

EDUKACJA DLA BEZPIECZEŃSTWA

STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO – REALIZACJA PODSTAWOWYCH CELÓW

1

Marek ILNICKI
Jakub KUFEL
(redakcja naukowa)



Poznań 2015

Recenzje

prof. dr hab. Wojciech Polak
prof. dr hab. Wojciech Horyń

Projekt okładki

Zespół

Skład komputerowy

Marta Walachowska

Za jakość języka i wartość merytoryczną odpowiedzialność ponosi autor artykułu.

Copyright©2015by



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa
All rights reserved

ISBN: 978-83-65096-27-2



Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bezpieczeństwa
ul. Orzeszkowej 1, 60-778 Poznań
tel. 61 851 05 18
e-mail: wydawnictwo@wsb.net.pl
www.wsb.net.pl

Druk i oprawa

"ESUS" Agencja Reklamowo-Wydawnicza
ul. Wierzbicice 35, 61-855 Poznań
tel./fax. 61 835 35 36
www.esus.pl
Wydanie pierwsze
Druk ukończono w listopadzie 2015 r.

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne (Marek ILNICKI, Jakub KUFEL)	11
Zamiast wstępu <i>Kontrwywiadowcza ochrona osób</i> (Andrzej KAPKOWSKI)	13
Rozdział 1: MIĘDZYNARODOWE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA	21
<i>Zwalczanie terroryzmu w kontekście zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego</i> (Michał PŁACHTA)	23
<i>Zwalczanie przestępczości zorganizowanej w świetle badań</i> (Jerzy GAŚSIOROWSKI)	57
<i>Propaganda kalifatu jako narzędzie dezinformacji</i> (Magdalena EI GHAMARI).....	79
<i>Współpraca w ramach bezpieczeństwa na linii Polska – Stany Zjednoczone</i> (Mateusz HARZOWSKI)	97
<i>Wschodni wymiar bezpieczeństwa Polski: ewolucja polskiej myśli strategicznej wobec Federacji Rosyjskiej w latach 1989-2014</i> (Krzysztof ŻĘGOTA).....	109
<i>Polityka Polski oraz Niemiec wobec Ukrainy w latach 1991-2014 – zarys problemu i próba bilansu</i> (Marcin PIĄTEK)	121
<i>Współpraca Polski z Interpolem jako element realizacji strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej</i> (Adrian SZUMSKI)	137
<i>Wyzwania wynikające z uczestnictwa Polski w Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności w aspekcie oceny zdolności zarządzania ryzykiem</i> (Tomasz PLASOTA, Inga ABGAROWICZ)	145
Rozdział 2: OCHRONNY I OBRONNY WYMIAR BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	163
<i>System zarządzania kryzysowego w nowej strategii bezpieczeństwa narodowego</i> (Grzegorz PIETREK).....	165
<i>Koncepcja zintegrowanego systemu wspomagania decyzji – wpływ na sprawność i skuteczność działań Centrum Zarządzania Kryzysowego</i> (Karolina ANZULEWICZ).....	173
<i>Rola Służb Ochrony Osób i Mienia w eliminowaniu ryzyka wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury krytycznej</i> (Maciej JANUSZKIEWICZ)	193

<i>Najwyższa Izba Kontroli – organ kontroli państwowej</i> (Małgorzata REJMAN-KAROLEWSKA)	207
<i>Przejazdy kibiców piłkarskich w kontekście relacji pomiędzy fanami, a rola Policji jako przykład sprawności i skuteczności państwa w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego</i> (Andrzej KAMIŃSKI)	219
<i>Działania prewencyjno-edukacyjne Policji na rzecz bezpieczeństwa w ruchu drogowym</i> (Brygida BUNIEK, Marian KOPCZEWSKI)	229
<i>Rola i zadania Straży Miejskiej w bezpieczeństwie miasta</i> (Agnieszka GAJDA)	243
<i>Współpraca Państwowej Straży Pożarnej (PSP) z Ochotniczymi Strażami Pożarnymi (OSP) podczas zagrożeń miejscowych</i> (Monika ŁUSZKIEWICZ)	257
<i>Dylematy przygotowania i szkolenia rezerw osobowych, jako podstawowego źródła zasilania armii czasu „W”, w przypadku potencjalnego konfliktu, również o charakterze hybrydowym – wybrane aspekty</i> (Edward PAŁKA)	269
<i>Edukacja pletwonurków w Polsce na rzecz bezpieczeństwa państwa w latach 1954-1989, a stan dzisiejszy</i> (Grzegorz GNIWKIEWICZ, Iwona PIETKIEWICZ)	283
<i>Przygotowanie grup interwencyjnych Służby Więziennej do wsparcia systemu bezpieczeństwa narodowego</i> (Leszek KOŁTUN)	299
Rozdział 3: CYBERSFERA – SZANSE I ZAGROŻENIA	313
<i>Bezpieczeństwo systemów komputerowych</i> (Paweł MATUSZCZYK)	315
<i>Współczesne zagrożenia dla informacji i systemów informatycznych</i> (Iwona ISKIERKA)	327
<i>Bezpieczeństwo informacyjne jako istotny element bezpieczeństwa państwa</i> (Hanna SOMMER)	335
<i>Anonimowość w Internecie jednym z warunków bezpieczeństwa jednostki w cyberprzestrzeni</i> (Piotr BOROWIK, Zbigniew WEŹGOWIEC)	347
<i>Identyfikacja potrzeb militarnych państwa w obszarze cyberbezpieczeństwa</i> (Maciej MARCZYK)	357
<i>Wykorzystanie cyberprzestrzeni w działaniach wojennych</i> (Sławomir ISKIERKA, Janusz KRZEMIŃSKI, Zbigniew WEŹGOWIEC)	371
<i>Poziom edukacji funkcjonariuszy Policji w zakresie wykorzystania narzędzi informatycznych</i> (Krystian MAMZER, Paweł ŻOTKIEWICZ)	381

Rozdział 4: GRANICE PAŃSTWOWE W SYSTEMIE BEZPIECZEŃSTWA NARODOWEGO	391
<i>Rola i zadania Straży Granicznej w utrzymaniu bezpieczeństwa. Zarys problemu</i>	
(Zbigniew GRZYWNA).....	393
<i>Straż Graniczna w procesie zapewnienia bezpieczeństwa w portach lotniczych</i>	
(Mirosław RYCHLIK, Tomasz NEUBAUER, Marek ILNICKI).....	411
<i>Działania Straży Granicznej w zakresie zwalczania nielegalnej migracji na przykładzie Bieszczadzkiego Oddziału Straży Granicznej w Przemyśle w okresie 2007-2012</i>	
(Dariusz MAMCZURA).....	425
<i>Dylematy metodologiczne bezpieczeństwa obszaru Przygranicza Wschodniego</i>	
(Dariusz JURCZAK).....	437
<i>Paszport jako narzędzie ochrony państwa. Rola i znaczenie polityki paszportowej w procesie zapewniania bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej</i>	
(Bartosz WUJEC).....	461
<i>Noty biograficzne</i>	475

