plan>. Por. też firmowany przez sekretarza generalnego Kofiego Annana raport, na jakim opiera się Strategia: *Uniting Against Terrorism. Recommendations for a global counter-terrorism strategy*, A/60/825, 27 April 2006, <http://www.un.org/unitingagainstterrorism/sg-terrorism-2may06.pdf>. Realnym skutkiem raportu i strategii było powołanie do życia inicjatywy nazwanej *The Counter-Terrorism Implementation Task Force* (CTITF), <http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/index.shtml>. Mandat CTITF obejmuje działania mające na celu zwiększanie spójności oraz koordynacji działań antyterrorystycznych w ramach systemu ONZ. Owa Grupa Zadaniowa składa się z 31 ciał międzynarodowych (takich jak: INTERPOL, IAEA, IMF, ICAO itd.), <http://www.un.org/en/terrorism/ctitf/entities.shtml>. CCITF ma za zadanie ułatwienie państwom implementacji zapisów Globalnej Strategii m.in. przez udostępnienie im fachowej wiedzy oraz różnego rodzaju wsparcia.

<sup>23</sup> Większość państw sprzeciwia się obecnie takiemu krokowi z podobnych powodów, jakie uniemożliwiają jak dotąd przyjęcie konwencji całościowej.

<sup>24</sup> Resolution 1269, S/RES/1269 (1999), <http://www.refworld.org/docid/3b00f1d35a.html>.

<sup>25</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1267\(1999\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1267(1999)).

również składający się z ekspertów zespół ds. wsparcia analitycznego i monitorowania sankcji, mający wspierać komitet.

Po atakach z 11 września 2001 roku Rada Bezpieczeństwa przyjęła Rezolucję 1373<sup>26</sup>, która w praktyce ustanawiała swoisty reżim antyterrorystyczny. Jej zadaniem było zwiększenie możliwości działań państw oraz organizacji międzynarodowych w zakresie zwalczania terroryzmu, a zwłaszcza jego finansowania. Rezolucja nakłada obowiązek przyjęcia przez państwa legislacji antyterrorystycznej, zamrażania finansów osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną oraz intensyfikacji międzynarodowej współpracy w zakresie zapobiegania terroryzmowi. Implementacja rezolucji monitorowana jest również przez specjalny organ w ramach Rady Bezpieczeństwa – Komitet Antyterrorystyczny (*The Counter-Terrorism Committee, CTC*)<sup>27</sup>. Rezolucja ta stanowi najbardziej przełomowy i znaczący dokument w historii zaangażowania Rady Bezpieczeństwa w problematykę terroryzmu. CTC stanowi natomiast najważniejsze wielostronne ciało o międzynarodowym charakterze (o globalnym zasięgu) zajmujące się wzmocnieniem zdolności poszczególnych państw i wspólnoty międzynarodowej w zwalczaniu terroryzmu oraz monitorowaniem zmian legislacyjnych uznanych za konieczne w realizacji tego celu. Rezolucja 1373 oraz działania CTC przeniosły kampanię antyterrorystyczną na poziom globalny, a zasięg i zakres proponowanych rozwiązań ma precedensowy charakter.

Warto na koniec zauważyć, że skuteczność istniejących i przyszłych działań ONZ w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu uzależniona jest nie tylko od determinacji poszczególnych organów organizacji, a nawet nie wyłącznie od jedności i zdecydowania stałych członków Rady Bezpieczeństwa, lecz przede wszystkim od dobrej woli państw członkowskich. Ta z kolei jest silnie uzależniona od utrzymania ich przekonania, że działania takie służą rzeczywiście deklarowanemu celowi oraz nie faworyzują ani nie dyskryminują żadnych członków wspólnoty międzynarodowej.

## Unia Europejska

Do początku lat 90. UE zajmowała się problematyką zwalczania terroryzmu głównie na poziomie międzyrządowym. Najważniejsze inicjatywy podejmowane były na dwóch poziomach: ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich (a w praktyce szefów policji i służb specjalnych) oraz na spotkaniach Rady Europejskiej. Inicjatywy międzyrządowe przybierały głównie postać instrumentów politycznych (nie zaś prawnych), jak deklaracje,

<sup>26</sup> <http://www.un.org/News/Press/docs/2001/sc7158.doc.htm>.

<sup>27</sup> Obie wspomniane rezolucje zostały uzupełnione przez wiele kolejnych, jak np. Rezolucja 1540, dotycząca zapobieganiu proliferacji broni masowego rażenia i zapobieganiu przejściu takiej broni przez aktorów niepaństwowych, zwłaszcza struktury terrorystyczne (także w tym wypadku powołano specjalny komitet mający czuwać nad implementacją), <http://www.un.org/en/sc/1540/>. Warto także zwrócić uwagę na następujące dokumenty: Rezolucja 1535 z 2004 roku (powołała do życia *Counter Terrorism Committee Executive Directorate* (CTED) – ciało mające na celu monitorowanie implementacji Rezolucji 1373 i zapewnianie pomocy technicznej państwom członkowskim w tym zakresie); Rezolucja 1566 z 2004 roku (odnosi się do grup i organizacji angażujących się w działania terrorystyczne) powołała do życia Grupę Roboczą 1566 (w jej skład wchodzi wszyscy członkowie Rady, jej zadaniem jest rekomendowanie praktycznych działań wymierzonych przeciwko ugrupowaniom terrorystycznym oraz rozpatrzenie możliwości stworzenia funduszu pomocy ofiarom terroryzmu); Rezolucja 1624 z 2005 roku (potępia akty terrorystyczne i wzywa państwa członkowskie ONZ do penalizacji aktów terrorystycznych oraz podżegania do nich, a także odmowy udzielania bezpiecznego schronienia osobom zaangażowanym w takie działania).



wspólne stanowiska czy działania<sup>28</sup>. W 1976 roku powstała (formalnie poza Unią Europejską) Grupa TREVI (*Terrorism, Radicalism, Extremism and International Violence*) złożona z ministrów spraw wewnętrznych oraz szefów policji, której zadaniem było wzmocnienie współpracy służb wywiadowczych i policyjnych m.in. w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu<sup>29</sup>. W roku 1985 Komitet Polityczny Ministerstw Spraw Zagranicznych utworzył grupę roboczą *ad hoc* ds. terroryzmu. W styczniu 1986 roku przyjęto pod wpływem ataków terrorystycznych na lotniskach w Wiedniu i Rzymie istotną deklarację polityczną (m.in. potępiono terroryzm we wszelkich jego formach oraz rządy go sponsorujące) oraz powołano stałe ciało – Grupę Roboczą ds. Zwalczania Terroryzmu Międzynarodowego, której zadaniem miała być koordynacja działań antyterrorystycznych.

Po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego w styczniu 1986 roku (wszedł w życie 1 lipca 1987 r.) państwa członkowskie zyskały nową motywację do ściślejszego koordynowania polityk antyterrorystycznych w postaci ustanowienia wspólnego rynku, w którego ramach zagwarantowano swobodne przemieszczanie się osób, towarów, usług i kapitału. W traktacie z Maastricht (podpisany 7 lutego 1992 roku, wszedł w życie 1 listopada 1993 roku) Wspólnoty Europejskie utworzyły dwie nowe formy współpracy określone jako II i III Filar Unii: Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz Współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Problematykę zwalczania terroryzmu włączono do III Filaru (artykuł K. 1, pkt 9 traktatu z Maastricht<sup>30</sup>), choć pewne aspekty zagadnienia wiążą się również z II Filarem, którego główne cele to ochrona pokoju, wzmocnienie bezpieczeństwa oraz konsolidacja demokracji i rządów prawa<sup>31</sup>. To w ramach III Filaru podjęto najważniejsze działania Unii Europejskiej w walce z terroryzmem, choć przed 11 września problemu terroryzmu nie traktowano jako zagrożenie o szczególnie istotnym znaczeniu<sup>32</sup>.

Państwa członkowskie UE podpisały w Cannes 26 lipca 1995 roku (na podstawie artykułu K. 3 traktatu o Unii Europejskiej) Konwencję o Europolu<sup>33</sup>, która weszła w życie 1 października 1998 roku. Europol został zobowiązany 3 grudnia 1998 roku na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej do walki z przestępstwami, które towarzyszą działalności terrorystycznej, wymierzonymi przeciwko życiu, zdrowiu, wolności osobistej i własności<sup>34</sup>. Kolejnym bodźcem do ściślejszej współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu była

<sup>28</sup> P. de Cesari, *The European Union*, [w:] G. Nesi, *op. cit.*, s. 207. W 1976 roku z inicjatywy Wielkiej Brytanii Rada Europejska zdecydowała o ustanowieniu międzyrządowego programu współpracy w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i współpracy służb policyjnych.

<sup>29</sup> Obok TREVI i za jej pośrednictwem powołano także wiele innych „technicznych” i „roboczych” inicjatyw antyterrorystycznych: Grupa Kilowat w 1977 r., Klub Wiedeński w 1979 r., Klub Quantico w 1979 r., Policyjna Grupa Robocza ds. Terroryzmu (PWGT) w 1979 r., Jednostka Koordynacji Walki z Terroryzmem (UCLAT) w 1984 r. (A. Gruszczak, *Unia Europejska wobec przestępczości*, Kraków 2002, s. 158).

<sup>30</sup> *Treaty on European Union*, „Official Journal” C 191, 29 July 1992, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>.

<sup>31</sup> Por. D. Szlachter, *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej. Nowy impuls*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 106–108.

<sup>32</sup> Szerzej na temat dokumentów przyjmowanych przed 11 września zob. *ibidem*, s. 109–111.

<sup>33</sup> *Konwencja sporządzona na podstawie artykułu K. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu)*, DzU 2005.29.24, <http://www.lex.pl/du-akt/-/akt/dz-u-05-29-243>.

<sup>34</sup> Official Journal of the European Communities, C 26, Volume 42, 30 January 1999, s. 22, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:026:0022:0022:EN:PDF>.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 30 stycznia 1997 roku<sup>35</sup>, w której zawarto m.in. pierwszą europejską definicję terroryzmu<sup>36</sup>.

Traktat amsterdamski, który podpisano 2 października 1997 roku (wszedł w życie 1 maja 1999 roku), wprowadził istotne zmiany do III Filara UE. Część przepisów przeniesiono do I Filara UE (polityka azylowa, wizowa i migracyjna). Współpraca w zwalczaniu terroryzmu pozostała jednak w obrębie Filara III (ujętym w art. 29–42 w tytule VI – „Postanowienie dotyczące współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych”<sup>37</sup>). Współpraca w zakresie zwalczania terroryzmu objęła oprócz policyjnej także sądową w zakresie spraw karnych (art. 31), a działania antyterrorystyczne w artykule 29 Tytułu VI zostały potraktowane jako część walki z przestępczością zorganizowaną<sup>38</sup>.

Traktat nicejski, który podpisano 26 lutego 2001 roku (wszedł w życie 1 lutego 2003 roku), wprowadził tylko jedną istotną zmianę w kwestii zwalczania terroryzmu – nadanie formalnego statusu Europejskiej Sieci Sądowej (*European Judicial Network*) oraz Europejskiemu Wydziałowi Współpracy Sądowej (Eurojust)<sup>39</sup>.

<sup>35</sup> Resolution on combating terrorism in the European Union, Official Journal of the European Communities, No C 55, 30 January 1997, s. 27., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1997:055:0011:0061:EN:PDF>.

<sup>36</sup> W 1998 roku przyjęto z kolei dwa wspólne działania: 98/428/JHA 29 czerwca 1998 r. i 98/733/JHA 21 grudnia 1998. Pierwsze ustanawiało Europejską Sieć Sądową, drugie natomiast zobowiązywało m.in. państwa członkowskie do udzielania pomocy w ściganiu przestępstw związanych z działaniami terrorystycznymi. Definicja terroryzmu została nieco zmodyfikowana w Rekomendacji Parlamentu Europejskiego na temat roli Unii Europejskiej w zwalczaniu terroryzmu z 5 grudnia 2001 roku (*The European Union's role in combating terrorism*, A5-0273/2001, *European Parliament recommendation on the role of the European Union in combating terrorism*, 2001/2016 (INI), „Official Journal of the European Communities”, Wednesday, 5 September 2001, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2002:072E:0135:0141:EN:PDF>), w której jako terroryzm określono „jakikolwiek akt popełniony przez jednostki lub grupy odwołujące się do używania siły przeciwko krajowi, jego instytucjom, jego populacji w całości lub konkretnym jednostkom, który, z powodów aspiracji separatystycznych, ekstremistycznych poglądów ideologicznych, fanatyzmu religijnego lub chęci zysku, ma na celu wytworzenie atmosfery terroru wśród władz, konkretnych jednostek lub grup w społeczeństwie lub populacji”. Jednocześnie, co bardzo istotne, stwierdzano, iż mowa tu o działaniach podejmowanych w państwach Unii Europejskiej, a zatem państwach praworządnych, nie zaś o „aktach oporu w krajach trzecich podejmowanych wobec struktur państwowych, które same odwołują się do metod terrorystycznych”. Decyzja Ramowa Rady Unii Europejskiej o zwalczaniu terroryzmu wprowadziła 13 czerwca 2002 roku definicję terroryzmu stanowiącą powtórzenie definicji przyjętej w międzynarodowej Konwencji o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu z 1937 roku (*Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism*, 2002/475/JHA, „Official Journal of the European Communities”, L 164 of 22 June 2002, s. 3, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:164:0003:0003:EN:PDF>). Definicja łączy listę zachowań uznanych za terrorystyczne z elementem „kwalifikującym” – wymienione akty uznane są za terrorystyczne pod pewnymi warunkami, w tym związanymi ze specyficznymi typami motywacji (chęć zastraszenia populacji i poważnej destabilizacji lub zniesienia politycznych, ekonomicznych lub społecznych struktur państwa). Za terroryzm nie są uznane działania sił zbrojnych podejmowane w czasie konfliktów zbrojnych (ta sfera przyporządkowana jest międzynarodowemu prawu humanitarnemu), przy czym za siły zbrojne (zgodnie z konwencjami genewskimi) uznaje się również ludność zwalczającą dominację kolonialną oraz obcą okupację i walczącą przeciwko reżimom rasistowskim w celu realizacji swojego prawa do samostanowienia.

