

Nicole Pietrzak

ORCID ID: 0000-0002-0747-6234

Polityka Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu

Streszczenie: Tematem artykułu jest polityka Unii Europejskiej w zakresie zwalczania terroryzmu. Wybór tematu determinował fakt, że terroryzm uznawany jest za jedno z największych zagrożeń Europy. Autorka starała się przybliżyć terminologię dotyczącą terroryzmu i jego rys historyczny oraz metody walki z terroryzmem w czasach współczesnych. Celem badawczym artykułu jest analiza głównych działań oraz decyzji Unii Europejskiej w tym zakresie. Jedną z wielu determinant wpływających na zaostrzenie tej polityki były zamachy z 11 września 2001 roku w Stanach Zjednoczonych. Z kolei częste ataki terrorystyczne wymusiły na państwach Unii Europejskiej ciągłą współpracę i konsekwentne działania w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi, będącemu zjawiskiem o charakterze zarówno społecznym, jak i politycznym.

Słowa kluczowe: terroryzm, Unia Europejska, polityka antyterrorystyczna, polityka bezpieczeństwa, antyterroryzm

Główne zagadnienia metodologiczne

Omawiając problematykę walki UE z terroryzmem, warto wyjaśnić ten termin z uwzględnieniem różnic występujących w jego definiowa-

niu przez pryzmat nauki oraz norm prawnych¹. W polskim ustawodawstwie nie ma norm prawnych dotyczących bezpośrednio opisywanego zjawiska, ale przepisy polskiego kodeksu karnego wprowadzone ustawą z 20 lipca 2018 r. definiują przestępstwa o charakterze terrorystycznym. Przestępstwem mającym znamiona terrorystyczne są czyny zabronione, za których popełnienie przewidziana jest kara pozbawienia wolności, a jej górna granica wynosi co najmniej pięć lat. Istotne jest, aby ten czyn popełniony był w określonym celu. Polskie ustawodawstwo za czyn zabroniony uznaje działania mające na celu poważne zastraszenie grupy osób lub takie działania, które wymuszają na organach władzy Rzeczypospolitej Polskiej albo innego kraju konkretne czynności. Czynem zabronionym jest również podejmowanie działań mających na celu spowodowanie poważnych zakłóceń nie tylko w ustroju, ale również w gospodarce kraju, innego państwa bądź w organizacji międzynarodowej. Przepisy prawa za przestępstwo o charakterze terrorystycznym uznają także groźbę popełnienia takiego czynu². Natomiast termin *terroryzm* przez pryzmat nauki ze względu na jego wieloaspektowość definiowany jest w różnorodny sposób³. Władysław Kopaliński postrzega terroryzm jako działania związane z organizowaniem zamachów z wykorzystaniem broni lub zamachów bombowych na osoby pełniące funkcje polityczne, innej rasy lub innego wyznania. Ofiarami terrorystów padają także obcokrajowcy oraz przypadkowe osoby. Działania te podejmowane są w celu zdobycia władzy, wywołania grozy wśród społeczeństwa albo osiągnięcia określonych korzyści⁴. Natomiast Stanisław Pikulski terroryzm definiuje jako działalność przestępczą o charakterze antypaństwowym. Głównym celem organizacji terrorystycznych jest wymuszenie na władzach państwowych określonych

¹ P. Chomentowski, *Polski system antyterrorystyczny. Prawno-organizacyjne kierunki ewolucji*, Warszawa 2014, s. 21.

² *Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r.*, Kodeks karny, Dz.U. 2018 poz. 1600 art. 115 § 20.

³ T. Aleksandrowicz, *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008, s. 20.

⁴ K. Jałoszyński, *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008, s. 32.

ustępstw przez wywołanie chaosu i strachu wśród społeczności⁵. George Bouthhoul uważa, że celem terrorystów są nie tylko wrogowie, ale również niewinne osoby. Manipulowanie strachem jest jednym z elementów strategii terrorystów. Z kolei Michael Walzer sądzi, że terroryzm to planowe działanie, by przestraszyć społeczeństwo i wymusić korzyści na przywódcach⁶.

Pojęcie terroryzmu w słowniku języka niemieckiego zostało sformułowane jako działania cechujące się brutalnością i agresywnością. Jest to system przemocy, który ma na celu wywołanie strachu nie tylko wśród społeczności lokalnej, ale przede wszystkim wspólnoty narodowej. Determinantą określającą zjawisko terroryzmu jest często aspekt polityczny⁷.

W powszechnym przekonaniu za zjawisko terrorystyczne uznaje się akt przemocy przeciwko społeczeństwu lub organizacjom rządowym i międzynarodowym. Wówczas nie jest aż tak istotne, czy działania zostały podjęte przez szantażystów, psychopatów, przestępców, czy dysydentów antyrządowych⁸. Dla celów badawczych przyjęto w artykule definicję opisywanego zjawiska jako nielegalne działania wobec osób lub mienia w celu osiągnięcia korzyści politycznych bądź społecznych. Głównym celem terrorystów jest bardzo często zastraszanie i wymuszenie na przywódcach państwowych, osobach bądź grupach zmiany polityki lub określonych zachowań⁹.