CONTENTS

Introduction (Marek ILNICKI, Jakub KUFEL)	11
Instead of the introduction <i>Counterintelligence people protection</i> (Andrzej KAPKOWSKI)	13
Chapter 1: INTERNATIONAL CONDITIONS OF THE STATE SECURITY	21
<i>Combatting terrorism in the context of internal security</i> (Michał PŁACHTA)	23
<i>Fight against crime in the view of the research</i> (Jerzy GĄSIOROWSKI)	57
<i>Propaganda as a tool misinformation of khilafat</i> (Magdalena EI GHAMARI)	79
<i>Cooperation within the safety between Poland – United States</i> (Mateusz HARZOWSKI)	97
<i>The Eastern dimension of security of Poland: evolution of polish strategic thought towards Russian Federation in 1989-2014</i> (Krzysztof ŻĘGOTA)	109
<i>Polish and German policy towards Ukraine in the period 1991-2014- the outline of the problem and the attempt of balance</i> (Marcin PIĄTEK)	121
<i>Poland's cooperation with Interpol as an element of realization of the Poland national security strategy</i> (Adrian SZUMSKI)	137
<i>The challenges resulting from Polish participation in Community Civil Protection Mechanism in terms of assessment of risk management capability</i> (Tomasz PLASOTA, Inga ABGAROWICZ)	145
Chapter 2: PROTECTIVE AND DEFENSIVE DIMENSION OF THE NATIONAL SECURITY	163
<i>System of the crisis management in the new strategy of the national security</i> (Grzegorz PIETREK)	165
<i>The concept of integrated decision support system - the impact on the efficiency and effectiveness of the Crisis Management Center</i> (Karolina ANZULEWICZ)	173
<i>The role of Guard People and Property in eliminating the risk of threats to critical infrastructure</i> (Maciej JANUSZKIEWICZ)	193

<i>Supreme Audit Office – state audit body</i> (Małgorzata REJMAN-KAROLEWSKA)	207
<i>Travel of football fans in the context of the relations between the fans and the role of the Police as an example of the efficiency and effectiveness of the state in ensuring public order and security</i> (Andrzej KAMIŃSKI)	219
<i>Police preventive action for road safety</i> (Brygida BUNIEK, Marian KOPCZEWSKI)	229
<i>The role and tasks of the Municipal Police in the safety of the city</i> (Agnieszka GAJDA)	243
<i>State Fire Service (SFS) and Voluntary Fire Brigade (VBR) cooperation during local threats</i> (Monika ŁUSZKIEWICZ)	257
<i>Dilemmas of preparation and training of reserve personnel as the main power source in the war time in case of a potential conflict as well as a hybrid war – a chosen aspects</i> (Edward PAŁKA)	269
<i>Scuba divers education for the safety of the country in the years 1954-1989, and the condition today</i> (Grzegorz GNIWKIEWICZ, Iwona PIETKIEWICZ)	283
<i>The preparation of Prison Service Intervention Groups to support National Security System</i> (Leszek KOŁTUN)	299
Chapter 2: CYBERSPACE – CHANCES AND THREATS	313
<i>Security computer systems</i> (Paweł MATUSZCZYK)	315
<i>Contemporary threats to information and computer systems</i> (Iwona ISKIERKA)	327
<i>Information security as important part of national security</i> (Hanna SOMMER)	335
<i>Anonymity in the Internet as one of the safety conditions in cyberspace</i> (Piotr BOROWIK, Zbigniew WEŻGOWIEC)	347
<i>Identification of the state military needs in the field of cyberspace</i> (Maciej MARCZYK)	357
<i>Application cyberspace in hostilities</i> (Sławomir ISKIERKA, Janusz KRZEMIŃSKI, Zbigniew WEŻGOWIEC)	371
<i>The level of education to use of electronic tools in computer science to Police station</i> (Krystian MAMZER, Paweł ŻOTKIEWICZ)	381

Chapter 4: STATE BORDERS IN THE NATIONAL SECURITY SYSTEM.....	391
<i>The role and tasks of the Border Guard to maintain security. Preliminary outline of the problem</i>	
(Zbigniew GRZYWNA).....	393
<i>The Border Guard in the process of the assurance of the safety in airports</i>	
(Mirosław RYCHLIK, Tomasz NEUBAUER, Marek ILNICKI).....	411
<i>Effectiveness of the Border Guard in combating illegal migration as shown by functioning of Bieszczady Mountains Border Guard Unit (BiOSG) in Przemysl in the period 2007-2012</i>	
(Dariusz MAMCZURA).....	425
<i>Methodological dilemmas of Eastern Border area security</i>	
(Dariusz JURCZAK).....	437
<i>Passport as a tool of state protection. The role and importance of the passport politic in ensuring the security of Poland</i>	
(Bartosz WUJEC).....	461
Notes on authors'	475

Słowo wstępne

Świadomość aktualnej sytuacji budowana w oparciu o adekwatną percepcję współczesnych zdarzeń oraz rozpoznanych dążeń kształtujących ją podmiotów, a także wnikliwą analizę zjawisk i procesów wpływających na stan i poziom bezpieczeństwa państwa daje podstawę skoordynowanym działaniom na rzecz utrzymania i wzmocnienia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej. Systemowy, komplementarny wymiar aktywności władzy publicznej opartej na wspólnej trosce o pokojowy i harmonijny rozwój Polski jest niezbywalną powinnością wszystkich Polaków. Konstatacje te stanowią uzasadnienie i inspirację dla przeprowadzenia naukowej debaty, której ramy nakreśliła zatwierdzona 5 listopada 2014 roku przez Prezydenta Bronisława Komorowskiego Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej.

Opracowanie przez Radę Ministrów i przedłożenie Strategii do zatwierdzenia było poprzedzone Strategicznym Przeglądem Bezpieczeństwa Narodowego zainicjowanym przez Prezydenta RP. Wyniki Przeglądu odnoszące się w analityczny sposób do stanu systemu bezpieczeństwa państwa zostały wykorzystane w przygotowaniu nowej Strategii. W Przeglądzie uczestniczyli uznani eksperci ze środowisk naukowych oraz fachowcy z zakresu bezpieczeństwa stosowanego. Strategia z 2014 roku zastąpiła Strategię obowiązującą od 2007 roku.

Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej wskazuje interesy narodowe i cele strategiczne w obszarze bezpieczeństwa wynikające z wartości i zasad ich funkcjonowania określonych w Konstytucji RP. Prezentuje powinności państwa na tle zidentyfikowanych i prognozowanych szans oraz zagrożeń bezpieczeństwa występujących w środowisku wewnętrznym i otoczeniu międzynarodowym Polski. Charakteryzuje elementy potencjału oraz organizację systemu bezpieczeństwa narodowego zwracając uwagę na potrzebę integracji pozostających w dyspozycji państwa zasobów natury obronnej, ochronnej, społecznej i gospodarczej. Odpowiedzialnością za realizację postanowień Strategii w głównej mierze obciążono administrację publiczną naszego kraju.

Niniejsza książka stanowi próbę interpretacji wybranych tez i kierunków realizacyjnych dla jednostki, środowiska, państwa objętych unormowaniami obowiązującej Strategii. Na strukturę prezentowanej monografii wpłynęła treść poszczególnych artykułów, które objaśniają zawartą w nich problematykę w formie analitycznej oceny racjonalności, sprawności i skuteczności działania odpowiedzialnych za bezpieczeństwo podmiotów. Odnoszą się one również do obiektywnych uwarunkowań towarzyszących podejmowanym trudom zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania i zrównoważonego rozwoju państwa. Materia i wieloaspektowość wywodów nakazała usystematyzować publikacje autorów w oparciu o cztery rozdziały książki.

Wprowadzeniem do przedstawienia naukowych poglądów jest artykuł Andrzeja Kapkowskiego, *Kontrwywiadowcza ochrona osób*. Autor przypomina o międzynarodowej rywalizacji służb specjalnych w zakresie zdobywania i ochrony istotnych dla szeroko rozumianego bezpieczeństwa informacji. Udziela wskazówek jak postępować i jak unikać sytuacji skutkujących utratą kontrwywiadowczej

gwarancji bezpieczeństwa. Ostrzega przed trwale aktualną aktywnością, ofensywą obcych wywiadów wobec osób zaangażowanych w zarządzanie sprawami państwa.

Rozdział pierwszy zatytułowany: „Międzynarodowe uwarunkowania bezpieczeństwa państwa” zawiera analizę współczesnych transgranicznych zagrożeń bezpieczeństwa, przedstawia podejmowane przez Polskę inicjatywy oraz współpracę realizowaną na rzecz utrzymania globalnego ładu pokojowego.

Rozdział drugi pod tytułem: „Ochronny i obronny wymiar bezpieczeństwa narodowego” dotyczy wybranych systemów i zasobów pozostających w dyspozycji państwa, których wykorzystanie wzmacnia reakcję na zagrożenia i ryzyka ich wystąpienia związane głównie z wewnętrznym bezpieczeństwem kraju.

Rozdział trzeci zatytułowany: „Cybersfera – szanse i zagrożenia” odnosi się do dwoistej roli systemów teleinformatycznych oraz programów i sieci komputerowych używanych zarówno przez organy odpowiedzialne za zapewnienie bezpieczeństwa, jak i organizacje przestępcze. Jednym i drugim ułatwiają one osiągnięcie założonych celów własnego funkcjonowania i wzajemnego na siebie oddziaływania.

Rozdział czwarty pod tytułem: „Granice państwowe w systemie bezpieczeństwa narodowego” gromadzi przemyślenia autorów na temat funkcji granic państwowych, w tym ich znaczenia w zwalczaniu międzynarodowej przestępczości oraz udziału Straży Granicznej w działaniach ochronnych wspierających bezpieczeństwo Polski.

W przedłożonej czytelnikowi monografii ujęto poglądy specjalistów wybranych sektorów bezpieczeństwa przybliżające nam współczesne wyzwania i zarysowujące się tendencje rozwoju zjawisk wywierających wpływ na wielorakie bezpieczeństwo. Dziękując autorom poszczególnych publikacji za podzielenie się wynikami swoich badań wyrażamy satysfakcję z udziału, wkładu prezentowanego opracowania do toczącego się dyskursu nad rodzajem i kierunkami działań na rzecz pomyślności naszej ojczyzny.

Marek ILNICKI
Jakub KUFEL

Zamiast Wstępu

Andrzej KAPKOWSKI

Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa i Ochrony im. Marszałka Józefa Piłsudskiego

KONTRWYWIADOWCZA OCHRONA OSÓB

Konflikt ukraińsko-rosyjski, oraz ostatnie afery podsłuchowe w Polsce wprowadziły do obszaru zagrożeń dla bezpieczeństwa państwa nowe jakości. Jednym z ważniejszych aspektów tych zagrożeń jest problem kontrwywiadowczej osłony osób pełniących ważne funkcje publiczne a w szerszym znaczeniu osób dysponujących dotarciem do informacji chronionych. Jest oczywistym, że nawet najlepsze strategie wojskowe i technologie nie zapewnią sukcesu, jeżeli przeciwnik będzie inwigilował nasze ośrodki decyzyjne i posiadał w nich wpływową agenturę.

Słowa słynnego, żyjącego 2,5 tys. lat temu chińskiego stratega Sun-Tzu, iż wojny wygrywa się dobrym wywiadem i agenturą ciągle są aktualne.¹

Świadczy o tym choćby udana operacja CIA przeciwko Bin Ladenowi, którego nie udało się wytropić gdyby nie wsparcie agenturalne, a także prowadzenie aktywnego wywiadu biograficznego nawet wobec sojusznika np.: afera wikileaks i podsłuchiwanie Angeli Merkel.

W klasycznym rozumieniu ochrona kontrwywiadowcza osób oznacza zespół działań kontrwywiadu, których celem jest niedopuszczenie by obce służby specjalne tworzyły i wykorzystywały w naszym społeczeństwie osobowe źródła informacji oraz inwigilowały osoby chronione.

Źródła osobowe to pozyskana agentura tajnie i odpłatnie przekazująca informacje stosownie do zapotrzebowań wywiadowczych, ale także tzw. użyteczne kontakty pozwalające przez niewiedzę i lekkomyślność rozpytywać się bez formalnej współpracy z wywiadem.

W formule rozszerzonej wśród podmiotów zainteresowanych posiadaniem u przeciwnika informatorów należy wymienić wywiad konkurencyjny, wywiadownie, lobbystów i różne, najczęściej biznesowo-polityczne grupy interesów. W odróżnieniu od zewnętrznych, obcych służb wywiadowczych są to nierzadko podmioty wewnątrz krajowe a przejmowanie informacji rozgrywa się nie tyle w obszarze podstawowych interesów państwowych, co w obszarze wpływów interesów finansowych rywalizujących grup.