<sup>37</sup> *Treaty of Amsterdam Amending the Treaty of European Union, The Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Title VI: Provisions on Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*, <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>.

<sup>38</sup> Jak zauważył Damian Szlachter, kwalifikowanie terroryzmu jako jednej z form przestępczości zorganizowanej, wcale przy tym nie najgroźniejszej (co ujawniło się m.in. w tzw. Agendzie Tampere – kompleksowym 5-letnim planie działania zalecającym nowe rozwiązania w instrumentach prawnych i politycznych) nie było optymalnym podejściem do zagadnienia. (Por. D. Szlachter, *op. cit.*, s. 105).

<sup>39</sup> W skład Eurojust weszli prokuratorzy ze wszystkich krajów członkowskich, których zadaniem była intensyfikacja działań zmierzających do zwalczania najważniejszych form przestępczości w UE oraz ułatwianie współpracy sądowej w śledztwach angażujących więcej niż jeden kraj członkowski.

W następstwie ataków z 11 września 2001 roku postawa UE wobec terroryzmu stała się bardziej zdecydowana. Dzień po atakach Rada UE, Komisja i Parlament zdecydowanie je potępiły. Przyjęto deklarację 14 września szefów państw i rządów UE, w której oświadczone, że atak na Stany Zjednoczone był także atakiem na UE i społeczeństwa demokratyczne<sup>40</sup>. Państwa członkowskie na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej 21 września przyjęły Plan działania przeciwko terroryzmowi zawierający 79 środków prawnych<sup>41</sup>. W kolejnych tygodniach i miesiącach przyjęto wiele ważnych dokumentów i podjęto decyzje dotyczące walki z terroryzmem, która stała się w tamtym czasie kwestią priorytetową w pracach niemal wszystkich organów UE. Między połową roku 2002 a zamachami madryckimi w marcu 2004 roku aktywność UE w zakresie problematyki zwalczania terroryzmu zmniejszyła się na poziomie najwyższych organów, choć nie na poziomie operacyjnym. Również w tym okresie przyjęto jednak sporo ważnych decyzji i dokumentów.

W wyniku zamachów madryckich kwestia terroryzmu ponownie znalazła się w centrum zainteresowań Unii Europejskiej. Rada przyjęła 25 marca 2004 roku nową deklarację o zwalczaniu terroryzmu oraz deklarację solidarności w obliczu terroryzmu. Zmodyfikowano plan działania z 2001 roku i zaprezentowano nowe cele, wzmacniając jednocześnie te zadeklarowane już wcześniej. Na spotkaniach Rady 17 i 18 czerwca przyjęto plan i zidentyfikowano liczne kwestie o znaczeniu priorytetowym<sup>42</sup>, deklarując jednocześnie, że realizacja planu będzie weryfikowana dwa razy w roku (pierwszy przegląd nastąpił na spotkaniu Rady 14 grudnia 2004 roku). W komunikacie na temat zapobiegania, przygotowania i reagowania na ataki terrorystyczne, z 20 października 2004 roku, Komisja Europejska podjęła wysiłek wyjaśnienia obywatelom UE specyfiki walki z terroryzmem oraz przyjętej przez Unię strategii antyterrorystycznej. Co istotne, podkreślono konieczność zaangażowania w ową strategię wszystkich podmiotów społecznych, a także konieczność pełnego zintegrowania polityki antyterrorystycznej z polityką zagraniczną UE. Zadeklarowano też otoczenie opieką ofiary terroryzmu oraz ich rodziny<sup>43</sup>. Zdecydowano także o utworzeniu w ramach Sekretariatu Rady UE stanowiska Koordynatora Antyterrorystycznego UE. Przyjęto 14 grudnia 2004 roku przewidzianą w Planie Działania Strategię UE wobec zwalczania finansowania terroryzmu<sup>44</sup>.

Po zamachach londyńskich z 7 lipca 2005 roku dokonała się dalsza intensyfikacja działań Unii Europejskiej na rzecz zwalczania terroryzmu. Najważniejszym tego efektem

---

<sup>40</sup> *Declaration by the European Union*, Brussels, Special Council Meeting, General Affairs, 12 September 2001, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_PRES-01-318\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-01-318_en.htm).

<sup>41</sup> Por. *Conclusions and Plan of Action of the Extraordinary European Council Meeting on 21 September 2001*, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140.en.pdf) oraz A. Reinisch, *The Actions of the European Union to Combat International Terrorism*, [w:] A. Bianchi, Y. Naqvi, *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Hart Publishing 2004, Portland, s. 124–125. Na nadzwyczajnym szczycie UE w Gandawie 19 października 2001 roku Plan Działania uzupełniono o bardziej szczegółowy dokument określony jako „mapa drogowa”.

<sup>42</sup> Council of the European Union, 10679/2/04, Rev 2, Brussels, 19 July 2004, *Fight Against Terrorism*, s. 2–5. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU\\_17.18-6.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EU_17.18-6.pdf).

<sup>43</sup> *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Prevention, preparedness and response to terrorist attacks*, Commission of the European Communities, Brussels, 20.10.2004, COM(2004) 698 final, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0698:FIN:EN:PDF>.

<sup>44</sup> *The fight against terrorist financing*, 16089/04, JAI 566, ECOFIN 424, EF 64, RELEX 655, COTER 91, Brussels, 14 December 2004, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/04/st16/st16089.en04.pdf>.

było przyjęcie na początku grudnia 2005 roku fundamentalnego dokumentu zatytułowanego Strategia UE w zakresie zwalczania terroryzmu<sup>45</sup>. Strategia składa się z czterech elementów: Zapobiegania (neutralizacja przyczyn strukturalnych terroryzmu, minimalizowanie czynnego i biernego wspierania aktywności terrorystycznej); Ochrony (zabezpieczanie ludzi i obiektów przed skutkami ataków terrorystycznych); Ścigania (prowadzenie dochodzeń i stawianie przed obliczem wymiaru sprawiedliwości osób i struktur zaangażowanych w działania terrorystyczne oraz ich wspieranie); Reagowania (zarządzanie kryzysami i konsekwencjami działań terrorystycznych). Strategia obciąża odpowiedzialnością bezpośrednią za zwalczanie terroryzmu poszczególne państwa członkowskie, podczas gdy UE wnosić ma „wartość dodaną” do owej aktywności w postaci czterech elementów: wzmacniania narodowych zdolności działania (analiza i wnioski z najlepszych praktyk), usprawnienia kooperacji europejskiej, rozwijania kolektywnej zdolności działania (zwłaszcza wykorzystując takie organy, jak Europol, Eurojust czy SitCen) oraz promocji partnerstwa międzynarodowego (współpraca UE z organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza ONZ, oraz najważniejszymi państwami).

Kolejnym ważnym dokumentem przyjętym po atakach londyńskich była Strategia UE w sprawie zwalczania radykalizacji postaw i rekrutacji do ugrupowań terrorystycznych<sup>46</sup>. Strategia kładzie nacisk na walkę z „głębokimi przyczynami” radykalizacji poprzez trzy dziedziny aktywności: proaktywne przeciwdziałanie podżeganiu do przemocy politycznej i rekrutacji do struktur terrorystycznych (budowa zaplecza eksperckiego, monitorowanie wehikułów radykalizacji, dialog polityczny, stworzenie odpowiednich przepisów zakazujących podżegania do przemocy); wojna narracji (zapewnienie dominujących wpływów umiarkowanym nurtom ideologicznym i religijnym kosztem ich skrzydeł ekstremistycznych) oraz eliminowanie czynników strukturalnych prowadzących do radykalizacji i rekrutacji do struktur terrorystycznych (w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym).

Strategia UE w sprawie zwalczania terroryzmu wraz z Planem Działania stanowią obecnie fundament unijnej aktywności w zakresie zwalczania terroryzmu. Jednocześnie Unia uruchomiła wiele programów, inicjatyw i instytucji, których zadaniem jest ograniczanie zagrożenia terroryzmem, minimalizowanie jego skutków oraz ułatwianie przeciwdziałania tej formie przemocy politycznej, których ze względu na ograniczone ramy niniejszej publikacji nie można tu analizować. Wśród inicjatyw ostatnich lat bardzo istotne znaczenie mają środki zwalczania terroryzmu zawarte w tzw. programie sztokholmskim<sup>47</sup> oraz planie działania służącym jego realizacji<sup>48</sup>. Program sztokholmski podkreśla m.in. konieczność szczególnego

<sup>45</sup> *The European Union Counter-Terrorism Strategy*, 14469/4/05, REV 4, LIMITE, JAI 423, ECOFIN 353, TRANS 234, RELEX 639, ECO 136, PESC 1010, COTER 72, COSDP 810, PROCIV 174, ENER 172, ATO 103 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>.

<sup>46</sup> *The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism*, 14781/1/05, REV 1, LIMITE, JAI 452, ENFOPOL 164, COTER 81, Brussels, 24 November 2005, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf>. Strategia została zmieniona w listopadzie 2008 roku.

<sup>47</sup> *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 4.05.2010, (2010/C 115/01), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:pl:PDF>.

<sup>48</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli, Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego*, Bruksela, dnia 20.4.2010, KOM(2010) 171, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:PL:PDF>.

wzmocnienia elementu zapobiegania ze strategii zwalczania terroryzmu. Jako główne osiągnięcie w tym zakresie wymienić można zmianę w roku 2008 decyzji ramowej w sprawie zwalczania terroryzmu z 2002 roku<sup>49</sup> w taki sposób, by ułatwić realizację tego elementu strategii<sup>50</sup>. Powstały dzięki temu ramy prawne dla zbliżania krajowych przepisów dotyczących publicznego nawoływania do popełniania przestępstw terrorystycznych, rekrutacji na potrzeby terroryzmu i szkolenia terrorystycznego. W praktyce oznacza to, że po implementacji decyzji w państwach członkowskich UE, możliwe będzie ściganie i karanie osób, które podejmują starania na rzecz włączania innych w działalność terrorystyczną poprzez zachęcanie do popełniania aktów terrorystycznych, oraz osób, które starają się włączyć inne osoby do sieci terrorystycznych lub dostarczają im informacji koniecznych do popełniania ataków. Jest to w istocie krok, przybliżający przepisy UE do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z maja 2005 roku, która stanowiła model przy opracowywaniu przepisów wspomnianej decyzji ramowej<sup>51</sup>. W zakresie elementu ochrony w 2006 roku wprowadzono paszporty biometryczne. W dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego w 2005 roku przyjęto decyzję ramową w sprawie ataków na systemy informatyczne, a komunikat z 2009 roku ustanowił plan działania dotyczący działań w związku zagrożeniami dla krytycznej infrastruktury informacyjnej<sup>52</sup>. Opracowano i przyjęto też wiele przepisów ramowych dotyczących bezpieczeństwa transportu, w szczególności cywilnego transportu lotniczego oraz morskiego. Opracowany przez komisję plan działania UE w sprawie poprawy bezpieczeństwa materiałów wybuchowych, został zatwierdzony przez Radę w kwietniu 2008 roku. W zakresie elementu **ścigania** zatwierdzono liczne instrumenty wspomagające gromadzenie oraz wymianę informacji między organami ścigania i władzami sądowymi w państwach członkowskich (m.in. dyrektywa dotycząca zatrzymywania danych, decyzja ramowa o uproszczeniu wymiany danych i danych wywiadowczych między organami ścigania). Europejski nakaz aresztowania ułatwił przekazywanie między państwami członkowskimi osób podejrzanych o popełnienie poważnych przestępstw, w tym dokonanie aktów terrorystycznych. Europol usprawnił swoją działalność dzięki nowym ramom prawnym i zacieśnił swoją współpracę z Eurojustem, tworząc także wiele instrumentów o charakterze strategicznym, jak europejska baza danych o bombach oraz system wczesnego ostrzegania dotyczący materiałów wybuchowych i chemicznych, biologicznych, radiologicznych oraz jądrowych. Ustanowiono przepisy prawne mające służyć rozwiązaniu problemu finansowania terroryzmu<sup>53</sup>. W zakresie elementu reagowania najważniejszym mechanizmem wypracowanym w ostatnich latach jest europejski instrument ochrony ludności, mający zagwarantować skoordynowaną reakcję na każdego

<sup>49</sup> Decyzja Ramowa Rady z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie zwalczania terroryzmu (2002/475/WSiSW), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 22.06.2002, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:19:06:32002F0475:PL:PDF>.

<sup>50</sup> Decyzja Ramowa Rady 2008/919/WSiSW z dnia 28 listopada 2008 r. zmieniająca decyzję ramową 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 9.12.2008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:330:0021:0023:PL:PDF>.

<sup>51</sup> Por. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania*, Bruksela, dnia 20.7.2010, KOM(2010) 386, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0386:FIN:PL:PDF>, s. 4.

<sup>52</sup> *Protecting Europe from large scale cyber-attacks and disruptions: enhancing preparedness, security and resilience*, Brussels, 30.3.2009 COM(2009), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0149:FIN:EN:PDF>.