Omawiając problem zjawiska terroryzmu, istotne jest przybliżenie kwestii związanych z bezpieczeństwem narodowym i międzynarodowym. Główne zasady funkcjonowania systemu bezpieczeństwa Polski określone są w konstytucji, aktach prawnych i *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP*. Przepisy konstytucyjne określają

⁵ S. Pikulski, *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000, s. 13.

⁶ P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 355.

⁷ G. Drosdowski, *Deutsches Universal Wörterbuch A-Z*, Mannheim 1996, s. 1527.

⁸ P. Chomentowski, dz. cyt., s. 22.

⁹ M. Cupryjak, *Bezpieczeństwo obiektów, osób i imprez masowych w świetle zagrożeń terrorystycznych i przestępczych. Wybrane aspekty*, Szczecin 2015, s. 58.

przede wszystkim organy, które są uprawnione do działania w sferze bezpieczeństwa. Nad działaniami podejmowanymi przez poszczególne organy państwa nadzór sprawowany jest przez prezydenta, który zobligowany jest również do współpracy z Radą Ministrów. Natomiast parlament kształtuje politykę bezpieczeństwa państwa, w ramach której przyjmuje określone akty prawne i wydaje opinie przedłożeń rządowych oraz uchwała budżet i plan wydatków w obszarze bezpieczeństwa¹⁰. Polskie ustawodawstwo reguluje kwestie dotyczące zwalczania zagrożeń terrorystycznych. W związku z tym Rada Ministrów zobligowana jest do zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego¹¹. Obowiązek przeciwdziałania terroryzmowi spoczywa na Ministrze do Spraw Wewnętrznych¹² współpracującym w tym zakresie z Koordynatorem do Spraw Służb Specjalnych¹³. Wiele organów i instytucji państwowych zobligowanych jest do przeciwdziałania zagrożeniu terrorystycznemu. Ich zadania skupiają się na rozpoznaniu, przeciwdziałaniu, zwalczaniu oraz likwidacji przyczyn terroryzmu. Na szczeblu administracji rządowej takie działania podejmuje Międzyresortowy Zespół do Spraw Zagrożeń Terrorystycznych¹⁴.

Państwa członkowie Unii Europejskiej zobligowane są do prowadzenia wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB). Głównym jej celem jest utrzymanie tożsamości Unii Europejskiej na szczeblu międzynarodowym. W ramach spójności wertykalnej instrumenty tej polityki nakładają na kraje członkowskie obowiązek dostosowania narodowej polityki do rozporządzeń unijnych. Są również ważnym czynnikiem, który zapewnia spójność polityki zagranicznej i wszelkiego rodzaju działań zewnętrznych, które są

¹⁰ P. Mickiewicz, *System bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach ustrojowych wybranych państwa*, Wrocław 2012, s. 258.

¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 art. 146.

¹² *Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej*, Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn. zm. art. 29.

¹³ P. Mickiewicz, dz. cyt., s. 262.

¹⁴ Tamże, s. 263.

podejmowane w UE¹⁵. Główną podstawą prawną WPZiB jest Traktat o Unii Europejskiej. Unia Europejska uchwała też deklaracje niemające formalnego umocowania¹⁶.

Rys historyczny zjawiska terroryzmu

Omawiając problematykę polityki Unii Europejskiej w ramach walki z terroryzmem, istotne jest przybliżenie jego genezy. Z całą pewnością ustalenie daty pierwszego aktu terrorystycznego jest niezmiernie trudne z różnych powodów. Przede wszystkim zjawisko terroryzmu nie było aż tak wyodrębnione i zdefiniowane w przeszłości, gdyż nie określano poszczególnych aktów przemocy terminem „terroryzm”. To współcześnie oceniamy, czy działanie jakiejś grupy w historii kwalifikuje się jako terrorystyczne, czy partyzanckie. Bruce Hoffman, znawca zagadnienia, zauważa, że zjawisko terroryzmu bardzo często utożsamiane jest z wojną partyzancką. Zarówno grupy partyzanckie, jak i terrorystyczne wyznaczają sobie podobne cele oraz stosują podobną taktykę, lecz występują między nimi fundamentalne różnice¹⁷. Pojęcie powstańca odnosi się do większej grupy uzbrojonych osób, które funkcjonują jako jednostka wojskowa oraz atakują siły militarne wrogów. Sprawuje ona zarówno jakąś formę suwerenności, jak również kontrolę nad określonym terytorium geograficznym. Natomiast terrorysta nie działa otwarcie w uzbrojonych oddziałach, a jego podstawowym celem nie jest zdobycie bądź utrzymanie danego obszaru geograficznego¹⁸. Przed upowszechnieniem się zjawiska terroryzmu w przeszłości używano terminów *terror* i *tyrani*. Tyranami określano despotycznych władców. Pojęcie to używano we Francji po 1789 r., kiedy rząd stosował terror wobec wrogów ludu. Termin terrorysta zaczął funkcjonować dopiero w XIX w., gdy pojawili się

¹⁵ J. Starzyk, *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 121.

¹⁶ Tamże.

¹⁷ R.A. Kosta, *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa cywilizacji zachodniej w XXI*, Toruń 2007, s. 14.