Skalę zagrożeń wywiadowczych dla osób trudno precyzyjnie szacować, bo jest to w istocie sfera objęta tajemnicą, tym niemniej użyteczne parametry uwzględniane przez kontrwywiad to:

- intensywność działań wywiadowczych przeciwnika, a w tym liczba ustalonych penetracji wywiadowczych wobec obiektów i osób;
- przypadki prób werbunku naszych obywateli;
- liczebność obcych struktur wywiadowczych na naszym terenie uwzględniając zarówno rezydentury działające z pozycji dyplomatyczno-konsularnych jak i pozadyplomatycznych instytucji przykrycia wywiadowczego;

¹ Za S. Zalewski, *Służby specjalne w państwie demokratycznym*. Warszawa 2002, s. 19-20

- fakty technicznego inwigilowania obiektów i osób np. poprzez monitoring sieci teleinformatycznej i telekomunikacyjnej oraz przejmowanie ulotu elektromagnetycznego;
- incydenty w sferze ochrony informacji niejawnych.

Kontrwywiadowcze zabezpieczenie prowadzone jest w układzie trzech podstawowych elementów. To osoby chronione, własny kontrwywiad odpowiedzialny za organizację i stan zabezpieczenia i obcy wywiad aktywny w budowie i eksploatacji sieci informatorów.

Warunkiem skutecznej ochrony kontrwywiadowczej jest przestrzeganie dwóch fundamentalnych zasad:

- Współdziałanie osoby chronionej z własnymi służbami kontrwywiadowczymi.

Płaszczyzną tej współpracy jest przeszkolenie kontrwywiadowcze osób chronionych, ich gotowość do sygnalizowania ekspertom z kontrwywiadu problemów i wątpliwości z tego zakresu, oraz otwartość na pouczenia i sugestie ekspertów.

- Wzajemne zaufanie osób chronionych i służb kontrwywiadu.

Szczególnie ważne jest, by osoby chronione miały przekonanie, że kontrwywiad nie jest dla nich zagrożeniem lecz oparciem pomocnym w poruszaniu się w środowisku, w którym w zawołowanej formie funkcjonują oficerowie wywiadu, ich agenci, podejrzani lobbyści a czasami i przestępcy w białych kołnierzykach.

W specyficznych, polskich warunkach droga do wykształcenia takiego zaufania jest jeszcze daleka. Ciągłe obserwowalne są fakty niedowierzania własnym służbom specjalnym a nawet wykorzystywania ich do politycznych, partykularnych celów np. gra teczkami, afera gruntowa itp. Niestety służby, uznając zwierzchnictwo polityczne dają się w taką rolę wpisywać.

Kontrwywiadowcza ochrona osób jest realizowana w następujących procedurach:

- Typowanie osób, które z racji interesującego, zawodowego uplasowania i wartościowego potencjału informacyjnego są szczególnie narażone na indagacje i pozyskania;
- Przeszkolenie kontrwywiadowcze w ramach którego następuje:
 - wskazywanie środowiska z którego mogą być wyprowadzone sondáže i oferty współpracy,
 - określenie oznak podejrzanego, wywiadowczego zainteresowania daną osobą,
 - scharakteryzowanie typowych nieostrożności popełnianych w kontaktach ze środowiskiem wywiadowczym oraz zasad bezpieczeństwa wymagających przestrzegania,
 - określenie linii postępowania na wypadek zetknięcia się z konkretną propozycją współpracy wywiadowczej.

Poza szkoleniem, służby wypracowały szereg innych procedur kontrwywiadowczej ochrony osób. Podstawowe z nich to:

- uprzedzanie osoby chronionej o pojawieniu się w jej otoczeniu jednostek podejrzanych, pozostających w zainteresowaniu służb,

- prowadzenie tzw. dialogów operacyjnych z osobami utrzymującymi kontakty ze środowiskiem wywiadowczym i potencjalnie narażonymi na indagację.

Celem tych rozmów jest przede wszystkim ocena realności zagrożeń, budowa klimatu zaufania i określenie podstawy do ewentualnego konstruowania dalszych działań,

- podejmowanie sprawdzeń miejsc i osób dla wyjaśnienia, czy nie zaistniało zagrożenie nielegalnym monitoringiem bądź inwigilacją,
- nadzorowanie procedur dotyczących dopuszczzeń i ochrony informacji niejawnych,
- wszczynanie przedsięwzięć kontrolnych wobec osób, które ujawniły zainteresowania wywiadowcze, bądź w związku z innymi zdarzeniami w obszarze ochrony kontrwywiadowczej,
- rozwijanie operacyjnych naprowadzeń na aktywność agenturalną przeciwnika. Działania te polegać mogą na tworzeniu źródeł osobowych w środowiskach zainteresowania wywiadowczego oraz przedsięwzięciach technicznych wobec ustalonych obiektów i figurantów.

Osoby chronione

Osoby atrakcyjne dla obcych wywiadów i wymagające kontrwywiadowczej osłony to jednostki z dostępem do źródłowych informacji w obszarze gospodarki, finansów, wojska, polityki, służby zagranicznej, służb specjalnych i nowoczesnych technologii. To także osoby rokujące na szybką karierę, mające znaczące powiązania personalne, uczestniczące w międzynarodowych kontaktach oraz wymianie stypendialnej.

Większość zdemaskowanych w Polsce w ostatnich latach agentów obcego wywiadu to przedstawiciele w/w środowisk. Ochrony kontrwywiadowczej wymagają również specjaliści zatrudnieni w prywatnych firmach o dużym potencjale wytwórczym i technologicznym.

Środowisko wywiadowcze

Podstawowe środowiska wywiadowcze to kadrowi oficerowie wywiadu posadowieni w placówkach dyplomatyczno-konsularnych na stanowiskach dających im tytuł do utrzymywania rozległych oficjalno-towarzyskich kontaktów z obywatelami polskimi. Obsługa tych kontaktów, sondowanie opinii, wyławianie ciekawszych rozmówców, werbowanie i tajne łącznikowanie to główne zadania tzw. rezydentury placówkowej.

Wywiadowcy poza rezydenturą placówkową to przedstawiciele różnych firm, spółek, fundacji, towarzystw itp. prowadzących oficjalną działalność produkcyjno-usługową bądź doradczą i stanowiąca przykrycie dla zadań wywiadowczych. To także ich własna, polska a nawet cudzoziemska agentura funkcjonująca w naturalnych kontaktach z polskimi obiektami. Obecnie zagrożenia wywiadowcze łączone są przede wszystkim z rosyjskimi służbami specjalnymi i innymi współpracującymi z Rosją.