<sup>53</sup> Por. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania...*, s. 10.



rodzaju kryzys, w tym atak terrorystyczny, poprzez połączenie potencjału wszystkich państw członkowskich. Ponadto zarówno na poziomie Unii Europejskiej (rozwiązania dotyczące koordynacji w sytuacjach kryzysowych), a także tylko dla komisji (system ARGUS), uruchomiono mechanizmy, które mają zapewnić skoordynowaną odpowiedź w sytuacjach kryzysowych. Odbywają się regularne ćwiczenia w celu wypróbowania tych rozwiązań na wszystkich poziomach<sup>54</sup>. W czerwcu 2009 roku Komisja Europejska przyjęła komunikat i nakreśliła unijny plan działania dotyczący materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych (zatwierdzony przez Radę w listopadzie 2009 roku). Plan wymienia 130 konkretnych działań w dziedzinie zapobiegania incydentom związanym z wykorzystaniem materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, wykrywania ich i reagowania na nie oraz ustanawia dokładny harmonogram działań UE w nadchodzących latach.

Finansowanie działań UE w zakresie zwalczania terroryzmu realizowane było w ramach programu „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”, który przewiduje szczególny program na rzecz zapobiegania terroryzmowi, gotowości oraz zarządzania skutkami ataków terrorystycznych i innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, a także program na rzecz zapobiegania przestępczości i walki z nią. W latach 2007–2013 na potrzeby wspierania polityki zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej przeznaczono 745 mln euro. W ramach tych programów sfinansowano 12 projektów służących wdrażaniu strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem.

Analizując działania UE w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, nie sposób pominąć aspekt współpracy międzynarodowej, tzn. współpracy z organizacjami międzynarodowymi i państwami trzecimi. Działania tego typu zintensyfikowano po 11 września 2001 roku, zwłaszcza w ramach ONZ i G8 (Grupa Rzymska, Grupa Lyońska, Grupa ds. Walki z Terroryzmem) oraz w ramach relacji UE ze Stanami Zjednoczonymi. Wiele działań i polityk UE jest niejako sprzęgniętych z inicjatywami organizacji międzynarodowych, jak Rada Europy, czy OBWE. Stosunki ze Stanami Zjednoczonymi definiowane są jako szczególne. „W 2009 i 2010 r. przyjęto wiele wspólnych deklaracji, przede wszystkim wspólne oświadczenie UE i Stanów Zjednoczonych w sprawie zamknięcia więzienia Guantanamo i przyszłej współpracy, wspólne oświadczenie UE i Stanów Zjednoczonych na temat zacieśniania współpracy transatlantyckiej w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, wspólne oświadczenie z Toledo na temat bezpieczeństwa lotniczego oraz wspólne oświadczenie z 2010 r. na temat zwalczania terroryzmu. Zawarto również wiele ważnych umów i porozumień ze Stanami Zjednoczonymi. Są wśród nich dwa porozumienia o współpracy z Europolem, porozumienie o współpracy z Eurojustem oraz umowa o danych dotyczących przelotu pasażera (PNR)”<sup>55</sup>. Sfinalizowano także umowę w sprawie programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów<sup>56</sup>. „Umowy dotyczące przekazywania danych PNR podpisano

<sup>54</sup> *Ibidem*, s. 11.

<sup>55</sup> *Ibidem*, s. 14.

<sup>56</sup> Zob. *Agreement between the European Union and the United States of America on the processing and transfer of Financial Messaging Data from the European Union to the United States for the purposes of the Terrorist Finance Tracking Program*, „Official Journal of the European Union”, 27.7.2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:195:0005:0014:EN:PDF>.



również z Kanadą i Australią<sup>57</sup>. Na poziomie ekspertów podjęto szereg konkretnych działań zmierzających do polepszenia praktycznej współpracy z partnerami UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu, w tym pod koniec 2008 roku zorganizowano konferencję ekspertów na temat bezpieczeństwa materiałów wybuchowych. Następnie w 2010 roku odbyły się specjalistyczne konferencje UE–Stany Zjednoczone na temat materiałów wybuchowych, ochrony infrastruktury krytycznej oraz zapobieganiu radykalizacji postaw<sup>58</sup>. Istotna jest także współpraca i relacje z państwami określanymi jako priorytetowe z punktu widzenia konieczności zwalczania zagrożenia terrorystycznego, takich jak Afganistan, Pakistan, Irak, Jemen, Somalia i region Sahelu<sup>59</sup>. UE posługuje się tu m.in. instrumentami finansowymi w ramach narzędzia Instrument na rzecz Stabilności<sup>60</sup> (m.in. pomoc udzielona Pakistanowi i Afganistanowi).

Reasumując, należy stwierdzić, iż Unia Europejska stała się w ostatnich latach jednym z najważniejszych niepaństwowych aktorów zapobiegających i zwalczających terroryzm w skali międzynarodowej. Oczywiście wiele działań UE budzić może wątpliwości, szczególnie motywowane troską o to, by zaangażowanie w aktywność antyterrorystyczną nie powodowało destrukcyjnych skutków ubocznych w zakresie praw podstawowych, do których UE i kraje członkowskie zobowiązane są przywiązywać fundamentalną wagę. Niepokój budzą zwłaszcza działania o niedostatecznej transparentności, jak aktywność Wspólnego Centrum Sytuacyjnego Unii Europejskiej<sup>61</sup> oraz projekty mające na celu zbieranie i analizę informacji, które postrzega się jako zagrażające naruszeniami wolności i praw obywateli, w tym zwłaszcza prawa do prywatności<sup>62</sup>. Kontrowersje pojawiają się też w obrębie samej Unii Europejskiej – między poszczególnymi jej organami<sup>63</sup>, choć uznać można, że podobne zjawiska świadczą raczej o dojrzałości i odpowiedzialności organizacji

<sup>57</sup> Zainteresowanie porozumieniami w zakresie wymiany danych PNR z UE wyraziły również Korea Południowa, Katar, RPA, Malesja i Kuba (por. A. MacKenzie, *The EU's Growing Global Counter-Terrorism Role, International Relations and Security Network*, ETH Zurich, 23 August 2012, <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Articles/Detail/?id=151681&lng=en>).

<sup>58</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania...*, s. 14.

<sup>59</sup> W krajach Afryki Północnej UE natrafiła na pewne trudności, wynikające m.in. z preferowania przez owe kraje umów bilateralnych, zwłaszcza z byłymi metropoliami kolonialnymi i państwami sąsiadującymi (Francja, Hiszpania, Włochy). Zob. Unijną strategią na rzecz bezpieczeństwa i rozwoju w Sahelu: *European Union External Action Service: Strategy for Security and Development in the Sahel*, [http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel\\_strategy\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf).

<sup>60</sup> Zob. *Instrument na rzecz Stabilności na lata 2007-2013*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/reasons\\_with\\_third\\_countries/asia/114171\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_with_third_countries/asia/114171_pl.htm); oraz *Rozporządzenie (we) nr 1717/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiające Instrument na rzecz Stabilności*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 24.11.2006., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:327:0001:0011:PL:PDF>.

<sup>61</sup> Por. np. J. van Buuren, *Secret Truth. The EU Joint Situation Service*, Eurowatch, Amsterdam 2009 <http://www.statewatch.org/news/2009/aug/SitCen2009.pdf>.

<sup>62</sup> Np. Projekt Indect (<http://www.indect-project.eu/>): Inteligentny system informacyjny wspierający obserwację, wyszukiwanie i detekcję dla celów bezpieczeństwa obywateli w środowisku miejskim, ang. *Intelligent information system supporting observation, searching and detection for security of citizens in urban environment*) koordynowany po stronie polskiej przez Akademię Górniczo-Hutniczą w Krakowie. Por. J. Wierciński, *Gdańsk przetestuje Wielkiego Brata*, „Gazeta Gdańska”, <http://www.wybrzeze24.pl/gazeta-gdanska-temat-dnia/gdansk-przetestuje-wielkiego-brata>.

<sup>63</sup> Por. *Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania”*, COM(2010) 386 (2011/C 218/17), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 23.7.2011, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:218:0091:0096:PL:PDF>. Na temat zapobiegania i zwalczania terroryzmu przez UE w kontekście praw człowieka zob. też E. Nalin, *The European Union and Human Rights*, [w:] G. Nesi (red.), *op. cit.*, s. 231–243.

oraz jej świadomości, iż zapobieganie i zwalczanie terroryzmu jest zadaniem złożonym i obfitującym w potencjalnie kosztowne skutki uboczne.

### Organizacja paktu północnoatlantyckiego

Po zakończeniu zimnej wojny w NATO narastała świadomość, że pakt północnoatlantycki musi ewoluować wraz ze zmianami w środowisku bezpieczeństwa oraz związanymi z nimi nowymi wyzwaniami i zagrożeniami. Terroryzm stanowił z pewnością jedno z takich zagrożeń<sup>64</sup>, jednak aż do 11 września 2001 roku nie był przez NATO traktowany priorytetowo. Sytuację zmieniły zamachy w Stanach Zjednoczonych, które spowodowały, że po raz pierwszy w historii paktu powołano się na jego kluczowy artykuł 5 – w warunkach zdecydowanie odmiennych niż mogli przewidywać jego sygnatariusze. Od tamtego czasu NATO stało się jedną z najaktywniejszych organizacji międzynarodowych w zakresie zwalczania terroryzmu. Działania antyterrorystyczne NATO podzielić można na czysto defensywne oraz proaktywne, to jest związane z przeprowadzaniem misji stabilizacyjnych typu *peace keeping* oraz *peace implementing* (operacje w Afganistanie – ISAF, Bośni – SFOR czy Kosowie – KFOR). Istotnym obszarem aktywności NATO w obszarze zwalczania terroryzmu jest też współpraca z innymi organizacjami międzynarodowymi.

Z formalnoprawnego punktu widzenia przystosowanie paktu do wypełnienia zadań z zakresu zwalczania terroryzmu nie jest przedsięwzięciem prostym. Wynika to z faktu, iż organizację powołano do życia w konkretnym celu – jako pakt obronny, mający zabezpieczać swych członków przed konwencjonalnym atakiem militarnym ze strony jasno zdefiniowanego przeciwnika. Odzwierciedla to tekst samego paktu, odwołujący się do Karty Narodów Zjednoczonych (artykuł 51), uniwersalnego systemu bezpieczeństwa zbiorowego w ramach ONZ oraz uznający kompetencje Rady Bezpieczeństwa. Z oczywistych powodów dokument ten nie zawiera odniesień do terroryzmu.

Tuż po zamachach z 11 września 2001 roku Stany Zjednoczone zwróciły się z prośbą do państw członkowskich paktu o „rozszerzenie możliwości dostępnych w walce z terroryzmem” poprzez przyjęcie ośmiu środków/rozwiązań<sup>65</sup>:

1. Intensyfikacja wymiany danych wywiadowczych między państwami członkowskimi oraz w ramach NATO.
2. Udzielanie pomocy państwom zagrożonym przez terroryzm w związku z ich wsparciem dla paktu w kampanii antyterrorystycznej.
3. Wzmocnienie bezpieczeństwa instalacji będących własnością Stanów Zjednoczonych i innych sojuszników.

<sup>64</sup> Należy tu wymienić zwłaszcza dwie koncepcje strategiczne NATO: przyjętą w 1991 roku (*The Alliance's New Strategic Concept. Agreed by the Heads of State and Government participating in the Meeting of the North Atlantic Council*, 07. November – 08. November 1991, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23847.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23847.htm)), oraz w Waszyngtonie w 1999 roku (*The Alliance Strategic Concept. Approved by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington D.C.*, 24 April 1999, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_27433.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27433.htm)).

<sup>65</sup> Zob. *Statement to the Press by NATO Secretary General, Lord Robertson, on the North Atlantic Council Decision on Implementation of Article 5 of the Washington Treaty following the 11 September Attacks against the United States*, 04 October 2001, <http://www.nato.int/docu/speech/2001/s011004b.htm>.

4. Wyznaczenie wybranych sił i środków NATO w odpowiednich strefach odpowiedzialności do bezpośrednich operacji antyterrorystycznych.
5. Udzielenie Stanom Zjednoczonym i innym sojusznikom praw do przelotów militarnych związanych z operacjami antyterrorystycznymi nad terytoriami państw sojuszniczych.
6. Udostępnienie Stanom Zjednoczonym i innym sojusznikom portów oraz lotnisk na terytoriach państw członkowskich NATO dla operacji antyterrorystycznych, w tym uzupełniania paliwa.
7. Gotowość do rozmieszczenia elementów Stałych Sił Zbrojnych Morza Śródziemnego NATO w celu zademonstrowania obecności i zdecydowania NATO.
8. Gotowość do rozmieszczenia elementów Sił Powietrznych Wczesnego Ostrzegania NATO w celu wspierania operacji antyterrorystycznych.

Operację *Eagle Assist* uruchomiono 9 października 2001 roku (zakończona niecały rok później). Po raz pierwszy w historii paktu jego siły zbrojne (samoloty AWACS) zostały rozmieszczone w Stanach Zjednoczonych, zastępując amerykańskie samoloty używane w interwencji afgańskiej. Operacja miała na celu nadzorowanie amerykańskiej przestrzeni powietrznej, aby zapobiec ewentualnym kolejnym atakom terrorystycznym przeprowadzonym w sposób podobny do zamachów z 11 września. Od października 2001 roku uruchomiono także – wspólnie z Rosją i Ukrainą – na Morzu Śródziemnym operację *Active Endavour* (podlegającą okresowemu przeglądowi i przedłużaniu), której zadaniem było zapewnianie eskorty okrętów wojennych statkom cywilnym oraz nadzorowanie statków handlowych, aby odstraszać od ewentualnych działań terrorystycznych.