¹⁸ Tamże, s. 15.

w prawie całej Europie naśladowcy rosyjskich rewolucjonistów Narodowej Woli¹⁹. Określali się oni jako terroryści, aczkolwiek współcześnie uważa się ich za zabójców politycznych²⁰. Po drugiej wojnie światowej terroryzm dotyczył zarówno działalności rewolucyjnej, jak i na tle narodowym. Wtedy uważano, że działania terrorystyczne są przejawem słabości, desperacji i rozpacz. Pod koniec lat 60. pojawiły się ugrupowania ideologiczne, które podejmowały walkę z systemem społeczno-politycznym²¹. W latach 70. XX w. miały miejsce ataki terrorystyczne, w których wykorzystano porwania samolotów i osób oraz materiały wybuchowe. Organy państwowe zaczęły podejmować działania przeciwdziałające terroryzmowi²². Za jeden z najbardziej drastycznych zamachów w tym okresie uważa się akt terrorystyczny podczas Olimpiady w Monachium w 1972 r., dokonany przez organizację terrorystyczną Czarny Wrzesień. Ewentualny udział w tej Olimpiadzie dałby Palestyńczykom możliwość zaprezentowania się jako społeczności traktowanej na równi z innymi krajami uczestniczącymi w igrzyskach. Uniemożliwienie palestyńskiej ekipie atletycznej reprezentacji ich kraju spowodowało, że organizacja terrorystyczna Czarny Wrzesień pomściła nie tylko ich lekceważenie, ale przede wszystkim głównym powodem tego ataku był trwający od kilkudziesięciu lat konflikt palestyńsko-izraelski. Uprawiając reprezentantów ekipy Izraela, zażądali oni zwolnienia 234 więźniów, którzy odbywali swoje wyroki w więzieniach izraelskich oraz w RFN. Sytuacja ta była obserwowana na żywo prawie na całym świecie. Terroryści po niespełnieniu ich żądań przez władze państwowe, podczas nieudolnej próby uwolnienia zakładników, zabili reprezentantów ekipy Izraela²³. Kolejnym przykładem jest porwanie samolotu EIAL przez Front Wyzwolenia Palestyny (FWP), które miało miejsce 22 lipca 1968 r.²⁴ Terroryzm w Europie ewoluował

¹⁹ T. Goban-Klas, *Wartki nurt mediów. Ku nowym formom społecznego życia informacji. Pisma z lat 2000–2011*, Kraków 2011, s. 351.

²⁰ Tamże, s. 352.

²¹ Tamże, s. 17.

²² Tamże, s. 65.

²³ Tamże, s. 71.

²⁴ A. Tyszkiewicz, *Sankcje ekonomiczne jako instrument przeciwdziałania*

w bardzo szybkim tempie. Powstawały liczne ugrupowania, których działania skupiały się na zamachach bombowych, porwaniach i mordach. W 1970 r. zaczęła funkcjonować w Niemczech Rote Armee Fraktion (RAF), która wielokrotnie współpracowała z palestyńskimi terrorystami²⁵.

W latach 80. XX w. ruchy terrorystyczne traktowano jako zastępczy akt wojenny lub konflikty o niskim napięciu²⁶. Terroryzm traktowano jako świadomą destabilizację Zachodu, która miała stanowić część globalnego spisku. Seria ataków bombowych na amerykańskie obiekty dyplomatyczne oraz wojskowe na Bliskim Wschodzie zwróciła uwagę na problem terroryzmu sponsorowanego przez państwo. Przykładem tego sporu były działania władz Libii lub Iranu, które finansowały grupy terrorystyczne bądź zamawiały ataki terrorystyczne²⁷. W latach 90. XX w. termin *terroryzm* rozumiany był jako zagrożenie dla stabilności państw, na które wpływ miały czynniki niepaństwowe. Były to akty przemocy w ogromnych regionach bądź terytoriach miejskich. Pojęcie terroryzmu opisywało także zjawiska, które nie przypominały już tradycyjnej wojny rozumianej jako walki pomiędzy wojskami kilku państw. Terroryzm zaczął obejmować wiele konfliktów o charakterze niepaństwowym²⁸. Niewątpliwie na XXI w. przypada dalszy rozwój terroryzmu. Jedenastego września 2001 r. doszło do najbardziej tragicznego aktu przemocy w historii terroryzmu. Zamachu terrorystycznego dokonano na Stany Zjednoczone; narzędziem ataku na World Trade Center i Pentagon okazały się samoloty pasażerskie. Ze względu na liczbę ok. 3 tys. ofiar zamach ten zaliczany jest do jednych z najbardziej krwawych aktów przemocy w dziejach historii.

Przeprowadzony atak terrorystyczny w Stanach Zjednoczonych miał również wpływ na rozszerzenie się pojęcia terroryzmu, gdyż od

międzynarodowemu terroryzmowi: terroryzm jako problem globalny, teoria i praktyka sankcji ekonomicznych, specyfika kontynentu afrykańskiego w aspekcie terroryzmu, Warszawa 2008, s. 86.

²⁵ R.A. Kosta, dz. cyt., s. 19–20.