Cechą charakterystyczną środowiska wywiadowczego jest wyprowadzanie działań z pozycji życzliwego pozornie dyplomaty, zaprzyjaźnionego cudzoziemskiego partnera zawodowego, bądź nawet znajomego Polaka np. Marek Zieliński.²

Zalecenia szkoleniowe

Zadaniem szkolenia jest wprowadzenie osób chronionych kontrwywiadowczo w problematykę zagrożeń ich rozpoznawanie i procedury bezpieczeństwa. Kwestie podstawowe to:

- Pouczenie osoby chronionej, że oznakami wywiadowczego zainteresowania mogą być próby przeniesienia kontaktu służbowego na płaszczyznę nieoficjalno-towarzyską, delikatne początkowo sondáže a następnie oferty – zamówienia na dobrze płatną niegroźną usługę np. opracowanie jakiegoś tematu – fundowane wyjazdy wypoczynkowe, prezenty i wspólne rozrywki, czasem o seksualnym zabarwieniu. Może to również być propozycja pomocy w rozwiązywaniu życiowych problemów, zainteresowanie sprawami rodzinno-zawodowymi, czy wprowadzenie nowego znajomego, który później okazuje się być werbownikiem.
- Wskazanie, że rzeczywistym celem tych działań jest wprowadzenie osoby w konwencję zależności i zobowiązań moralnych, oraz wypracowanie materiałów nacisku ograniczających możliwości swobodnego wyboru.
- Zachowanie umiaru i samokontroli w kontaktach ze środowiskiem wywiadowczym a zwłaszcza:
 - niepodejmowanie poufnych tematów wśród mało znanych osób, w miejscach niesprawdzonych, rozmowach telefonicznych i w korespondencji zgodnie z zasadą wiem co mówię, gdzie i do kogo, lecz nie zawsze mówię to co wiem,
 - nieprzyjmowanie kuszących ofert i kosztownych uprzejmości zwłaszcza od osób w gruncie rzeczy obcych, niesprawdzonych,
 - przestrzeganie obowiązujących procedur zawodowych dotyczących szczególnie ochrony informacji oraz ogólnie obowiązujących norm prawnych i moralnych,
 - zachowanie szczególnej ostrożności podczas pobytu na terenie przeciwnika ze świadomością możliwości zastosowania przez niego takich środków jak tajna obserwacja, podsłuch, podgląd tajne przeszukanie a nawet prowokacja,
 - chronienie własnego komputera, telefonu komórkowego, samochodu, mieszkania, biura, prywatnych kluczy i dokumentów przez dostępem osób trzecich,
 - niezostawianie materiałów cennych informacyjnie nawet w zamkniętych i posiadających sejfy pomieszczeniach ze względu na iluzoryczność zabezpieczeń. Profesjonaliści ze służb dają sobie radę z zabezpieczeniami nie zostawiając śladów.

² Agent GRU zdemaskowany i zatrzymany przez UOP w 1993 r., wystawiający wywiadowi rosyjskiemu swoich znajomych z okresu pracy w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych, przypomnienie własne. Sprawa M. Zielińskiego przedstawiona jest w słowniku Polskie Służby Specjalne pod red. K. Wojtaszczyk, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Katedra Europeistyki. Warszawa 2011, s. 196

Powyższe zalecenia mają znaczenie ostrzegawczo-prewencyjne. Ich celem jest zapobiegnięcie popełnianiu nieostrożności ułatwiających przeciwnikowi indagację, przejęcie informacji i werbunki.

W razie zaistnienia podejrzanych incydentów konieczne jest poinformowanie właściwego przełożonego i zastosowanie się do zaleceń eksperta do spraw kontrwywiadowczego zabezpieczenia.

Z uwagi na coraz częstsze obecnie budowanie komórek bezpieczeństwa w znaczących firmach prywatnych podstawowe problemy zabezpieczenia pracowników tych firm przed działaniem wywiadu konkurencyjnego mogą być realizowane przez w/w komórki. Zazwyczaj zatrudnieni są w nich byli oficerowie służb wywiadu i kontrwywiadu dysponujący właściwą wiedzą i doświadczeniem.

Inne procedury bezpieczeństwa

Obowiązkiem służb specjalnych jest uprzedzanie osób chronionych o możliwości zatknięcia się z inwigilacją bądź pojawieniem się w jej otoczeniu jednostki niezasługującej na zaufanie, podejrzanej bądź rozpracowywanej. Tego rodzaju naprowadzenia służby uzyskują z własnych przedsięwzięć operacyjno-technicznych, dotyczących kontrolowanych figurantów i obiektów. Jest rzeczą ważną by w tego rodzaju sytuacjach służby zachowywały wobec osoby chronionej całkowitą przejrzystość swoich decyzji i czytelność intencji. Wskazane jest również by osoby chronione same sygnalizowały obawy i potrzeby sprawdzeń określonych kontaktów i miejsc.

W uzasadnionych przypadkach dopuszczalne jest sprawdzanie przez służby kontrwywiadu sprzętu elektronicznego, samochodu i użytkowanych przez osoby chronione pomieszczeń pod kątem wykrycia ewentualnych urządzeń inwigilacyjnych. Działania takie mogą być realizowane wyłącznie w porozumieniu i za zgodą osób chronionych bądź na ich wniosek.

Wachlarz przedsięwzięć wobec osób podejmujących indagacje, werbunki i stosujących w tym celu różnorakie presje jest dość szeroki i zależy od tego, czy i w jakim stopniu zostało naruszone prawo oraz czy sprawca posiada status dyplomaty. Konsekwencją może być wszczęcie rozpracowania, wydalenie z kraju, areszt, odcięcie od kontaktów itp.

Kontrwywiadowcza ochrona osób to domena kontrwywiadu Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służby Kontrwywiadu Wojskowego. W wielu wypadkach konieczna może okazać się współpraca z Biurem Ochrony Rządu, CBA czy CBŚ.³ Im pełniejsza kooperacja tych służb tym lepsze kontrwywiadowcze zabezpieczenie osób i kraju.

Uwagi i wnioski

Przyczyn ciągle niedostatecznego poziomu kontrwywiadowczej ochrony osób należy szukać nie tyle w braku procedur bezpieczeństwa czy złego ich stosowania, co w lekceważeniu zagrożeń wywiadowczych i znikomym poczucie konieczności współdziałania z własnymi służbami ochrony państwa.

W PRL państwo głęboko kontrolowało i limitowało kontakty z wrogiem Zachodem i środowiskiem obcych wywiadów a zależny obywatel odczuwał respekt przed służbami specjalnymi. W nowych warunkach ustrojowo-gospodarczych

³ S. Sulowski, M. Brzeziński, *Bezpieczeństwo Wewnętrzne Państwa*. Warszawa 2009, s. 232-239

obywatel a nawet urzędnik państwowy świadom należnej mu wolności dysponuje szeroką płaszczyzną kontaktów z zagranicznymi podmiotami, czasem realizuje się w nich zawodowo i dowartościowuje nie zawsze zdając sobie sprawę z zagrożeń.