Warto zauważyć, że NATO – w odróżnieniu od Unii Europejskiej – nie ma wspólnej definicji terroryzmu. Poszczególne kraje członkowskie prezentują rozmaite podejścia do problematyki zwalczania terroryzmu, mają różne porządki prawne oraz dzielą je kontrowersje co do uprawnionego zasięgu i zakresu „wojny z terroryzmem” w kształcie prezentowanym przez Stany Zjednoczone po 11 września 2001 roku. Z tego powodu w oficjalnych dokumentach sojuszu unika się uważanego przez niektóre państwa członkowskie za zbyt niejasny i nieokreślony terminu „wojna z terroryzmem”, zastępując go określeniami takimi jak „kampania antyterrorystyczna” czy „walka z terroryzmem”.

Pośrednie działania NATO na rzecz zwalczania terroryzmu obejmują zwłaszcza aktywność w zakresie zarządzania kryzysami, usankcjonowaną waszyngtońską Koncepcją Strategiczną. Po 2001 roku część działań w ramach operacji implementacji pokoju na Bałkanach (SFOR, KFOR) uzyskało pewien „komponent przeciwterrorystyczny”, chociaż działania sytuowane w kontekście walki z terroryzmem są na ogół ściśle związane z aktywnością rekonstrukcyjną oraz zapewnianiem bezpieczeństwa w strefach objętych misjami (m.in. walka z przemytem broni, narkotyków i ludzi, zabezpieczanie granic). Podobny charakter ma operacja ISAF prowadzona od 2001 roku – jej celem jest zabezpieczenie stolicy i strefy wokół Kabulu oraz pomoc w odbudowie Afganistanu. Bezpośrednie dowodzenie operacją NATO przejęło od ONZ w 2003 roku, jednak misja ta była ściśle odseparowana od kontrolowanej przez Stany Zjednoczonej operacji *Enduring Freedom*.

Obecnie można jednoznacznie stwierdzić, że aktywność w zakresie zwalczania terroryzmu stała się na przełomie wieków jednym z najważniejszych czynników wpływających na zmianę oblicza sojuszu. Szczególną rolę odegrało postrzeganie terroryzmu jako zagrożenia

egzystencjalnego oraz wynikająca z tego konieczność dostosowania zdolności militarnych, przyjętych sposobów działania oraz struktury wewnętrznej sojuszu do zadań związanych ze zwalczaniem terroryzmu. W myśl nowej doktryny na szczycie paktu w Pradze w 2002 roku podjęto decyzję o stworzeniu Siły Odpowiedzi NATO (*NATO Response Force*), czyli pozostających w stałej gotowości, wysoce mobilnych oddziałów sił zbrojnych z przeznaczeniem do szybkiego reagowania na zagrożenie bezpieczeństwa, ze szczególnym uwzględnieniem operacji reagowania kryzysowego<sup>66</sup>. W 2004 roku na szczycie paktu w Stambule zdecydowano o utworzeniu Jednostki Wywiadu ds. Zagrożenia Terrorystycznego (*The Terrorist Threat Intelligence Unit*) w ramach Kwatery Głównej NATO. Również w Stambule przyjęto Program na rzecz obrony przed terroryzmem<sup>67</sup>. W czasie szczytu NATO w Lizbonie w listopadzie 2010 roku przyjęto nową koncepcję strategiczną<sup>68</sup>, w której zawarto stwierdzenie, że terroryzm nadal stanowi bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa NATO i państw członkowskich oraz dla międzynarodowej stabilności i dobrobytu – z tego powodu jako jeden z priorytetów sojuszu uznano wzmocnienie zdolności w zakresie wykrywania i obrony przed terroryzmem międzynarodowym, zwłaszcza przez doskonalenie systemu analizy zagrożeń, konsultacje i wymianę informacji z państwami partnerskimi oraz rozwój możliwości militarnych tych ostatnich. W kwietniu 2011 r. w Berlinie Rada NATO–Rosja przyjęła wspólny plan działania w kwestii zwalczania terroryzmu<sup>69</sup>. W praktyce podobne inicjatywy i działania oznaczają *de facto* m.in. akceptację konieczności podejmowania operacji typu *out of treaty* (poza zapisami paktu) i *out of area* (poza obszarem euroatlantyckim). Przyjęta w Pradze w 2002 roku militarna koncepcja obrony przed terroryzmem wspomina o czterech typach działań, jakie sojusz może podejmować w ramach walki z terroryzmem: zarządzanie konsekwencjami; współpraca wojskowa; antyterroryzm oraz kontrterroryzm. O ile pierwsze trzy typy aktywności nie budzą wątpliwości, o tyle komponent kontrterrorystyczny definiowany jako „ofensywne działania militarne mające na celu redukcję możliwości (*capabilities*) terrorystów” może być postrzegany jako potencjalnie sprzeczny z prymatem Rady Bezpieczeństwa w kwestii regulowania używania siły w środowisku międzynarodowym oraz nadmiernie szeroko interpretujący zasadę uzasadnionej samoobrony<sup>70</sup>. Podkreślić także należy, że w NATO rywalizują odmiennie koncepcje krajów członkowskich co do właściwego sposobu zaangażowania się w walkę z terroryzmem. C. Richard Nelson określił po szczycie w Stambule dwa dominujące podejścia jako „wojenne” oraz „taktykę zarządzania ryzykiem”. To pierwsze, lansowane przede wszystkim przez Stany Zjednoczone (w nieco mniejszym

<sup>66</sup> Zob. *NATO Response Force. At the centre of NATO transformation*, North Atlantic Treaty Organization, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49755.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm). Na szczycie w Pradze przyjęto także Militarną koncepcję obrony przed terroryzmem (zob. *NATO's military concept for Demence against terrorism*, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_69482.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_69482.htm)) i Plan działań partnerstwa na rzecz walki z terroryzmem (zob. *The Partnership Action Plan against Terrorism*, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50084.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50084.htm)).

<sup>67</sup> Zob. *Defence against terrorism programme of work (DAT POW)*, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_50313.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50313.htm). Zadaniem tej inicjatywy jest wspomaganie narodowych programów naukowych i badawczych, których celem jest wypracowywanie nowych i udoskonalenie istniejących technologii przydatnych w zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu.

<sup>68</sup> Zob. *Active Engagement, Modern Defence. Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Lisbon, 19–20 November 2010*, [http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat\\_Concept\\_web\\_en.pdf](http://www.nato.int/strategic-concept/pdf/Strat_Concept_web_en.pdf).

<sup>69</sup> Zob. *NATO-Russia Council Action Plan on Terrorism, 15 April, 2011*, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_72737.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_72737.htm).

<sup>70</sup> Por. M. Pertile, *NATO*, [w:] G. Nesi (red.), *op. cit.*, s. 191–192.

stopniu po dojściu do władzy administracji Baracka Obamy) oznacza akceptację koncepcji „wojny z terroryzmem”, czyli militaryzację walki z tym zagrożeniem. W Europie wydawał się z kolei dominować pogląd, iż rozsądniejszym podejściem jest raczej „ryzykiem, którym należy zarządzać, niż wojną, którą można wygrać”<sup>71</sup>. Debatę skomplikowała amerykańska interwencja w Iraku oraz ujawnione skandale z bezpośrednim i pośrednim zaangażowaniem państwa amerykańskiego w stosowanie tortur w ramach polityki antyterrorystycznej. Uwzględniając powyższe kontrowersje, różnice i wątpliwości wypada stwierdzić, że adaptacja sojuszu do zapobiegania i zwalczania terroryzmu przy zachowaniu jego obronnego potencjału i charakteru jest z pewnością jednym z ważniejszych i trudniejszych wyzwań jego historii<sup>72</sup>.

## Rada Europy

Zamachy z 11 września 2001 roku postawiły przed Radą Europy trudne wyzwanie pogodzenia konieczności dostosowania obowiązujących norm prawnych do sytuacji postrzeganej powszechnie jako bezprecedensowa z zadaniem ochrony praw człowieka, rządów prawa i demokracji, jako fundamentalnych zasad Europejskiej konwencji praw człowieka oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Pierwszym istotnym dokumentem, który podjął ten problem, były „Wskazówki w sprawie praw człowieka i walki z terroryzmem” przyjęte przez Komitet Ministrów 11 lipca 2002 r.<sup>73</sup> Jest to również pierwszy międzynarodowy dokument na temat praw człowieka w kontekście walki z terroryzmem. Wskazuje m.in., iż jakkolwiek państwa mają obowiązek chronić bezpieczeństwo swych obywateli, respektowanie zasad państwa prawa oraz praw człowieka w sytuacjach kryzysowych jest szczególnie istotne i nie może być prezentowane jako przeszkoda w skutecznym stawianiu im czoła. Dokument ten skonstruowany został jako swoiste „narzędzie oceny” legalności poszczególnych rozwiązań i działań podejmowanych w ramach walki z terroryzmem oraz wiele konkretnych praktycznych wskazówek konstruowania polityki antyterrorystycznej w sposób zarazem skuteczny, jak i chroniący wspomniane wartości.

Rolą Rady Europy jako organizacji regionalnej w obszarze zwalczania terroryzmu jest głównie opracowywanie i przyjmowanie aktów prawnych oraz stymulowanie poszczególnych państw członkowskich do podejmowania niezbędnych kroków z punktu skutecznej i legalnej walki z terroryzmem. Rada Europy wspiera działania państw na rzecz implementacji Globalnej Strategii Antyterrorystycznej ONZ oraz stosownych rezolucji (m.in. 1373 i 1624). Ponadto Rada Europy we współpracy z ONZ i OBWE, a także organizacjami regionalnymi na innych kontynentach (m.in. Organizacją Państw Amerykańskich) organizuje warsztaty szkoleniowe i konferencje oraz wydaje publikacje poświęcone walce z terroryzmem, przestępczością zorganizowaną i cyberprzestępczością.

<sup>71</sup> Zob. C.R. Nelson, *Analiza. Udoskonalanie roli NATO w zakresie zwalczania terroryzmu*, Przegląd NATO, <http://www.nato.int/docu/review/2004/issue3/polish/analysis.html>.

<sup>72</sup> Por. S. Gurkan, *Czy przyszedł czas na wypracowanie strategii wobec terroryzmu?*, Przegląd NATO, [http://www.nato.int/docu/review/2008/04/AP\\_CTRT/PL/index.htm](http://www.nato.int/docu/review/2008/04/AP_CTRT/PL/index.htm).

<sup>73</sup> Zob. *Guidelines on human rights and the fight against terrorism, Adopted by the Committee of Ministers on 11 July 2002 at the 804<sup>th</sup> meeting of the Minister's Deputies, Council of Europe Publishing 2002*, <http://www1.umn.edu/humanrts/instreet/HR%20and%20the%20fight%20against%20terrorism.pdf>.



Wyznaczaniem priorytetów w działaniach Rady Europy w zakresie obszaru zwalczania terroryzmu zajmowała się w latach 2001–2002 Multidyscyplinarna Grupa na rzecz Międzynarodowych Działań przeciwko Terroryzmowi, a od 2004 roku Komitet Ekspertów do spraw Terroryzmu (CODEXTER)<sup>74</sup> ustanowiony przez Komitet Ministrów. Uogólniając, w działaniach organizacji są trzy podstawowe obszary aktywności: wzmacnianie instrumentów prawnych skierowanych przeciwko terroryzmowi; ochrona praw podstawowych i działania na rzecz eliminacji przyczyn terroryzmu. Wśród priorytetów szczegółowych znalazły się takie kwestie, jak: poszukiwanie rozwiązań zapewniających równowagę między zakazem usprawiedliwiania i nawoływania do terroryzmu a wolnością słowa; wzmacnianie międzynarodowej współpracy prawnej i policyjnej; walka z finansowaniem terroryzmu<sup>75</sup>; system opieki nad ofiarami terroryzmu; ocena i wzmacnianie skuteczności państwowych systemów prawnych w zakresie zwalczania terroryzmu; ustanowienie europejskiego rejestru standardów państwowych i międzynarodowych.

Na III szczycie Rady Europy w Warszawie w maju 2005 r. podpisano Konwencję Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi<sup>76</sup> oraz Konwencję Rady Europy o praniu, ujawnianiu, zajmowaniu i konfiskacie dochodów pochodzących z przestępstwa oraz o finansowaniu terroryzmu<sup>77</sup>. Przyjęto także deklarację warszawską<sup>78</sup> i Plan Działania Rady Europy<sup>79</sup>, w których znalazły się m.in. zapisy odnoszące się do walki z terroryzmem oraz rozwoju zasad i mechanizmów zapobiegania i eliminacji wszelkich form nietolerancji i dyskryminacji.

## Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie

Podobnie jak w wypadku wielu innych organizacji międzynarodowych, problem zwalczania terroryzmu znalazł się w centrum uwagi OBWE po zamachach z 11 września 2001 roku. Wcześniejsze odniesienia do problematyki terroryzmu były w dokumentach organizacji nieliczne. W Akcie Końcowym KBWE z 1975 roku stwierdzano (w kontekście Zasady Szóstej, odnoszącej się do nieinterwencji w sprawy wewnętrzne państw), że państwa członkowskie powstrzymają się m.in. od dostarczania bezpośredniego lub pośredniego wsparcia działaniom terrorystycznym lub innym działaniom mającym na celu obalenie przemocą reżimu innego państwa członkowskiego. W czasie spotkań w Madrycie w 1983

<sup>74</sup> Do zadań CODEXTER należy koordynacja działań w obszarze przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu, ocena działań państw członkowskich, wymiana informacji i doświadczeń w zakresie pomocy dla ofiar terroryzmu, ocena implementacji dokumentów międzynarodowych i wskazywanie ewentualnych problemów i sposobów ich rozwiązywania, monitoring stanu ratyfikacji konwencji Rady Europy. Ostatni raport poświęcony Polsce pochodzi z lutego 2012 r. (*Committee of Experts on Terrorism /CODEXTER, Profiles on Counter-Terrorist Capacity, Poland, Council of Europe, February 2012*, [http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Country%20Profiles/CODEXTER%20Profiles%20\\_2012\\_%20Poland%20E.pdf](http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Country%20Profiles/CODEXTER%20Profiles%20_2012_%20Poland%20E.pdf)). Rada Europy stworzyła także stanowisko Koordynatora ds. Zwalczania Terroryzmu.