²⁶ T. Aleksandrowicz, dz. cyt., s. 17.

²⁷ R.A. Kosta, dz. cyt., s. 22.

²⁸ Tamże, s. 23.

tęgo wydarzenia jego definicji zaczęło znacznie przybywać, a zjawisko terroryzmu zaczęło określać jako nowy terroryzm²⁹. Nie sposób pominąć innych ataków terrorystycznych, które zostały dokonane przez Al-Kaidę czy Państwo Islamskie. Przykładem jest przeprowadzony w 2015 r. zamach terrorystyczny na redakcję tygodnika „Charlie Hebdo” w Paryżu oraz na hotele i turystów przebywających w Tunezji³⁰. Współcześnie zjawisko terroryzmu dotyka obszary Bliskiego Wschodu i prawie każde państwo w Europie. Pojawienie się Państwa Islamskiego sprawiło, że terroryzm cechuje się skrajną brutalnością. Przeprowadzenie akcji operacyjnej „Geronimo” w maju 2011 r., w wyniku której zginął Osama bin Laden, nie przyczyniło się do zmniejszenia poziomu zagrożenia terrorystycznego. Zamachy terrorystyczne dotyczą nie tylko cudzoziemców, ale również mieszkańców i władze administracyjne. Terrorysty zdolni są do przeprowadzenia zamachu terrorystycznego w każdym momencie³¹. Samuel Huntington uważa, że współczesny terroryzm ukształtował się pod wpływem licznych konfliktów związanych ze zmianami politycznymi świata. Konflikty te wynikały przede wszystkim ze ścierania się kultur cywilizacyjnych. Wyróżnił on cztery fazy historycznej ewolucji konfliktów. Za pierwsze konflikty uważa rywalizacje pomiędzy królami i książętami, którzy chcieli uzyskać finansowe korzyści. Za kolejny konflikt wpływający na współczesny terroryzm uznaje on rewolucję francuską. Następnym konfliktem o charakterze ideologicznym była rewolucja komunistyczna w Rosji, która początkowo dotyczyła rywalizacji pomiędzy ideologią komunistyczną, faszyzmem a demokratycznym liberalizmem. Natomiast po drugiej wojnie światowej źródło konfliktu dotyczyło walki pomiędzy komunizmem a demokratycznym liberalizmem. Huntington uważa, że koniec konfliktu Wschód–Zachód, a dokładnie upadek muru berlińskiego, był początkiem konfliktu cywilizacji. Natomiast kolizja cywilizacyjna przyczyniła się do współczesnego zagrożenia terroryzmem³².

²⁹ M. Cupryjak, dz. cyt., s. 59.

³⁰ Tamże, s. 49.

³¹ Tamże, s. 52.

³² B. Wiśniewski, *Geneza i współczesny kształt terroryzmu*, [w:] *Terroryzm*.

Polityka Unii Europejskiej w walce z terroryzmem

Współcześnie jednym z największych zagrożeń dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej jest nasilające się zjawisko terroryzmu. Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej jest nierozzerwalnie połączona z ewolucją terroryzmu i stanowi reakcję na wciąż rosnące zagrożenie atakami terrorystycznymi. Jej powstanie związane było przede wszystkim z brakiem istnienia odpowiednich mechanizmów oraz regulacji prawnych w tym zakresie³³. Podejmowana na szczeblu międzynarodowym współpraca pozwala na zminimalizowanie ryzyka ataków terrorystycznych³⁴.

Termin *polityka antyterrorystyczna* rozumiany jest jako zbiór instrumentów, działań oraz środków, których celem jest zapobieganie atakom terrorystycznym. Wyznacza ona kryteria oraz mechanizmy odpowiedzialne za zwalczanie terroryzmu³⁵. Zamachy terrorystyczne z 11 września 2001 r. w Stanach Zjednoczonych zmieniły charakter i percepcję zagrożeń, z jakimi musi zmierzyć się Unia Europejska, i były, jak już wspomniano, początkiem walki z nowym terroryzmem³⁶. Wiele działań Unii Europejskiej realizowanych jest przez wprowadzenie zmian w porządku prawnym państw członkowskich. Dokumentem odnoszącym się do działań Unii Europejskiej w omawianej problematyce jest Decyzja Ramowa Rady o zwalczaniu terroryzmu z 13 czerwca 2002 r. Przedstawia ona ogólne zasady zwalczania terroryzmu i określa, jakie działania powinny być realizowane przez wszystkie państwa członkowskie. Decyzja wskazała

Diagnoza, zadania administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawisku, red. K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, Bielsko-Biała 2007, s. 13.

³³ I. Oleksiewicz, *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej*, Lublin 2013, s. 20.

³⁴ P. Wawrzyk, dz. cyt., s. 27.

³⁵ Tamże, s. 36.

³⁶ Władze Stanów Zjednoczonych wypowiedziały wojnę nie tylko organizacjom terrorystycznym, ale również osobom i organizacjom finansującym grupy terrorystyczne. Zob. M. Rączkiewicz, *Wojna z terroryzmem – charakterystyka, podstawy prawne i konsekwencje*, [w:] *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku*, red. M.J. Malinowski, R. Ożarowski, Gdańsk 2009, s. 414–415.

na konieczność współpracy sądowej i policyjnej na szczeblu międzynarodowym³⁷.