Strach przed służbami minął, ale nie wykształciło się nawet wśród osób publicznych zaufanie do kontrwywiadu i wywiadu oraz potrzeba korzystania z ich umiejętności.

Czynniki kształtujące relacje między służbami specjalnymi a społeczeństwem to przede wszystkim:

- poziom wykształcenia służb, osiągane przez niech wyniki i godne, partnerskie traktowanie obywatela,
- sposób przedstawiania służb przez media,
- stosunek polityków a zwłaszcza opozycji do służb specjalnych.

W doświadczeniach transformacyjnych ujemnie musiały się odbić na społecznej pozycji służb takie zdarzenia jak lustracja źródeł wywiadu i kontrwywiadu, niefortunne działania wobec premiera Oleksego czy posłanki Sawickiej oraz przypisywanie służbom spiskowego udziału we wszystkich wydarzeniach aferowo-kryzysowych.

Szansę na zmianę należy widzieć w zwiększeniu edukacyjnej roli kontrwywiadu wobec określonej kadry urzędników państwowych, bardziej rygorystyczny nadzór nad przestrzeganiem procedur dotyczących dopuszczania do informacji niejawnych oraz zintensyfikowanie dialogów operacyjnych z osobami pozostającymi w kontaktach ze środowiskiem wywiadowczym. Formuła tych działań winna odpowiadać powadze problemu. Wskazane jest, by dialogi kontrwywiadowcze oraz rozmowy z osobami ubiegającymi się o dopuszczenie do informacji niejawnych prowadzili doświadczeni oficerowie umiejący budować uznanie dla służby. Ważne jest też by gwarancje bezpieczeństwa i dyskrecji dawane obywatelom zawsze były przestrzegane, a politycy powstrzymywali się przed wnikaniem służb w rozgrywki partyjno-personalne.

Streszczenie

Warunkiem skutecznej ochrony kontrwywiadowczej osób jest profesjonalizm służby kontrwywiadu, współdziałanie osoby chronionej z własnymi służbami kontrwywiadowczymi w zakresie sygnalizowania problemów oraz przyjmowania sugestii oficerów kontrwywiadu a także wzajemne zaufanie i zrozumienie, że kontrwywiad jest profesjonalną służbą pomocną w poruszaniu się w środowisku, w którym w zawołowanej formie funkcjonują agenci obcych służb. Zaufanie to powinno stanowić nową, pozytywną jakość w relacjach między rodzimymi służbami specjalnymi a społeczeństwem i zastąpić lukę po uprzedzeniach i lęku jaki dominował w tych relacjach w PRL. Celem niniejszej publikacji jest uwrażliwienie społeczeństwa, zwłaszcza osób pozostających w zainteresowaniu obcych służb wywiadowczych, w przedmiocie zagrożeń dla bezpieczeństwa kontrwywiadowczego Polski i sposobów im przeciwdziałania.

Słowa kluczowe: działania wywiadowcze, ochrona kontrwywiadowcza, bezpieczeństwo państwa

Summary

The condition of effective counterintelligence protection of people is professionalism of counter-intelligence service, the co-operation with the protected person with his or her own counter-intelligence service in terms of signaling problems and considering suggestions of counterintelligence officers and also, in the spirit of mutual confidence, sharing the same understanding of the counter-intelligence role as being a professional service helpful in acting in the environment, where in veiled form the foreign intelligence service agents function. The above directive is supposed to create a new positive value in relations between national services and society and fill in the gap, which appeared due to prejudice and fear, which dominated the relations in the Polish People's Republic. The present publication is aimed to sensitize society - especially, people who are in the focus of interest of the present services - to the threats to security concerning Polish counterintelligence service and the methods of counteracting the threats in question

Key words: intelligence actions, counterintelligence protection, state security

Bibliografia

1. Sulowski S., Brzeziński M., *Bezpieczeństwo Wewnętrzne Państwa*. Warszawa 2009
2. Wojtaszczyk K., *Słownik Polskie Służby Specjalne*, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Katedra Europeistyki. Warszawa 2011
3. Zalewski S., *Służby specjalne w państwie demokratycznym*. Warszawa 2002

ROZDZIAŁ 1

MIĘDZYNARODOWE UWARUNKOWANIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

ZWALCZANIE TERRORYZMU W KONTEKŚCIE ZAPEWNIENIA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

1. Uwagi wstępne

Relacje zamieszczane w środkach masowego przekazu w ostatnich miesiącach nie pozostawiają wątpliwości, że od dość dawna toczy się globalna wojna z terroryzmem i terrorystami. Co grosza, zamachy dokonane choćby tylko w samym 2015 roku utwierdzają w przekonaniu, że Hannibal ante portas.

Uciekinierzy z obszarów objętych wojną, głodem, prześladowaniami są zdesperowani na tyle, aby podjąć niemal każde ryzyko, byle tylko dotrzeć do Europy. Niebezpieczeństwo czyha ze strony m. in. przemytników oraz naturalnej drogi, która wiedzie z Afryki Północnej przez Morze Śródziemne. Ostatnio doszło nowe zagrożenie ze strony tzw. Państwa Islamskiego (IS, ISIS), jak wynika z przechwyconego listu i rozmów telefonicznych dżihadystów. Terrorysty mogą ukrywać się na imigranckich łodziach lub, w obliczu militarnej interwencji, mogliby wysłać na morze setki łodzi z pół milionem zdesperowanych uciekinierów na pokładach, by doprowadzić do chaosu.¹

Wprawdzie wykorzystanie przemytniczego sprzętu pływającego przeznaczonego do przerzucania uciekinierów (nielegalnych imigrantów) przez terrorystów jest możliwe, nie mniej jednak eksperci uspokajali, że nie jest to równoznaczne z otwarciem nowego frontu ani z wizją inwazji terrorystycznej na Stary Kontynent. Niewątpliwie terrorysty mogą próbować umieszczać swoich ludzi wśród autentycznych uciekinierów, aby przedostać się do Europy. Zdaniem ekspertów, jeżeli dżihadyści przerzucili kilkanaście osób, to nie jesteśmy w „pandemonium terrorystycznym”. Z drugiej strony wydaje się mało prawdopodobne, aby miały to być setki. Można bowiem przyjąć, że tzw. Państwo Islamskie potrzebuje swoich ludzi na Bliskim Wschodzie – jako mięso armatnie, ale też członków organizacji stylizującej się na państwo, a więc do policji religijnej, administracji.²