<sup>75</sup> Za zwalczanie finansowania terroryzmu i przestępczości odpowiada w Radzie Europy Komitet Ekspertów ds. Oceny Środków Zapobiegania Praniu Brudnych Pieniędzy i Finansowania Terroryzmu – *The Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism* (MONEYVAL).

<sup>76</sup> *Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, Warsaw*, 16 V 2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/196.htm>.

<sup>77</sup> *Council of Europe Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime and on the Financing of Terrorism, Warsaw*, 16 V 2005, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/198.htm>.

<sup>78</sup> *Warsaw Declaration, Council of Europe*, 16-17 May 2005., [http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_decl\\_varsovie\\_pl.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_decl_varsovie_pl.asp)

<sup>79</sup> *Action Plan, Minister's Deputies*, CM Documents, CM(2005)80 final 17 May 2005, [http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517\\_plan\\_action\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dcr/summit/20050517_plan_action_en.asp).



roku oraz Wiedniu w 1989 roku odniesiono się bardziej szczegółowo do kwestii współpracy w zakresie zwalczania terroryzmu w kontekście Koszyka I (Zagadnienia bezpieczeństwa w Europie) KBWE. Jako główny instrument zwalczania terroryzmu uznano wzmocnienie współpracy bilateralnej i multilateralnej między państwami, w tym także za pośrednictwem organizacji międzynarodowych. W Dokumencie Końcowym spotkania wiedeńskiego kładziono nacisk m.in. na konieczność podjęcia przez państwa członkowskie działań zapobiegającym atakom terrorystycznym wymierzonym w personel dyplomatyczny i konsularny oraz konieczność współpracy w zakresie ekstradycji lub skazywania osób zaangażowanych w działania terrorystyczne<sup>80</sup>. Podejście do terroryzmu nie zmieniło się w sposób zasadniczy mimo transformacji KBWE w OBWE (z wyjątkiem przeniesienia nacisku z problematyki zaangażowania państw we wspieranie aktywności terrorystycznej na zagadnienie „głębokich przyczyn” terroryzmu o charakterze ekonomicznym, społecznym i kulturowym) – bardzo podobne deklaracje znaleźć można bowiem w kluczowych dokumentach, jak Paryska karta nowej Europy z 1990 roku, szczyt helsiński z 1992 roku, dokument wieńczący szczyt budapeszteński w 1994 roku („Ku prawdziwemu partnerstwu w nowej erze”), deklaracja lizbońska w sprawie modelu wspólnego i kompleksowego bezpieczeństwa w Europie XXI wieku z 1996 roku, Karta bezpieczeństwa europejskiego z 1999 roku czy dokument końcowy spotkania Rady Ministerialnej w Wiedniu w 2000 roku.

W wypełnianym corocznie od 1998 roku (na mocy decyzji Forum Współpracy w Dziedzinie Bezpieczeństwa) kwestionariuszu na temat implementacji postanowień Kodeksu postępowania w polityczno-militarnych aspektach bezpieczeństwa (przyjętego 3 grudnia 1994 roku) znajduje się fragment zatytułowany „Działania podjęte celem zapobiegania terroryzmowi, a w szczególności uczestnictwo w porozumieniach międzynarodowych dotyczących tej tematyki”<sup>81</sup>.

Miesiąc po zamachach z 11 września 2001 roku Stała Rada OBWE wyraziła swoje poparcie dla interwencji zbrojnej w Afganistanie jako realizacji prawa do samoobrony Stanów Zjednoczonych oraz ich sojuszników zgodnie z Kartą Narodów Zjednoczonych, podkreślając jednocześnie obowiązek państw w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu. Na dziewiątym spotkaniu Rady Ministerialnej w Bukareszcie w grudniu 2001 roku przyjęto decyzję o walce z terroryzmem, w której zobowiązano się do „obrony wolności oraz ochrony swych obywateli przed aktami terroryzmu, w pełni respektując prawo międzynarodowe oraz prawa człowieka”<sup>82</sup>. Jednocześnie z decyzją przyjęto Plan Działania w zakresie zwalczania terroryzmu, będący pierwszym dokumentem OBWE tego typu<sup>83</sup>. Zobowiązano w nim państwa członkowskie do tego, aby do 31 grudnia 2002 roku stały się pełnoprawnymi uczestnikami „globalnej ramy prawnej w walce z terroryzmem”, na którą

---

<sup>80</sup> Zob. *Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe*, Vienna 1989, pkt 10. (10.1-10.7). Przegląd zobowiązań OBWE dotyczących zwalczania terroryzmu: *Overview of OSCE Counter-Terrorism Related Commitments*, <http://www.osce.org/atu/26365>.

<sup>81</sup> Por. ostatni raport strony polskiej: *Information on the Code of Conduct on Political-Military Aspects of Security in 2011*, Permanent Mission of the Republic of Poland to the United Nations Office and International Organisations in Vienna, FSC.EMI/97/12, 13 April 2012, <http://www.osce.org/fsc/89726>.

<sup>82</sup> Zob. *Decision No. 1. Combating Terrorism, Organization for Security and Co-Operation in Europe, Ministerial Council, Bucharest 2001*, MC(9).DEC/1, 4 December 2001, <http://www.osce.org/mc/22645>.

<sup>83</sup> *The Bucharest Plan of Action for Combating Terrorism*, 4 December 2001, <http://www.osce.org/mc/22645>.

składają się konwencje i protokoły antyterrorystyczne przyjęte na forum ONZ oraz dotyczące terroryzmu rezolucje Rady Bezpieczeństwa ONZ. Jednocześnie każda z instytucji zaangażowana w Plan Działania przygotować miała „mapę drogową” realizacji jego celów. Plan zakłada podjęcie działań mieszczących się w tradycyjnych obszarach zainteresowań OBWE: politycznym (promowanie instytucji demokratycznych, rządów prawa, praw człowieka, tolerancji i wielokulturowości); bezpieczeństwa (zapobieganie konfliktom i promowanie pokojowych środków rozwiązywania sporów); ekonomicznym (walka z korupcją, przestępczością gospodarczą, bezrobociem, ubóstwem i nierównościami). Plan Działania zaleca wzmocnienie legislacji antyterrorystycznej; realizację zobowiązań wynikających z konwencji międzynarodowych; walkę z finansowaniem terroryzmu poprzez aktywność prewencyjną, kryminalizację tego typu działań i zamrażanie funduszy terrorystycznych; zapobieganie przemieszczaniu się terrorystów m.in. dzięki wprowadzeniu skutecznej kontroli granicznej. Jednocześnie podkreśla się konieczność ścisłej współpracy i koordynacji działań wszystkich organizacji międzynarodowych i regionalnych oraz wagę inicjatyw mających na celu nawiązanie bliskich kontaktów z organizacjami pozarządowymi i strukturami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, w celu stworzenia sieci na rzecz międzynarodowej koalicji antyterrorystycznej.

Pierwsza ocena realizacji Planu Działania nastąpiła podczas organizowanej przez OBWE oraz Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości (UNODC) konferencji w Bishkeku 13 i 14 grudnia 2001 roku (Międzynarodowa konferencja na rzecz wzmocnienia bezpieczeństwa i stabilności w Azji Środkowej: wzmocnianie wysiłków zmierzających do zwalczania terroryzmu). Konferencja zakończyła się przyjęciem Programu Działania składającego się z trzech części: ramy odniesienia dla współpracy w zwalczaniu terroryzmu, środków zapobiegania i zwalczania terroryzmu oraz specyficznych kwestii związanych ze zwalczaniem terroryzmu w kontekście sąsiedowania państw Azji Środkowej z Afganistanem. W części pierwszej potwierdzono głównie zobowiązania wynikające z planu bukareszteńskiego. W zawierającej 16 punktów części drugiej podkreślono m.in. związki terroryzmu i transnarodowej przestępczości zorganizowanej oraz wynikającą z nich konieczność wzmocnienia współpracy instytucji zajmującej się obiema kwestiami na poziomie narodowym i międzynarodowym; zarekomendowano podjęcie konkretnych typów działań mających na celu zwalczanie finansowania terroryzmu (m.in. przyjęcie legislacji przeciwko praniu pieniędzy i zamrażanie środków finansowych używanych do celów terrorystycznych); zalecono zajęcie się strukturalnym podłożem terroryzmu (problemy ekonomiczne i społeczne; konieczność skoncentrowania się na zrównoważonym rozwoju), opieką nad ofiarami terroryzmu, wzmocnieniem wolnych mediów oraz dialogu międzyetnicznego i międzykulturowego i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w walkę z terroryzmem<sup>84</sup>.

W grudniu 2002 roku odbyło się spotkanie Rady Ministerialnej w Porto, w wyniku którego przyjęto Decyzję o implementacji zobowiązań i działań OBWE w zakresie walki

---

<sup>84</sup> Bishkek International Conference on Enhancing Security and Stability in Central Asia: Strengthening Comprehensive Efforts to Counter Terrorism, 13–14 December 2001, „Programme of Action”, <http://www.osce.org/atu/42545>.

z terroryzmem<sup>85</sup> oraz Kartę OBWE poświęconą zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu<sup>86</sup>. Chociaż ten ostatni dokument stanowi w większości powtórzenie zawartości, która znalazła się w Planie Działania przyjętym w Bukareszcie, zawiera również pewne nowe elementy, w tym zwłaszcza odniesienie do Rezolucji nr 1373 Rady Bezpieczeństwa ONZ (uznanie, że terroryzm stanowi zagrożenie dla międzynarodowego i regionalnego pokoju i bezpieczeństwa); podkreślenie, iż terroryzmu nie można utożsamiać z jakąkolwiek narodowością czy religią, a działań przeciwko niemu z działaniami przeciwko jakimkolwiek religiom, narodom czy społecznościom; silny nacisk na konieczność przestrzegania praw człowieka w czasie trwania kampanii antyterrorystycznej oraz wpisanie problematyki kontroli zbrojeń, rozbrojenia i nieprolifracji w kontekst przeciwdziałania terroryzmowi (obniżenie ryzyka zdobywania przez terrorystów dostępu do broni konwencjonalnej i broni masowego rażenia). Także w 2002 roku utworzono w OBWE specjalną strukturę Zespół ds. Działań Przeciwko Terroryzmowi (*Action against Terrorism Unit – ATU*), której zadaniem jest koordynacja i ułatwianie przeprowadzanie inicjatyw organizacji związanych z zapobieganiem i zwalczaniem terroryzmu. Gdy w styczniu 2012 roku utworzono w ramach Sekretariatu OBWE nowy Departament ds. Zagrożeń Transnarodowych (*Transnational Threats Department*), koncentrujący się m.in. na problematyce zagrożenia terroryzmem, w jego skład weszła m.in. ATU.

W grudniu 2012 roku na spotkaniu Rady Ministerialnej w Dublinie przyjęto Decyzję o konsolidacji ram na rzecz walki z terroryzmem<sup>87</sup>. Dokument, mający 29 punktów zawartych w pięciu rozdziałach, przedstawia w jednolitej formie zasady operacyjne i strategiczne priorytety OBWE w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu, odnosząc się m.in. do bukareszteńskiego Planu Działania oraz Globalnej Strategii Antyterrorystycznej ONZ. W tekście uznaje się główną rolę ONZ w międzynarodowych działaniach na rzecz zwalczania terroryzmu, nakreśla strefy, w których OBWE może wnieść szczególny wkład do owych działań; wymienia obszary aktywności w zakresie eliminacji warunków sprzyjających rozwojowi terroryzmu, wzmacniania współpracy i koordynacji na poziomie narodowym, subregionalnym i regionalnym; wymienia priorytety strategiczne OBWE oraz zasady koordynacji działań w ramach organizacji.

Reasumując, w podejściu KBWE/OBWE do problematyki terroryzmu wyróżnić można trzy okresy. Pierwszy (okres KBWE) charakteryzuje się koncentracją na problematyce zaangażowania państw w organizowanie i wspieranie aktywności terrorystycznej. Stąd w dokumentach KBWE sformułowania podkreślające konieczność powstrzymania się państw od tego typu działań (organizowanie, zachęcanie, wspieranie, uczestniczenie) oraz współpracy w zakresie zapobiegania im. Okres od transformacji KBWE w OBWE do 11 września 2001 roku charakteryzował się rosnącym znaczeniem koncepcji „bezpieczeństwa ludzkiego”, również w kontekście przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu. Z tego powodu w dokumentach

---

<sup>85</sup> *Decision No. 1. Implementing the OSCE Commitments and Activities on Combatting Terrorism*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council, Porto 2002, MC(10)DEC/1, 7 December 2002, <http://www.osce.org/mc/42530>.

<sup>86</sup> *OSCE Charter on Preventing and Combating Terrorism*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Ministerial Council, Porto 2002, MC(10).JOUR/2, 7 December 2002, Annex I, <http://www.osce.org/odihr/16609>.