Kolejnym ważnym dokumentem przyjętym w grudniu 2003 r. przez Radę Unii Europejskiej była Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESB). W strategii za główne zagrożenia dla kontynentu europejskiego uznano terroryzm, rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, konflikty regionalne, przestępczość zorganizowaną oraz niewydolność państw. Stwierdzono, że państwa europejskie są coraz częściej narażone na ataki terrorystyczne, podkreślając przy tym, że bazy logistyczne organizacji terrorystycznych rozmieszczone są w całej Europie. Terroryzm jest nowym zagrożeniem, którego nadrzędnym celem jest podważenie otwartości i tolerancji w społeczności europejskiej. Państwa członkowskie zobligowano do ścisłej współpracy w walce z terroryzmem, uwzględniając przy tym budowanie bezpieczeństwa europejskiego³⁸. Atak terrorystyczny przeprowadzony 11 marca 2004 r. w Hiszpanii świadczył jednak o tym, że polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej w rzeczywistości nie funkcjonuje. Po tym zamachu Unia Europejska zaangażowała się w nowe projekty legislacyjne oraz przyspieszyła wymianę informacji pomiędzy krajami członkowskimi³⁹.

Rada Unii Europejskiej przyjęła 23 marca 2004 r. Deklarację w sprawie zwalczania terroryzmu. Określono w niej siedem celów strategicznych przeciwdziałania terroryzmowi. Pierwszy z nich zakładał ściślejszą współpracę państw członkowskich, które zobligowano również do przystąpienia do wszystkich konwencji ONZ w tym zakresie. Kolejnym wyznaczonym celem było zminimalizowanie możliwości dostępu organizacji terrorystycznych do źródeł finansowania. W tym zakresie objęto kontrolą również instytucje działające legalnie, co do których istniało podejrzenie o wspieranie ugrupowań

³⁷ 2002/584/WSiSW, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L190, 19.07.2002, s. 34–51.

³⁸ *Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/europejska_strategia_bezpieczenstwa, 17.11.2018.

³⁹ K. Maniszewska, *Media – propaganda terroryzmu?*, [w:] *Ewolucja terroryzmu...*, dz. cyt., s. 150–154.

terrorystycznych. Za trzeci cel uznano maksymalizację zdolności Unii Europejskiej w kontekście walki z terroryzmem. Oznaczało to szybsze wykrycie, zatrzymanie sprawców i ich osądzenie. Ustalono, że w ramach Sekretariatu Rady zostanie powołany koordynator UE do spraw zwalczania terroryzmu, a jednym z priorytetowych zadań będzie dokonywanie przeglądu instrumentów przeciwdziałania terroryzmowi, które są do dyspozycji UE. Ponadto nałożono na niego obowiązek informowania Rady o postępach wdrażania wszystkich przyjętych planów. Na podstawie wdrożonej Deklaracji planowano zwiększyć bezpieczeństwo transportu międzynarodowego, podkreślając znaczenie lepszej ochrony granic UE. Ostatnim założeniem była minimalizacja skutków ataków terrorystycznych polegająca na wypracowaniu efektywniejszej polityki informowania społeczności europejskiej⁴⁰.

Na szczycie Rady Europejskiej w Brukseli w 2005 r. przyjęto Strategię UE w Sprawie Zwalczania Radykalizacji Postaw i Rekrutacji do Organizacji Terrorystycznych. Dokument wskazywał na konieczność zwalczania przyczyn terroryzmu polegającej na tworzeniu przepisów zakazujących podżegania czy rekrutacji do ugrupowań terrorystycznych w celu eliminowania wewnętrznych i zewnętrznych radykalnych struktur umożliwiających rekrutację nowych członków⁴¹.

Jednym z istotniejszych dokumentów w omawianej problematyce jest przyjęta w 2005 r. unijna strategia walki z terroryzmem. Opierała się ona na czterech podstawowych założeniach, które powinny zostać wdrożone, by skutecznie przeciwdziałać terroryzmowi, jak również podnieść poziom bezpieczeństwa w Europie. Strategia podkreślała przede wszystkim rolę współpracy UE z państwami członkowskim i organizacjami międzynarodowymi. Pierwszym założeniem było skuteczne zapobieganie atakom terrorystycznym. W tym zakresie Rada UE w 2008 r. przyjęła strategię walki z rady-

⁴⁰ *Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu z dnia 25 marca 2004 r.*, <https://www.pism.pl/index/?id=d4c2e4a3297fe25a71d030b67eb83bfc>, 18.11.2018.