Niestety, wydarzenia rozgrywające się w basenie Morza Śródziemnego od początku lata 2015 roku unaocznily, jak trudno jest przewidywać coś, co ze swej istoty jest nieprzewidywalne. Zarazem pokazały, jak wątpliwe jest rozpoznanie wywiadowcze, którym dysponuje Zachód. Liczba migrantów wszelkiej maści, którzy przybyli do Europy, już dawno przekroczyła wspomniane pół miliona, a raczej możemy mówić o wielokrotności tej kwoty. Co gorsza, informacje ujawnione po zamachach listopadowych w Paryżu niezbicie potwierdziły hipotezę o przemycaniu wyszkolonych terrorystów wśród rzeszy migrantów, podających fałszywe dane osobowe bądź unikających ich ujawniania bądź wreszcie posługujących się fałszywymi dokumentami tożsamości. Wydarzenie z listopada 2015 roku we Francji, Belgii, Holandii i Niemczech dowodzą, jak trudno jest służbom i organom

¹ M. Gorol, *IS wykorzysta imigrantów uciekających do Europy? Przechwycono wiadomości dżihadystów*, Wirtualna Polska 24.02.2015

² Ibidem

państw europejskich, w tym także krajom członkowskim UE, zapanować nad tym zjawiskiem, zwłaszcza poprzez rzetelną weryfikację danych o przybyszach. Okazało się przy tej okazji, że zewnętrzne granice UE, a zwłaszcza granice strefy Schengen, praktycznie nie stanowią żadnej przeszkody do pokonania.

Włoski dziennik „Il Messaggero” ujawnił ostatnio informację o przechwyconych przez wywiad rozmowach telefonicznych członków IS. Dżihadysty mogą chcieć wykorzystać imigrantów jako „psychologiczną broń”, gdyby Zachód planował militarną interwencję w Libii. Ten makabryczny pomysł przewiduje zmuszenie do wypłynięcia na morze pół miliona ludzi. Przy takiej liczbie uciekinierów jest właściwie pewne, że europejskie służby nie zdołałyby uratować wszystkich.³

Z jednym z postulatów przechwyconego listu dżihadystów trzeba się więc zgodzić: działać należy szybko. Im bardziej tzw. Państwo Islamskie rośnie w siłę, a terytorialnie okrąża Europę, tym łatwiej będzie dżihadystom spełnić ich złowrogie proroctwo. Szef włoskiego MSW Angelino Alfano ostrzegł w wywiadzie dla dziennika „La Repubblica”: „Jeśli bojownicy kalifatu działają szybciej niż zapadają decyzje międzynarodowej wspólnoty, jak możemy ugasić pożar w Libii i zahamować napływ uchodźców? Ryzujemy bezprecedensowy exodus”.⁴

Na tle nadchodzących z frontu wojny z terroryzmem wieści przesyconych szczeniakiem oręża i świstem kul z trudem przebija się głos prawa i prawników. Czyżby potwierdzało to trafność rzymskiej paremii *inter arma silent leges*? Pytanie tylko, czy akurat prawnikom przypada decydujący (czy choćby znaczący) udział w kampanii? Czy nie jest raczej tak, że dla zapewnienia skuteczności podejmowanych działań regulacje prawne nie są w defensywie i czy pryncypia nie muszą ustąpić przed innymi racjami?⁵

Niewiele zjawisk współczesnego świata wywołuje tak gwałtowne a zarazem negatywne emocje, jak terroryzm.⁶ Jest on sprzężony z naszą historią i kulturą a równocześnie wymaga rozpatrywania w kategoriach socjologicznych, ekonomicznych, politycznych i prawnych; wprawdzie zmienia swe oblicze (zwłaszcza jego czynniki o charakterze modalnym),⁷ pozostaje jednak niezmiennie zagrożeniem, destabilizującym prawidłowe funkcjonowanie organizmów państwowych, egzystencję społeczeństw i życie poszczególnych jednostek. Postęp technologiczny oraz globalizacja sprawiły, że stał się zjawiskiem ponad granicami i podziałami, choć jego oddziaływanie jest najsilniejsze na poziomie lokalnym i regionalnym.⁸

Złożonej naturze i genezie samego zjawiska terroryzmu oraz jego globalizacji musi odpowiadać kompleksowy charakter działań i środków podejmowanych w celu zwalczania zarówno głównego nurtu, jak i różnorodnych jego przejawów. Dwa główne źródła przeszkód na drodze do unowocześnienia i usprawnienia międzynarodowej współpracy w sprawach karnych w dziedzinie terroryzmu to brak powszechnie przyjmowanej definicji tego zjawiska na potrzeby prawa karnego⁹

³ Ibidem

⁴ Ibidem

⁵ Zob. szerzej nt. metod zwalczania terroryzmu w kontekście zapewnienia ochrony praw człowieka, M. Płachta, *How to Reconcile the Fight Against Terrorism with Human Rights: The Council of Europe Response*, „International Enforcement Law Reporter”. 2012, t. 28, s. 168-174

⁶ Zob. np. T. Bąk (red.), *Oblicza terroryzmu*. Kraków-Rzeszów 2011, s. 9 i nast.

⁷ M. Tomczak, *Ewolucja terroryzmu. Sprawcy – metody – finanse*. Poznań 2010, s. 151

⁸ W. Dietl, K. Hirschmann, R. Tophoven, *Terroryzm*. Warszawa 2011, s. 21 i nast.

⁹ Szerzej zob. K. Indeki, *Prawo karne wobec terroryzmu i aktu terrorystycznego*. Łódź 1998, s. 150

oraz istniejące do dzisiaj kontrowersje wokół koncepcji przestępstwa politycznego.

Dotychczasowe wysiłki podejmowane na rzecz zdefiniowania terroryzmu wskazują na rozliczne problemy, jakie stwarza na świecie osiągnięcie konsensusu w tej materii. Przyczyn tego stanu można szukać w różnych czynnikach historycznych, społecznych, ekonomicznych. Należy jednak odróżnić kłopoty poszczególnych krajów i ogółu społeczności międzynarodowej. Państwo władne jest ustalić własną definicję, obowiązującą na jego terytorium.¹⁰ Jej elementy determinowane są przez takie czynniki jak: przyjęty system wartości, środki poświęcone na ten cel i charakter ustroju politycznego. Inaczej przedstawia się sytuacja na arenie międzynarodowej. Równość suwerennych podmiotów utrudnia osiągnięcie konsensusu nie tylko w sprawie terroryzmu. Różnorodność kultur, tradycji i interesów, oraz sieć wzajemnych powiązań zdaje się być przeszkodą, ale stanowi także wyzwanie.¹¹

Zalecenie dotyczące kompleksowości działań i środków odnosi się również do instrumentów prawnych. Spośród nich na plan pierwszy wysuwa się pociągnięcie sprawców zamachów czy innego typu aktów terrorystycznych do odpowiedzialności karnej. Aby jednak sprawiedliwości stało się zadość w pełni, a więc aby nie tylko została ona wymierzona, ale także aby społeczeństwo w takim właśnie świetle postrzegało podejmowane kroki, warunkiem *sine qua non* jest ujęcie oskarżonego i postawienie go przed sądem. Dopiero w następnej kolejności pojawiają się pytania dotyczące „okoliczności modalnych” procesu: gdzie?, kiedy?, przed jakim organem?, w oparciu o jaką procedurę?