<sup>87</sup> *OSCE Consolidated Framework for the Fight against Terrorism*, Organization for Security and Co-operation in Europe, Permanent Council, 934<sup>th</sup> Plenary Meeting, PC Journal No 934, Agenda item 1, PC.DEC/1063, 7 December 2012, <http://www.osce.org/pc/98008>.

pojawiają się wzmianki o konieczności zajęcia się głębokimi (strukturalnymi) przyczynami terroryzmu o charakterze ekonomicznym, społecznym i kulturowym. Trzeci okres charakteryzuje się wzmożoną aktywnością OBWE w zakresie zwalczania terroryzmu oraz uznaniem zjawiska za zagrażające międzynarodowemu pokojowi i bezpieczeństwu, ale jednocześnie położeniem nacisku na konieczność zachowania w walce z terroryzmem standardów wynikających z zasad rządów prawa i demokracji, prawa międzynarodowego (w tym międzynarodowego prawa humanitarnego) i praw człowieka.

## Liga Państw Arabskich

Ministrowie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości krajów członkowskich LPA podpisali Arabską konwencję o zwalczaniu terroryzmu na szczycie w Kairze 22 kwietnia 1998 roku<sup>88</sup>. Było to ukoronowanie procesu rozpoczętego co najmniej od podpisania arabskiej strategii walki z terroryzmem przyjętej w 1994 roku wraz ze wstępnym 3-letnim planem realizacji (po którym przyjęto kolejny plan, obowiązujący do 2001 roku). Strategia realizować miała osiem następujących celów:

- zwalczać terroryzm i eliminować jego przyczyny;
- utrzymać bezpieczeństwo i stabilność świata arabskiego oraz chronić go przed terroryzmem;
- umacniać zasady praworządności i legalności;
- promować utrzymanie bezpieczeństwa jednostki w świecie arabskim oraz wzmacniać szacunek dla praw człowieka;
- promować utrzymanie bezpieczeństwa instytucji publicznych i infrastruktury w państwach arabskich;
- rozpowszechniać prawdziwy wizerunek islamu i cywilizacji arabskiej;
- wzmacniać i rozwijać współpracę między państwami arabskimi;
- udoskonalać współpracę z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi.

W 1996 roku Rada Ministrów Spraw Wewnętrznych LPA przyjęła zbiór zasad postępowania państw członkowskich Ligi, dotyczący zwalczania terroryzmu, w tym zapobiegania przekraczania granic i wykorzystywania terytoriów państw członkowskich przez struktury terrorystyczne oraz wymiany informacji i pomocy prawnej.

Wspomniana konwencja z 1998 roku została podpisana przez 16 państw członkowskich Ligi i weszła w życie 7 maja 1999 roku (Katar dołączył do niej w 2004 roku). Terroryzm zdefiniowany został w artykule 1.2 w sposób następujący: „Jakikolwiek akt przemocy lub zagrożenia przemocą niezależnie od stojących za nimi motywów lub celów mający miejsce w związku realizacją zamiaru kryminalnego, indywidualnego lub kolektywnego, którego celem jest terroryzowanie ludności, zadawanie jej szkód lub zagrażanie jej życiu, wolności lub bezpieczeństwu, albo zadawanie szkód środowisku lub jakimkolwiek obiektom, własności prywatnej lub publicznej, albo okupowanie ich, zdobywanie ich, czy zagrażanie zasobom narodowym”. Nietrudno zauważyć, iż definicja ta jest niezwykle szeroka, przez co budzić

---

<sup>88</sup> *The Arab Convention on the Suppression of Terrorism*, League of Arab States, April 1998, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3de5e4984>.

może poważne kontrowersje wynikające m.in. z obaw przed ewentualnymi nadużyciami wynikającymi z prób wykorzystywania pojęcia „terroryzm” do walki z opozycją polityczną. Wątpliwości budzić może również czysto materialna definicja, abstrahująca od motywacji stojących za działaniami oraz rozróżnienie między definicją „terroryzmu” i „przestępstwa terrorystycznego”, wiążące się z praktycznymi trudnościami w stanowieniu i stosowaniu instrumentów prawnych. W definiowaniu przestępstwa terrorystycznego konwencja odwołuje się zarówno do systemów prawa wewnętrznego państw członkowskich, jak i sześciu prawnych instrumentów międzynarodowych.

Dokument składa się z 42 artykułów podzielonych na trzy części. Pierwsza poświęcona jest definicjom i ogólnym regułom. Druga – współpracy antyterrorystycznej państw arabskich (ma dwa rozdziały – pierwszy dotyczy dziedziny bezpieczeństwa, drugi – wymiaru sprawiedliwości). Trzecia zajmuje się procedurami prawnymi, w tym ekstradycją oraz ochroną świadków i ekspertów. Zobowiązania nałożone na państwa przez konwencję podzielić można na dwa rodzaje: polityczne (strony zobowiązują się do powstrzymania się od organizowania, finansowania czy prowadzenia działań terrorystycznych oraz do współpracy w zakresie zwalczania przestępstw terrorystycznych, w tym dostarczania i wymiany odpowiednich informacji) i prawne (zobowiązanie do koordynacji, współpracy i pomocy w ramach istniejących reżimów wymiaru sprawiedliwości i prawnych). Rada arabskich ministrów spraw wewnętrznych i sprawiedliwości stworzyła również komitet, który opracował dokument zawierający szczegółowe środki implementacji konwencji zarówno w obszarze bezpieczeństwa, jak i prawnym. Wszedł on w życie 1 stycznia 2001 roku. Z kolei Biuro Policji Kryminalnej (organ wchodzący w skład Rady Ministrów Spraw Wewnętrznych) zostało zobowiązane do przygotowywania corocznych raportów z procesu implementacji konwencji.

W marcu 2002 roku Rada Ligi Arabskiej zdecydowała o włączeniu do konwencji (w formie poprawki) zapisów zakazujących następujących form aktywności:

- zachęcania do oraz popierania terroryzmu;
- drukowania i dystrybuowania dokumentów wspierających terroryzm;
- zbierania funduszy wykorzystywanych w działaniach terrorystycznych;
- wchodzenia w posiadanie lub używanie własności do celów terrorystycznych.

Sekretariat Ligi zaapelował do krajów członkowskich o poczynienie odpowiednich zmian w przepisach wewnętrznych umożliwiających ratyfikację poprawki.

W 2007 roku w reakcji na przyjęcie przez ONZ Globalnej Strategii Antyterrorystycznej Liga powołała do życia zespół ekspertów antyterrorystycznych, których zadaniem było stworzenie warunków do jej implementacji przez państwa arabskie<sup>89</sup>.

## Organizacja Konferencji Islamskiej

Stanowisko OKI, podobnie jak Ligi Państw Arabskich, wobec walki z terroryzmem związane jest ściśle z przeszłością państw członkowskich, w tym zwłaszcza doświadczeniem wykorzystywania przez metropolie kolonialne koncepcji terroryzmu do dyskredytowania ruchów

---

<sup>89</sup> Zob. *The League of Arab States Actions in supporting the United Nations efforts in combating international terrorism*, Cairo, October 11<sup>th</sup> 2007, [http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2007-nairobi/docs/Nairobi\\_LAS.pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2007-nairobi/docs/Nairobi_LAS.pdf).



antykolonialnych poprzez określanie ich jako terrorystyczne. Jest to niewątpliwie jedno z istotnych źródeł napięć oraz braku zaufania w globalnych działaniach antyterrorystycznych. Praktycznym efektem tej sytuacji jest nie tylko brak powszechnie akceptowanej w społeczności międzynarodowej definicji terroryzmu (a zatem niezdolność do wypracowania wszechstronnej uniwersalnej konwencji antyterrorystycznej), lecz też regularnie pojawiające się w dokumentach regionalnych zastrzeżenia, że pojęcie terroryzmu nie może być stosowane do opisywania działań ruchów narodowyzwoleńczych oraz walki zbrojnej z siłami okupacyjnymi. Konflikt bliskowschodni, który znajduje się w centrum zainteresowania zarówno Ligi Arabskiej, jak i Organizacji Konferencji Islamskiej, dodatkowo pogłębił ten problem. Kolejnym czynnikiem generującym napięcia była z pewnością widoczna nadreprezentacja terroryzmu w ideologicznej odmianie salafickiego dżihadu w ramach czwartej fali terroryzmu, co w przekonaniu państw islamskich prowadziło do częstego utożsamiania islamu z terroryzmem.

Jak zauważa Mahmoud Hmoud<sup>90</sup>, działania OKI związane z walką z terroryzmem można podzielić na trzy płaszczyzny:

1. Oświadczenia polityczne mające formę rezolucji i deklaracji przyjmowanych z okazji szczytów i konferencji organizacji. Wyróżnić tu można szczególnie trzy elementy: potępienie terroryzmu we wszystkich jego formach; nacisk na potrzebę rozróżniania między walką zbrojną (w kontekście realizacji prawa do samostanowienia oraz walki z obcą okupacją) a terroryzmem oraz oświadczenia, że islam jest religią pokoju i tolerancji i nie może być utożsamiany z działaniami jakichkolwiek ekstremistów religijnych.
2. Zasady postępowania w walce z terroryzmem przyjęte w 1994 roku przez Szczyt Islamski w Casablance. Jego trzy główne zasady: 1) deklaracja, że terroryzm nie może być usprawiedliwiony w jakiegokolwiek formie (w połączeniu ze wspomnianą powyżej koniecznością rozróżnienia między formami walki zbrojnej); 2) zobowiązanie państw członkowskich do zapobiegania i zwalczania terroryzmu; 3) zobowiązanie do zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa misjom dyplomatycznym i konsularnym zgodnie z odpowiednimi konwencjami międzynarodowymi.
3. Konwencja Organizacji Konferencji Islamskiej o zwalczaniu terroryzmu<sup>91</sup>, która została przyjęta na Konferencji Islamskiej Ministrów Spraw Zagranicznych w Burkina Faso w 1999 roku, a weszła w życie 7 października 2002 roku. Konwencja definiuje terroryzm oraz przestępstwo terrorystyczne, a także zajmuje się kwestiami współpracy między państwami członkowskimi w przedmiotowym zakresie i procedurami implementacji zasad współpracy.

Podobnie jak konwencja Ligi Arabskiej, dokument definiuje terroryzm w sposób szeroki i mało precyzyjny<sup>92</sup>. Jeszcze mniej precyzyjne jest definiowanie przestępstwa

<sup>90</sup> M. Hmoud, *The Organization of Islamic Conference*, [w:] G. Nesi (red.), *op. cit.*, s. 162.

<sup>91</sup> *Convention of the Organisation of the Islamic Conference on Combating International Terrorism*, <http://www.oicun.org/7/38/>.

<sup>92</sup> „Jakikolwiek akt przemocy niezależnie od stojących za nim motywów i intencji przeprowadzony w ramach kolektywnego lub indywidualnego planu przestępczego, którego celem jest: – terroryzowanie ludzi lub zagrożenie wyrządzeniem im szkód albo odebraniem im życia, honoru, wolności, bezpieczeństwa lub praw; – narażanie na ryzyko środowiska lub instalacji albo własności publicznej lub prywatnej, czy też zajmowanie ich; – zagrażanie zasobom narodowym lub instalacjom międzynarodowym albo; – zagrażanie stabilności, integralności terytorialnej, jedności politycznej lub suwerenności niezależnych państw”. Szczególnie warto zwrócić uwagę na zapis o „groźniem odebraniem honoru” – jest to z jednej strony wyraz kulturowej specyfiki konwencji, z drugiej natomiast przykład rozszerzania znaczenia pojęcia terroryzmu.



terrorystycznego (artykuł 1.3) jako jakiegokolwiek przestępstwa realizującego „cel terrorystyczny” karanego przez prawo wewnętrzne. Dodatkowo artykuł 2(d) włącza w zakres przestępstw terrorystycznych „wszystkie formy przestępczości międzynarodowej, w tym przemyt narkotyków i ludzi oraz pranie pieniędzy, których zamiarem jest finansowanie celów terrorystycznych”, przy czym nie definiuje się pojęcia przestępstwa międzynarodowego. Powyższe definicje stwarzają poważne trudności interpretacyjne, np. czy każdy akt przemocy lub groźenie nią stanowi akt terroryzmu niezależnie od motywacji sprawców? Jakie jest znaczenie pojęcia „cel terrorystyczny” użytego w definiowaniu przestępstwa terrorystycznego? W jakich warunkach akty podejmowane w ramach walki o samostanowienie lub walki z obcą okupacją mogą być kwalifikowane jako akty terrorystyczne, gdy są one wymierzone jednoznacznie w cele militarne i nie służą celom militarnym w czasie wojny? Trudności tego typu stwarzają realne niebezpieczeństwo „elastycznych” (a zatem politycznych) interpretacji pojęcia terroryzmu i przestępstwa terrorystycznego.

Aspekt kooperacyjny konwencji zakłada m.in. zobowiązania państw członkowskich do powstrzymania się od bezpośredniego lub pośredniego (podżeganie, wspieranie, finansowanie) angażowania się w działania terrorystyczne (artykuł 3.1). Państwa-strony zobowiązują się również do współpracy i koordynacji w zakresie walki z terroryzmem (w tym wymiany informacji, doświadczeń, pomocy prawnej) oraz wzmocnienia kontroli granicznych, celnych i bezpieczeństwa wewnętrznego. W rzeczywistości sposób realizacji tych zobowiązań nie jest jednak określony ani sprecyzowany. Istotnych problemów praktycznych nastęrcza sposób sformułowania artykułów dotyczących zobowiązań ekstradycyjnych, co czyni je *de facto* niemal bezużytecznymi z wyjątkiem nielicznych przypadków<sup>93</sup>. Uogólniając, konwencja jako teoretycznie najważniejszy instrument Organizacji Konferencji Islamskiej w walce z terroryzmem jest dokumentem, który ze względu na liczne niedoskonałości nie może w pełni odgrywać swej roli.