⁴¹ D. Szlachter, *Unia Europejska wobec terroryzmu-aktywność międzynarodowa*, <http://www.psz.pl//120-unia-europejska/damian-szlachter-unia-europejska-wobec-terroryzmu-aktywnosc-miedzynarodowa>, 17.11.2018.

kalizacją postaw i werbowaniem terrorystów. Unia Europejska pod wpływem zmian tendencji i środków, jak również metod podejmowanych przez organizacje terrorystyczne wzmocniła działania w tej sferze. Kraje członkowskie powinny podejmować działania mające na celu efektywniejsze zapobieganie i przeciwdziałanie radykalizacji postaw. Za drugi priorytet unijnej strategii uznano ochronę obywateli i infrastruktury. W tym zakresie podjęte inicjatywy dotyczyły zwiększenia zabezpieczenia granic zewnętrznych i bezpieczeństwa transportu oraz zmniejszenia podatności celów strategicznych na zamachy terrorystyczne. Kolejnym założeniem była współpraca policyjna i wymiaru sprawiedliwości wszystkich państw członkowskich UE w celu utrudnienia organizacjom terrorystycznym planowania, organizowania i przeprowadzania ataków terrorystycznych. W tym zakresie Unia Europejska podjęła walkę z finansowaniem ugrupowań terrorystycznych oraz odcięciem ich od środków wsparcia i łączności. Ostatnie założenie dotyczyło skutków ataków terrorystycznych, uwzględniając przy tym gotowość państw członkowskich do bezpośredniego reagowania i minimalizacji konsekwencji ataku. W tym celu za priorytet uznano opracowanie mechanizmów umożliwiających ocenę ryzyka, rozwinięcie unijnej koordynacji kryzysowej oraz możliwość niesienia pomocy ofiarom. Głównym celem tej strategii było promowanie partnerstwa międzynarodowego oraz ułatwienie współpracy krajów członkowskich⁴². W odpowiedzi na zamachy w Madrycie z 2004 r. przywódcy Unii Europejskiej na podstawie Deklaracji w sprawie walki z terroryzmem powołali unijnego Koordynatora ds. zwalczania terroryzmu. W 2007 r. stanowisko to objął Gilles de Kerchove mianowany przez Javiera Solanę, który ówczesnie pełnił funkcję Wysokiego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Kompetencje koordynatora nie ograniczają się wyłącznie do koordynowania prac Rady UE w przeciwdziałaniu terroryzmowi. Nadzoruje on implementację unijnych strategii, a następnie regularnie przedstawia Radzie sprawozdania z przebiegu ich wdrażania. Zadaniem koordynatora

⁴² Strategia UE w walce z terroryzmem, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>, 18.11.2018.

jest także ścisła współpraca z instytucjami Unii Europejskiej w celu maksymalizacji jej wysiłków w ramach walki z terroryzmem. Jego zadaniem jest również przedstawianie Radzie zaleceń politycznych i propozycji priorytetowych działań w zakresie zwalczania terroryzmu. Koordynator ds. zwalczania terroryzmu pełni również nadrzędną rolę w prowadzeniu debat w zakresie walki z terroryzmem, realizując przy tym trzy priorytety polityki antyterrorystycznej UE uzgodnione w 2015 r., które związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa obywatelom państw członkowskich. Istotna jest również ścisła współpraca z partnerami międzynarodowymi i podejmowanie działań mających wpływ na zmniejszenie radykalizacji oraz ochrony wartości. Od 2013 r. Gilles de Kerchove jest zaangażowany w opracowanie rozwiązań dotyczących zjawiska zagranicznych bojowników terrorystycznych. W tym zakresie informuje Radę o rozwoju sytuacji, jak również o postępach w realizacji wypracowanych środków oraz proponuje sposoby rozwiązania tego problemu. Dbą o utrzymywanie kontaktów między władzami UE a państwami trzecimi i instytucjami międzynarodowymi. Spośród najnowszych inicjatyw koordynatora do spraw zwalczania terroryzmu można wymienić dyskusje dotyczące wzmocnienia reakcji UE w ramach walki z terroryzmem. W tym zakresie bierze on udział w międzynarodowych konferencjach na temat polityki antyterrorystycznej. Uwzględniając działalność unijnego koordynatora w walce z ekstremizmem internetowym, zaangażowany jest on w działalność Forum UE ds. Internetu. Ponadto uczestniczy w regularnych spotkaniach z władzami państwowymi spoza obszaru UE w celu wymiany poglądów w zakresie współpracy międzynarodowej w zwalczaniu terroryzmu. Warto podkreślić, że jego działania bezpośrednio wpływają na skuteczność walki z terroryzmem⁴³.

Jedną z najnowszych inicjatyw unijnych przywódców jest upoważnienie Europolu⁴⁴ do utworzenia jednostki, której zadanie polega

⁴³ Unijny Koordynator ds. zwalczania terroryzmu, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>, 17.11.2018.

⁴⁴ Europejski Urząd Policji, którego głównym zadaniem jest zwiększenie poziomu bezpieczeństwa europejskiego poprzez współpracę z kompetentnymi organami

na zwalczaniu propagandy terrorystycznej w cyberprzestrzeni. Celem powstałej w 2015 r. Europejskiej Jednostki ds. zgłaszania podejrzanych treści w Internecie (EU IRU) jest identyfikacja treści terrorystycznych w sieci⁴⁵.

Na początku 4 grudnia 2015 r. Rada wraz z Parlamentem Europejskim wypracowała dyrektywę dotyczącą wykorzystywania danych przelotu pasażera (PNR). Głównym celem przyjęcia tego dokumentu było zapobieganie przestępstwom terrorystycznym i przestępczości, jak również ich wykrywanie i ściganie. Dyrektywa zobowiązuje przewoźników lotniczych do przekazywania krajom członkowskim UE danych o pasażerach lotów międzynarodowych. Dane dotyczącą informacji, które są podawane przez pasażerów przy rezerwacji lotu i odprawie⁴⁶.

Wśród najnowszych inicjatyw dotyczących bezpieczeństwa europejskiego należy wymienić utworzenie jednostki Europejskiego Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu (ECTC). W 2016 r. Parlament Europejski i Rada postanowili wzmocnić pozycję Europolu i umożliwić tworzenie specjalistycznych komórek zajmujących się wymianą danych i współpracą w zakresie monitorowania zagranicznych bojowników terrorystycznych i finansowania terroryzmu⁴⁷.

Jedną z najnowszych inicjatyw związanych ze zwiększeniem bezpieczeństwa europejskiego jest dyrektywa z 7 marca 2017 r. przyjęta przez Parlament Europejski i Radę w kwestii zapobiegania zamachom terrorystycznym i reagowania na zjawisko zagranicznych bojowników terrorystycznych. Dyrektywa kryminalizuje przestępstwa terrorystyczne, uwzględniając przy tym nowe formy terroryzmu. Za przestępstwa terrorystyczne uznaje także szkolenia lub organizowanie i ułatwianie podróży w celach terrorystycznych,

państw członkowskich UE w zakresie ścigania i zwalczania przestępstw o charakterze międzynarodowym i terroryzmu. Zob. https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pl, 23.11.2018.

⁴⁵ Europejskie centrum walki z terroryzmem, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>, 17.11.2018.

⁴⁶ 2016/681/WSiSW, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L119/1, 27.04.2002, art. 8.

⁴⁷ Tamże, art. 1 ust. 2.

jak również dostarczanie lub gromadzenie funduszy dla organizacji terrorystycznych⁴⁸.

Kolejnym dokumentem jest rozporządzenie przyjęte również 7 marca 2017 r. przez Radę, które wprowadziło zmiany przepisu kodeksu granicznego Schengen. Celem było wzmocnienie kontroli w bazach danych na granicach zewnętrznych, a poprawka zobligowała wszystkie kraje członkowskie UE do nieustannych kontroli baz danych osób, które przekraczają granice zewnętrzne⁴⁹.

W unijnym raporcie o terroryzmie i tendencjach terrorystycznych w 2018 r. uznano walkę z terroryzmem za jeden z najważniejszych priorytetów krajów UE i jej partnerów międzynarodowych. Stwierdzono, że terroryzm zagraża bezpieczeństwu europejskiemu, wartościom demokratycznym i społeczności europejskiej. W ostatnim czasie największą część ataków stanowiły zamachy o charakterze etniczno-nacjonalistycznym i separatystycznym. Do państw, w których dokonano zamachów terrorystycznych na tle separatystycznym, należą Wielka Brytania, Francja i Hiszpania. Z kolei w ostatnich latach w 18 krajach członkowskich UE odnotowano aresztowania osób podejrzanych o udział w działaniach w grupach terrorystycznych. Dla przykładu w 2016 r. najwięcej aresztowań dokonano w Wielkiej Brytanii (4125), Francji (411) i Hiszpanii (91). Większość aresztowanych osób miała powiązania z terroryzmem dżihadystycznym. Raport wskazuje na ciągły wzrost aresztowań na tle ideologii religijnych w ciągu ostatnich lat. W raporcie stwierdzono, że terroryści coraz częściej wykorzystują przestrzeń internetową w celu propagowania terroryzmu, jak również nadużywają religii do podżegania do przemocy⁵⁰.

⁴⁸ 2005/671/WSiSW, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L88, 15.03.2017, art. 2.

⁴⁹ 2016/399/WSiSW, Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L74/1, 15.03.2017.

⁵⁰ *Sprawozdanie na temat sytuacji i tendencji w zakresie terroryzmu w UE w 2018 r.*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>, 18.11.2018.

Podsumowanie

Systematyczne ataki terrorystyczne wymusiły na państwach Unii Europejskiej potrzebę zachowania ciągłej współpracy i działań w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Terroryzm oraz powiązana z nim zorganizowana przestępczość, jak również rozwój cyberterroryzmu sprawiły, że jest to najważniejsze wyzwanie, z jakim zmagają się państwa Unii Europejskiej. Obszar ten wymaga skoordynowania działań wszystkich podmiotów, które są zaangażowane w zapewnienie bezpieczeństwa kontynentu europejskiego. Polityka antyterrorystyczna wymaga ścisłej współpracy wszystkich krajów członkowskich w tym zakresie. Pojawiające się nowe rodzaje terroryzmu sprawiają, że współcześnie mamy do czynienia nie tylko z terroryzmem lokalnym czy islamskim, ale również z cyberterroryzmem i terroryzmem indywidualnym. Wypracowane do tej pory dokumenty stanowią filar polityki Unii Europejskiej w zwalczaniu terroryzmu. Przeprowadzone badania pokazały, że polityka antyterrorystyczna UE uległa transformacji. Głównym czynnikiem, który wpłynął na jej obecny kształt, są częste ataki terrorystyczne. Skuteczność polityki antyterrorystycznej w dużym stopniu zależy od efektywnych działań podejmowanych na szczeblu krajowym. Skuteczna walka z terroryzmem wymaga zarówno skoordynowanych działań wewnątrz UE, jak również wspólnej polityki z państwami spoza UE. W tym zakresie istotne jest nawiązanie pełnej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi oraz ich organami bezpieczeństwa. Przyszłość tej polityki nie zależy od sprawności formacji militarnych, ale od umiejętności rozwiązywania konfliktów o charakterze społecznym czy międzynarodowym.