Po 11 września 2001 roku OKI próbowała zająć energiczniejsze stanowisko w kwestii zwalczania terroryzmu, czego przejawem było przyjęcie planu działania w tym zakresie w czasie spotkania ministerialnego w Malezji w 2002 roku. Stworzono m.in. specjalny komitet na poziomie ministerialnym, którego celem było formułowanie i przedstawianie państwom członkowskim rekomendacji praktycznych w kwestii walki z terroryzmem. Zadeklarowano poparcie dla prac nad uniwersalną konwencją antyterrorystyczną prowadzonych przez Szósty Komitet w ONZ oraz wsparcie dla działań społeczności międzynarodowej, w tym implementację Rezolucji 1373.

## Unia Afrykańska

Po zamachach na ambasady Stanów Zjednoczonych w Kenii i Tanzanii 7 sierpnia 1998 roku Organizacja Jedności Afrykańskiej (obecnie Unia Afrykańska) przyjęła w Algierze Konwencję o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu<sup>94</sup>, którą podpisało 46 państw.

<sup>93</sup> Por. M. Hmoud, *op. cit.*, s. 169.

<sup>94</sup> Zob. *EAU Convention on the Prevention and Combating Terrorism*, 1999, <http://treaties.un.org/doc/db/Terrorism/OAU-english.pdf>.

Konwencja składa się z preambuły oraz 23 artykułów. Akt terrorystyczny definiuje się w artykule 1 punkcie 3 jako:

- (a.) każdy akt, który łamie prawo karne państwa-strony i może zagrażać życiu, integralności fizycznej albo wolności lub powodować poważne obrażenia albo śmierć jakiegokolwiek osoby lub grupy osób albo powoduje lub może spowodować zniszczenia własności publicznej lub prywatnej, zasobów naturalnych, dziedzictwa środowiskowego lub kulturowego oraz przeprowadzony jest z zamiarem:
  - (i) Zastraszania, zmuszania lub skłaniania jakiegokolwiek rządu, ciała, instytucji, społeczeństwa lub ich części do działania lub powstrzymania się od niego albo do przyjęcia lub porzucenia jakiegoś stanowiska lub działania w ramach danych zasad, lub;
  - (ii) Zakłócania jakichkolwiek usług publicznych, świadczenia jakichkolwiek kluczowych usług publicznych albo wytwarzania stanu zagrożenia w społeczeństwie lub;
  - (iii) Kreowania stanu generalnego powstania w obrębie państwa.
- (b.) Jakiegokolwiek promowanie, sponsorowanie, wnoszenie wkładu, przewożenie, wspomaganie, nakłanianie, zachęcanie, próby, grożenie, spiskowanie, organizowanie lub przygotowywanie jakiegokolwiek osoby, z zamiarem przeprowadzenia jakiegokolwiek aktu określonego w paragrafach (a.) (i) do (iii).

Charakterystyczne dla tej definicji jest uwzględnienie specyfiki i kontekstu afrykańskiego, gdy szczególnym zagrożeniem nie jest wyłącznie terroryzm budzący obawy na Zachodzie (ataki w centrach miejskich, wymierzone w populację i infrastrukturę krytyczną), lecz też – a być może przede wszystkim – działania rozmaitych grup zbrojnych skierowane przeciwko populacji cywilnej. Ilustruje to zarazem różnice w rozumieniu terroryzmu oraz warunkowane odmiennością kontekstów i interesów politycznych trudności w uzgodnieniu dokładnego desygnatu tego pojęcia na szczeblu globalnym. Z tego powodu Allieu Ibrahim Kanu, komentując powyższą definicję, stwierdza, że „wszyscy ci, którzy angażują się w działania wymienione w artykule 1 konwencji afrykańskiej, chociaż dokonują swych zbrodni w wewnętrznych konfliktach zbrojnych, są terrorystami. Nie widzę żadnej różnicy między tymi, którzy zaatakowali dwie wieże w Nowym Jorku, Pentagon w Waszyngtonie, ambasady Stanów Zjednoczonych w Kenii i Tanzanii, a tymi, którzy palą domy i obcinają kończyny niewinnym cywilom w Sierra Leone. Wszyscy oni są terrorystami, którzy powinni zostać pociągnięci do odpowiedzialności za swoje czyny”<sup>95</sup>.

Artykuł 2 konwencji określa mechanizmy współpracy między państwami w zakresie zwalczania terroryzmu (w tym zasady ekstradycji i pomocy prawnej). Artykuł 3 zawiera m.in. charakterystyczne zastrzeżenie, które omawialiśmy przy okazji konwencji Ligi Państw Arabskich i OKI, iż ruchy narodowowyzwoleńcze walczące zgodnie z zasadami prawa międzynarodowego przeciwko dominacji kolonialnej lub obcej okupacji nie mogą być traktowane jako terrorystyczne.

Po zamachach z 11 września 2001 roku w Dakarze zwołano Afrykański Szczyt Przeciwko Terroryzmowi (17 października 2001 roku), na którym przyjęto Dakarską

<sup>95</sup> A.I. Kanu, *The African Union*, [w:] G. Nesi (red.), *op. cit.*, s. 172–173.

deklarację przeciwko terroryzmowi<sup>96</sup>. Potępiono w niej zamachy w Stanach Zjednoczonych oraz wezwano do wzmocnienia zapisów konwencji afrykańskiej z uwzględnieniem zmieniających się realiów współczesnego terroryzmu. Wezwano także do upewnienia się, że wydarzenia i konsekwencje ataków nie będą miały negatywnego wpływu na rozwój gospodarczy w Afryce oraz implementację Nowego Partnerstwa na rzecz Rozwoju Afryki (NEPAD). Na konferencji ministerialnej 11 listopada 2001 roku w Nowym Jorku zorganizowanej z inicjatywy Sudanu wyrażono m.in. pełne poparcie Afryki dla Rezolucji Rady Bezpieczeństwa nr 1373<sup>97</sup>. W czasie międzyrządowego spotkania poświęconego zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu w Afryce, zorganizowanego w Algierze w dniach 11–14 września 2002 roku, przyjęto Plan działania Unii Afrykańskiej na rzecz zapobiegania i walki z terroryzmem<sup>98</sup>. Zgodnie z tym dokumentem 13 października 2004 roku zainaugurowano działalność regionalnej instytucji analitycznej, badawczej i monitorującej – Afrykańskiego Centrum Studiów i Badań nad Terroryzmem z siedzibą w Algierze<sup>99</sup>. W Addis Abebie Zgromadzenie UA przyjęło 8 czerwca 2004 roku Protokół do konwencji UA, w celu ułatwienia i intensyfikacji implementacji zapisów konwencji – wprowadzono m.in. zapisy o regularnym raportowaniu przez państwa członkowskie sytuacji w zakresie terroryzmu na ich terytorium i implementacji zapisów konwencji, a także corocznym przygotowywaniu przez Radę Pokoju i Bezpieczeństwa UA raportu dla Zgromadzenia UA na temat terroryzmu na kontynencie i ustanowieniu sieci wymiany informacji na temat terroryzmu<sup>100</sup>.

Najnowszą, w chwili pisania niniejszego tekstu, afrykańską inicjatywą regionalną jest przyjęta pod koniec lutego 2013 roku przez Wspólnotę Gospodarczą Państw Afryki Zachodniej (ECOWAS) Deklaracja polityczna o wspólnym stanowisku przeciwko terroryzmowi, która zawiera Strategię Antyterrorystyczną (wzorowaną na Strategii Antyterrorystycznej ONZ) oraz Plan Implementacji. Najważniejsze elementy tej inicjatywy to Kontrterrorystyczna Jednostka Koordynacyjna ECOWAS, Nakaz Aresztowania ECOWAS, Czarna Lista Terrorystów i Sieci Kryminalnych oraz przygotowywany zgodnie ze strategią podręcznik szkoleniowy w zakresie kontrterroryzmu<sup>101</sup>.

## Organizacja Państw Amerykańskich

W 1971 roku Organizacja Państw Amerykańskich (OPA) przyjęła Konwencję o zapobieganiu i karaniu aktów terroryzmu (Konwencja Organizacji Państw Amerykańskich o zapobieganiu i karaniu za akty terroryzmu przybierających formę przestępstw przeciwko

---

<sup>96</sup> *Dakar Declaration Against Terrorism*, Oct. 17, 2001, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=publisher&publisher=AFRICA&type=&coi=&docid=3deb22b14&skip=0>.

<sup>97</sup> *Zob. African Union. The Peace and Security Agenda: Preventing and Combating Terrorism in Africa*, [http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Counter\\_Terrorism.htm](http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Counter_Terrorism.htm).

<sup>98</sup> Szczegółowe omówienie: K. Sturman, *The AU Plan on Terrorism. Joining the global war or leading an African battle?*, „African Security Review” 11(4) 2002, s. 103–108., <http://www.issafrica.org/armsnet/africa/sites/default/files/Sturman.pdf>.

<sup>99</sup> *Zob. African Centre for Studies and Research on Terrorism, ACSRT*, <http://www.caert.org.dz/an/apropos.php>.

<sup>100</sup> *Zob. Protocol to the OAU Convention on the Prevention and Combating Terrorism*, Addis Ababa, 8 July 2004, [http://www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL\\_OAU\\_CONVENTION\\_ON\\_THE\\_PREVENTION\\_COMBATING\\_TERRORISM.pdf](http://www.au.int/en/sites/default/files/PROTOCOL_OAU_CONVENTION_ON_THE_PREVENTION_COMBATING_TERRORISM.pdf).

<sup>101</sup> *Zob. The new ECOWAS Counter-Terrorism Strategy and its implications for West Africa*, Institute for Security Studies, 13 March 2013, <http://www.issafrica.org/iss-today/the-new-ecowas-counter-terrorism-strategy-and-its-implications-for-west-africa>.

osobom oraz związanych z tym wymuszeń, mających znaczenie międzynarodowe), koncentrującą się na osobach o statusie dyplomatycznym, które często stawały się obiektami zamachów terrorystycznych. W 1996 roku w Limie oraz w 1999 roku w Montevideo OPA zorganizowała konferencje wysokiego szczebla poświęcone problematyce zwalczania terroryzmu. W konsekwencji zamachów z 11 września 2001 roku przyjęto 3 czerwca 2002 roku Interamerykańską konwencję przeciwko terroryzmowi<sup>102</sup>. Konwencja weszła w życie 10 czerwca 2013 roku i stanowi główny element reżimu antyterrorystycznego półkuli zachodniej po 11 września 2001 roku. Składa się ona z preambuły i 23 artykułów i koncentruje się na zagadnieniach wzmocnienia współpracy międzynarodowej (wymiana informacji, doświadczeń, szkolenia, rozwiązań technicznych, pomoc prawna), problemie azylu i ekstradycji, zwalczaniu finansowania terroryzmu oraz kwestii praw człowieka<sup>103</sup> w kontekście zwalczania terroryzmu. Deklarowany w artykule 1 cel konwencji to „zapobieganie, karanie i eliminacja terroryzmu”. Początkowy zamiar zdefiniowania terroryzmu w konwencji (propozycje zgłosiły Stany Zjednoczone, Chile, Peru i Argentyna) został porzucony w obawie przed impasem, którym zakończyły się podobne wysiłki na innych forach (zwłaszcza w ONZ). Rezultatem jest podejście sektorowe analogiczne do przyjętego w konwencjach i protokołach ONZ, w których nie definiuje się terroryzmu *per se*, lecz jedynie przestępstwa traktowane jako jego przejawy – artykuł 2 konwencji OPA wylicza instrumenty prawa międzynarodowego określające takie przestępstwa. W artykule 3 konwencji strony zobowiązują się do przyjęcia wymienionych w artykule 2 instrumentów prawnych oraz do ich implementacji. Podobnie jak w konwencji ONZ o zamachach bombowych konwencja OPA zawiera zapisy uniemożliwiające udzielenia azylu lub statusu uchodźcy osobom, które popełniły któreś z przestępstw wymienionych w artykule 2 na podstawie orzeczenia o politycznym charakterze danego przestępstwa. Jest to zapis kontrowersyjny i niezgodny z dotychczasową tradycją rozwiązań przyjmowanych w instrumentach prawnych OPA – z tego powodu Meksyk zastrzegł, że azyl jest częścią międzynarodowego reżimu ochrony praw człowieka, których przestrzeganie jest zagwarantowane w artykule 15 konwencji. Zabezpieczeniem przed nadużyciami zapisów konwencji ma być zapis artykułu 14 („Niedyskryminacja”), który umożliwia odmowę udzielenia pomocy prawnej państwu próbującemu skazać daną osobę z powodu jej poglądów politycznych, wyznania, rasy czy przynależności narodowej lub etnicznej. Kwestia artykułu 15 („Prawa człowieka”) również budziła kontrowersje na etapie negocjacji, ze względu na burzliwą historię regionu, w której dochodziło do szczególnie rażących naruszeń tych praw oraz – także – na przekonanie niektórych państw, że podobny zapis jest zbędny, ponieważ każdy dokument i działanie podjęte przez OPA musi być zgodny z Kartą OPA oraz Amerykańską deklaracją praw i obowiązków człowieka. Przyjęcie artykułu 15 wydaje się sposobem zrównoważenia bezprecedensowych w tradycji OPA zapisów artykułów 12 („Odmowa statusu uchodźcy”) i 13 („Odmowa azylu”).

<sup>102</sup> *Inter-American Convention Against Terrorism*, AG/RES. 1840 (XXXII-O/02), June 2, 2002, [http://www.oas.org/xxxiiiga/english/docs\\_en/docs\\_items/AGres1840\\_02.htm](http://www.oas.org/xxxiiiga/english/docs_en/docs_items/AGres1840_02.htm). Głównym pomysłodawcą konwencji i jej zapisów były Stany Zjednoczone, istotny wkład wniosły też takie państwa, jak Meksyk, Peru, Argentyna i Chile. Konwencję przyjęto po trzech spotkaniach Grupy Roboczej, której przewodniczył Meksyk. Została natychmiast podpisana przez 30 z 34 państw OAS, a 3 kolejne podpisały ją w późniejszym terminie.