Bibliografia

- Aleksandrowicz T., *Terroryzm międzynarodowy*, Warszawa 2008.
- Chomentowski P., *Polski system antyterrorystyczny. Prawno-organizacyjne kierunki ewolucji*, Warszawa 2014.
- Cupryjak M., *Bezpieczeństwo obiektów, osób i imprez masowych w świetle zagrożeń terrorystycznych i przestępczych. Wybrane aspekty*, Szczecin 2015.
- Drosdowski G., *Deutsches Universal Wörterbuch A–Z*, Mannheim 1996.

- Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polityka_bezpieczenstwa/europejska_polityka_bezpieczenstwa_i_obrony_esdp/europejska_strategia_bezpieczenstwa, 17.11.2018.
- Europejskie centrum walki z terroryzmem, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters/>, 17.11.2018.
- Europejski Urząd Policji, https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/europol_pl, 23.11.2018.
- Goban-Klas T., *Wartki nurt mediów. Ku nowym formom społecznego życia informacyjnego. Pisma z lat 2000–2011*, Kraków 2011.
- Jałozzyński K., *Współczesny wymiar antyterroryzmu*, Warszawa 2008.
- Kompetencje unijnego Koordynatora ds. zwalczania terroryzmu*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/counter-terrorism-coordinator/>, 17.11.2018.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Kosta R.A., *Terroryzm jako zagrożenie dla bezpieczeństwa cywilizacji zachodniej w XXI*, Toruń 2007.
- Maniszewska K., *Media – propaganda terroryzmu?*, [w:] *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku*, red. M.J. Malinowski, R. Ożarowski, Gdańsk 2009.
- Mickiewicz P., *System bezpieczeństwa narodowego w rozwiązaniach ustrojowych wybranych państwa*, Wrocław 2012.
- Oleksiewicz I., *Polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej*, Lublin 2013.
- Pikulski S., *Prawne środki zwalczania terroryzmu*, Olsztyn 2000.
- Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu z dnia 25 marca 2004 r.*, <https://www.pism.pl/index/?id=d4c2e4a3297fe25a71d030b67eb83bfc>, 18.11.2018.
- Rączkiewicz M., *Wojna z terroryzmem – charakterystyka, podstawy prawne i konsekwencje*, [w:] *Ewolucja terroryzmu na przełomie XX i XXI wieku*, red. M.J. Malinowski, R. Ożarowski, Gdańsk 2009.
- Sprawozdanie na temat sytuacji i tendencji w zakresie terroryzmu w UE w 2018 r.*, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>, 18.11.2018.
- Starzyk J., *Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001.
- Strategia UE w walce z terroryzmem*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/>, 18.11.2018.
- Szlachter D., *Unia Europejska wobec terroryzmu-aktywność międzynarodowa*, <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/damian-szlachter-unia-europejska-wobec-terroryzmu-aktywnosc-miedzynarodowa>, 17.11.2018.
- Tyszkiewicz A., *Sankcje ekonomiczne jako instrument przeciwdziałania międzynarodowemu terroryzmowi: terroryzm jako problem globalny, teoria i praktyka*

sankcji ekonomicznym, specyfika kontynentu afrykańskiego w aspekcie terroryzmu, Warszawa 2008.

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, Dz.U. 1997 nr 141 poz. 943 z późn.zm.

Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r., Kodeks karny, Dz.U. 2018 poz.1600.

Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Warszawa 2014.

Wiśniewski B., *Geneza i współczesny kształt terroryzmu*, [w:] *Terroryzm. Diagnoza, zadania administracji publicznej w przeciwdziałaniu zjawisku*, red. K. Jałowski, B. Wiśniewski, Bielsko-Biała 2007.

The European Union policies in the area of combating terrorism

Summary: The subject of this dissertation is the European Union policies in the area of combating terrorism. The fact that terrorism is regarded as being one of the biggest threats to European Security determined the choice of the subject. The author has tried to explain the terminology applying to terrorism, the history of terrorism, and present methods of fight against it. The objective of the article is the analysis of the European Union main actions taken and decisions made in this respect. One of many determinants that influenced tightening of this policy were the 9/11 terrorist attacks in the USA on 11 September 2001. Also, frequent terrorist attacks forced the European Union member states constant cooperation and continued efforts regarding actions to counter terrorism which is both social and political phenomenon.

Keywords: terrorism, European Union, counter-terrorism policy, security policy, anti-terrorism