<sup>103</sup> Zob. art. 15 i 16.

Rolę mechanizmu ułatwiającego implementację konwencji spełnia powołany do życia w 1998 roku Interamerykański Komitet przeciw Terroryzmowi (*Comité Interamericanocontra el Terrorismo – CICTE*<sup>104</sup>). Struktura ta w wyniku przyjęcia konwencji z 2002 roku stała się najważniejszym międzynarodowym narzędziem zwalczania terroryzmu na półkuli zachodniej. Jej zadaniem jest ułatwianie koordynacji i współpracy (w tym w ramach FATF), dzielenia się informacjami i doświadczeniami i prowadzenie bazy danych. W 2002 roku CICTE została wzmocniona instytucjonalnie przez utworzenie sekretariatu, którego pracownicy wyznaczani są przez rządy państw członkowskich.

### **Międzynarodowa Organizacja Policji Kryminalnych (Interpol)**

Kwestia zwalczania terroryzmu na forum Interpolu jest szczególnie kontrowersyjna ze względu na światowy zasięg organizacji, problem wymiany danych uważanych za szczególnie istotne dla bezpieczeństwa poszczególnych państw (w tym danych wywiadowczych, stanowiących kluczowe informacje w skutecznej walce z terroryzmem) oraz brak zaufania między państwami członkowskimi. Z tego powodu za skuteczne i bezpieczne fora wymiany informacji policyjnych i wywiadowczych uchodziły raczej struktury i porozumienia bilateralne lub składające się z niewielkiej liczby państw połączonych więzami sojuszniczymi, stojącymi w obliczu podobnych zagrożeń i darzącymi się zaufaniem (np. TREVI). Podobnie jak w wypadku większości omówionych już organizacji, zamachy z 11 września 2001 roku stanowiły cezurę w kwestii zaangażowania Interpolu w zwalczanie terroryzmu. Obecnie Interpol dysponuje wieloma procedurami i rozwiązaniami przeznaczonymi temu obszarowi aktywności.

Połączona siła zadaniowa (*The Fusion Task Force, FTF*) przy sekretariacie w siedzibie organizacji w Lionie powołana została do życia we wrześniu 2002 roku. W sierpniu 2003 roku FTF została połączona z pododdziałem Bezpieczeństwa Publicznego i Terroryzmu. Jest to narzędzie koordynacji globalnych działań Interpolu w dziedzinie zwalczania terroryzmu, funkcjonujące jako sieć tworzona przez około 240 funkcjonariuszy z ponad 120 krajów. Jej główne zadania to identyfikacja aktywnych grup terrorystycznych oraz ich składu członkowskiego; zbieranie informacji i danych wywiadowczych i dzielenie się nimi; dostarczanie wsparcia analitycznego; zwiększanie możliwości krajów członkowskich w zakresie zwalczania terroryzmu i przestępczości transnarodowej<sup>105</sup>. W ramach FTF powołano do życia sześć regionalnych sił zadaniowych na terenach szczególnie narażonych na działania terrorystyczne: Projekt Al Qabdah (Bliski Wschód i Afryka Północna); Projekt Amazon (Ameryka Środkowa i Południowa); Projekt Baobab (wschodnia, zachodnia i południowa Afryka); Projekt Kalkan (Azja Środkowa i Południowa), Projekt Nexus (Europa); Projekt Pacyfik (południowo-wschodnia Azja i Wyspy Pacyfiku). W ramach FTF funkcjonują również inne programy, jak Projekt Tent (Namiot), którego zadaniem jest zbieranie informacji o osobach, które przeszły szkolenie w terrorystycznych obozach szkoleniowych.

<sup>104</sup> Zob. *Inter-American Committee Against Terrorism*, <http://www.cicte.oas.org/olat/>.

<sup>105</sup> <http://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Fusion-Task-Force>.



Doroczne spotkanie grup roboczych FTF w ramach projektów poświęcone są wymianie informacji, analizie trendów regionalnych i studiom przypadków. FTF współpracuje także ściśle z innymi organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza z ONZ, prowadząc największą światową bazę danych zawierającą listę osób podejrzanych o zaangażowanie w działania terrorystyczne.

System i-24/7 to globalny system komunikacji zapewniający możliwość natychmiastowej wymiany danych policyjnych (jak np. fotografie czy odciski palców) między krajami członkowskimi. Stworzono również funkcjonujące całodobowo centrum dowodzenia i koordynacji, które jest w stanie otrzymywać, przetwarzać i dostarczać dane w ramach 181 krajów członkowskich we wszystkich czterech oficjalnych językach organizacji (angielski, francuski, hiszpański i arabski).

System „czerwonych powiadomień” (*red notices*) to elektroniczny system ostrzegawczy i informacyjny. W wypadku wydania nakazu aresztowania w dowolnym kraju członkowskim Interpol może błyskawicznie dać czerwone powiadomienie informujące wszystkie kraje członkowskie, że dana osoba jest poszukiwana w związku z poważnymi przestępstwami. Od 18 listopada 2003 roku powiadomienie takie może być wydane również w związku z „członkostwem w organizacji terrorystycznej”.

„Powiadomienia pomarańczowe” (*orangenotices*) wprowadzone w 2004 roku pozwalają informować kraje członkowskie i wybrane organizacje międzynarodowe o cechach zagrożeń związanych z planowanymi atakami terrorystycznymi. Pierwsza taka informacja dotyczyła bomby w liście zaadresowanym do burmistrza Florencji.

Projekt Brudna Bomba prowadzony jest we współpracy z Departamentem Energii Stanów Zjednoczonych, Międzynarodową Agencją Energii Atomowej oraz Światową Organizacją Celną. Służy on ocenie informacji dotyczących ewentualnych możliwości kradzieży lub sabotażu wymierzonego w materiały nuklearne i radiologiczne. Funkcjonuje tu program prowadzony wspólnie z amerykańskim Departamentem Energii, polegający na dostarczaniu wybranym krajom członkowskim sprzętu do wykrywania promieniowania oraz szkolenia w zakresie jego obsługi.

Specjalne powiadomienia między Interpolem a Radą Bezpieczeństwa ONZ (*Interpol-United Nations Security Council Special Notice*) to narzędzie mające na celu alarmowanie krajów członkowskich o przebywaniu i działalności na ich terytorium osób i struktur powiązanych z Al-Kaidą i Talibami (zgodnie z listą przygotowaną przez Komitet Rady Bezpieczeństwa powołany na mocy Rezolucji nr 1267) oraz pomoc w implementacji zamrażania ich funduszy, zakazu podróżowania i zakazu sprzedaży broni.

Zespół reakcji na incydenty (*Incident Response Team*) składa się z ekspertów, którzy w razie ataku terrorystycznego mogą służyć pomocą śledczą i analityczną na miejscu ataku.

Program zapobiegania terroryzmowi z użyciem broni chemicznej, biologicznej, radiologicznej i nuklearnej (CBRN) składa się z trzech głównych filarów: analizy wywiadowczej przygotowywanej dla służb policyjnych; programów zapobiegania nielegalnemu rozpowszechnianiu materiałów CBRN; systemu reagowania i śledztw w sprawie zagrożeń użyciem broni CBRN oraz rzeczywistych incydentów tego typu. Program jest ściśle koordynowany z analogicznym programem Europolu (Jednostka CBRN Europolu ma siedzibę w Hadze). Interpol ma status organizacji obserwatora w ramach

Globalnego Partnerstwa przeciwko Rozprzestrzenianiu Broni Masowego Zagrożenia G-8<sup>106</sup>, wspiera również Inicjatywę Centrów Doskonałości CBRN Unii Europejskiej<sup>107</sup> oraz proces implementacji Rezolucji nr 1540 Rady Bezpieczeństwa ONZ<sup>108</sup>, współpracując z Komitetem 1540 (Komitet RB ustanowiony na mocy wspomnianej rezolucji<sup>109</sup>) oraz Biurem ds. Rozbrojenia ONZ. W ramach Programu funkcjonują wyspecjalizowane jednostki (ds. terroryzmu nuklearnego i radiologicznego; bioterroryzmu; terroryzmu chemicznego i z wykorzystaniem materiałów wybuchowych<sup>110</sup>).

Ostatnim istotnym mechanizmem antyterrorystycznym Interpolu są rezolucje przyjmowane przez Zgromadzenie Ogólne organizacji<sup>111</sup>.

Reasumując, wśród głównych obszarów zainteresowania Interpolu w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu wymienić należy:

- zbieranie, analizę i dzielenie się informacjami na temat grup terrorystycznych, osób zaangażowanych w działania terrorystyczne, planowanych zamachów, dokumentów używanych w celu organizowania działań terrorystycznych i ułatwienia funkcjonowania struktur terrorystycznych;
- pomoc we wzmacnianiu zdolności krajów członkowskich w zakresie zwalczania zagrożeń terrorystycznych (ze szczególnym uwzględnieniem wsparcia analitycznego i szkoleniowego oraz dostępu do informacji);
- budowę systemów wymiany informacji i koordynacji podejmowanych działań między służbami zaangażowanymi w działania antyterrorystyczne (policja, wymiar sprawiedliwości, służby celne, służby wywiadowcze, siły zbrojne).

## Podsumowanie

Aktywność organizacji międzynarodowych w zakresie zapobiegania i zwalczania terroryzmu podzielić można na dwie epoki: przed i po atakach z 11 września 2001 roku. Cezura ta wyznacza moment szczególnej intensyfikacji wysiłków w tym obszarze, zarówno w wymiarze uniwersalnym (globalnym), jak i regionalnym. Dokonała się zauważalna już po rozpadzie systemu dwubiegunowego na początku lat 90. zmiana postrzegania terroryzmu: z zagrożenia peryferyjnego, pozostającego w domenie bezpieczeństwa wewnętrznego i kompetencjach wymiaru sprawiedliwości oraz prawa karnego, do zagrożenia egzystencjalnego, jednego z głównych czynników destabilizacji międzynarodowej. Organizacja Narodów Zjednoczonych przyjęła tu rolę główną, definiując terroryzm jako „jedno z najpoważniejszych zagrożeń dla międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa”. Charakterystyczne jest przy tym gwałtownie rosnące zainteresowanie fenomenem ze strony Rady Bezpieczeństwa po 11 września 2001 roku. W ciągu ponad półwiecza przed wspomnianą cezurą przyjęła ona zaledwie kilka rezolucji odnoszących się do zjawiska terroryzmu, a w ciągu czterech lat po

<sup>106</sup> Zob. <http://www.nti.org/treaties-and-regimes/global-partnership-against-spread-weapons-and-materials-mass-destruction-10-plus-10-over-10-program/>.

<sup>107</sup> Zob. <http://www.cbrn-coe.eu/>.

<sup>108</sup> Zob. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/328/43/PDF/N0432843.pdf?OpenElement>.

<sup>109</sup> Zob. <http://www.un.org/en/sc/1540/>.

<sup>110</sup> Zob. <http://www.un.org/en/sc/1540/>.

<sup>111</sup> Zob. <http://www.interpol.int/Crime-areas/Terrorism/Resolutions>.

niej przyjęła ich niemal dwadzieścia, nakładając bezpośrednie zobowiązania na państwa członkowskie poza reżimem tworzonym przez konwencje antyterrorystyczne oraz powołując nowe instytucje i procedury, jak CTC.

Aktywność organizacji regionalnych, widoczna szczególnie od lat 90., również wzmogła się gwałtownie po atakach z 11 września, przybierając zwłaszcza formę konwencji, protokołów oraz planów działania i instrumentów zapewniających koordynację, wymianę informacji, pomoc i monitorowanie implementacji przyjmowanych przez państwa zobowiązań.

W dalszym ciągu pozostaje jednak nierozwiązanych wiele problemów, przy czym szczególnie istotna wydaje się utrzymująca się niezdolność wspólnoty międzynarodowej do stworzenia uniwersalnej konwencji antyterrorystycznej, wynikająca zwłaszcza z różnic w definiowaniu terroryzmu przez poszczególne państwa oraz organizacje międzynarodowe. Problemy te mają głównie charakter polityczny oraz ideologiczny i warunkowane są zwłaszcza historycznie ugruntowanymi doświadczeniami, uprzedzeniami, interesami oraz nieufnością we wzajemnych stosunkach. Nie jest to zaskakujące, zważywszy, że terroryzm stanowi zjawisko szczególnie podatne na rozmaicie rozumianą polityczną manipulację i fenomen, który był wielokrotnie wykorzystywany w złej wierze w politycznych rozgrywkach na arenie międzynarodowej.

### Literatura uzupełniająca

Boulden J., Weiss T.G., *Terrorism and the UN, Before and After September 11*, Indiana University Press, Bloomington and Indianapolis 2004.

Bianchi A., Naqvi Y. (red.), *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Hart Publishing, Portland 2004.

Jasiński F., Durys P., *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*, Wydawnictwo Studio Sto, Bielsko Biała 2005.

Nesi G. (red.), *International Cooperation in Counter-Terrorism*, Ashgate, Aldershot 2006.

Stubbins Bates E., *Terrorism and International Law: Accountability, Remedies, and Reform: A Report of the IBA Task Force on Terrorism*, Oxford University Press, New York 2011.

Szlachter D., *Walka z terroryzmem w Unii Europejskiej. Nowy impuls*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.

Krieken P.J. van, *Terrorism and the International Order*, T.M.C. Asser Press, The Hague 2002.