Poruszane w niniejszym opracowaniu zagadnienia są niezwykle trudne do jednoznacznego rozstrzygnięcia, bowiem na różnorodne kwestie prawne i często sprzeczne z sobą interesy państw nakłada się jeszcze swoisty splot prawa z polityką. Już znalezienie rozwiązań samych tylko problemów prawnych bez cienia przesady można określić jako próbę rozwiązania „kwadratury koła” a to z uwagi na wielość wchodzących w grę i prawem chronionych dóbr i wartości. Podstawowy dylemat to konieczność pogodzenia z jednej strony potrzeb i skuteczności organów ścigania, a z drugiej – nakaz poszanowania praw i wolności obywatelskich. Ponadto, uwzględniając wysoce zaawansowane środki organizacyjno-techniczne stosowane przez współczesne grupy terrorystyczne, rodzi się pytanie, czy można stawiać czoło takiemu wyzwaniu, terroryzmowi XXI wieku, przy pomocy XIX-wiecznych (czy może nawet jeszcze starszych) instrumentów prawnych (zwłaszcza zasad konstytucyjnych)?

2. Konstytucyjny wymiar bezpieczeństwa

Problemem zapewnienia obywatelom bezpieczeństwa zajmował się niedawno Trybunał Konstytucyjny badając zgodność z ustawą zasadniczą szeregu przepisów regulujących stosowanie niektórych technik operacyjnych. Zdaniem Trybunału warunkiem zapewnienia wolności i praw jest zaś poczucie bezpieczeństwa w państwie i braku zagrożeń obywateli. Osiągnięcie tego stanu możliwe jest m.in.

¹⁰ Zob. np. M. Plachta, *UK Supreme Court Rules on the Definition of Terrorism in Regina v Mohammed Gul*, „International Enforcement Law Reporter” 2014, t. 30, s. 53-55; tenże *Defining and Prosecuting Terrorism Under International and Domestic Law: Decision of UK Court of Appeal in Regina v Mohammed Gul*, „International Enforcement Law Reporter” 2012, t. 28, s. 204-206

¹¹ M. Plachta, Recenzja monografii B. Saul, *Defining Terrorism in International Law*, Oxford University Press 2006, ss. 373, „Państwo i Prawo” 2008, nr 5, s. 128

przez zwalczanie przestępczości mogącej zagrażać wolności człowieka – tym terroryzmu – korzystaniu z własności czy podejmowaniu działalności gospodarczej. Z drugiej strony, zdaniem Trybunału, korelatem konstytucyjnego obowiązku państwa, o którym mowa w art. 5 Konstytucji, jest także prawo obywateli do ochrony ich bezpieczeństwa przed zewnętrznymi i wewnętrznymi zagrożeniami, w tym terroryzmem i przestępczością.¹²

Trybunał uznał, że nie istnieje niedająca się przewyciężyć „naturalna antynomia” między zapewnieniem bezpieczeństwa i porządku publicznego a ochroną wolności i praw konstytucyjnych. Niekiedy bowiem wykorzystanie niejawnych metod pracy operacyjnej umożliwia ograniczenie skali przestępczości, a to przekłada się na podniesienie stopnia poczucia bezpieczeństwa obywateli i większą swobodę korzystania z zagwarantowanych im wolności i praw.¹³

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że zasygnalizowana w rozpatrywanej sprawie specyfika nowych technologii i ocena zagrożeń z nimi związanych uzasadnia powierzenie wyspecjalizowanym organom władzy publicznej, jakimi są służby policyjne i służby ochrony państwa (*vide*: art. 103 ust. 2 Konstytucji), adekwatnych uprawnień, dzięki którym będą one w stanie zapobiegać przestępstwom i je wykrywać, ścigać ich sprawców, a także dostarczać informacji na temat zagrożeń dóbr prawnie chronionych. Demokratyczne państwo prawne nie może bowiem ignorować rosnącego znaczenia nowych technologii, a ponadto skali ich wykorzystywania, niekiedy również w celu naruszania prawa. Wymaga to wyposażenia tych służb w stosowne uprawnienia i stworzenia im warunków finansowych i organizacyjnych, umożliwiających efektywną walkę z naruszeniami prawa.¹⁴

Organy władzy publicznej powinny dysponować prawną i faktyczną możliwością wykrywania popełnianych przestępstw i działalności skierowanej przeciwko państwu czy jego konstytucyjnym organom. Powinny one też móc wyprzedzać działania osób naruszających prawo, nie dopuszczając do wystąpienia zagrożeń. W warunkach globalnej przestępczości i przekraczającego granice państw terroryzmu czy przestępczości zorganizowanej istotna jest także prewencja zagrożeń, których wystąpienie może wyrządzić nieodwracalne straty dla dóbr prawnie chronionych.¹⁵

Zdaniem Trybunału brak wyposażenia służb policyjnych oraz służb ochrony państwa w możliwość korzystania ze zdobyczy nowoczesnej techniki, a nawet wyposażenie ich w taką możliwość, lecz w niewystarczającym zakresie, może oznaczać niewywiązanie się państwa z jego konstytucyjnego zadania strzeżenia niepodległości i nienaruszalności terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a także zapewnienia bezpieczeństwa obywateli (art. 5 Konstytucji), czy naruszać zasadę sprawności działania instytucji publicznych (wstęp do Konstytucji). Trybunał przyznał jednak, że niekiedy może powodować naruszenie obowiązków wiążących Polskę umów międzynarodowych zobowiązujących do współdziałania w walce z międzynarodową przestępczością i terroryzmem.¹⁶

¹² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 30 lipca 2014 r., sygn. akt K 23/11. Sentencja została ogłoszona 6 sierpnia 2014 r. w Dz. U. poz. 1055

¹³ Ibidem, ust. 1.8 Uzasadnienia

¹⁴ Ibidem, ust. 1.7 Uzasadnienia

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Ibidem

3. Kwestie organizacyjno-logistyczne

Jak ujawnił angielski dziennik „Guardian” w skali całego kraju zaledwie 4 tys. funkcjonariuszy MI5 (odpowiednika polskiej ABW) śledzi 3 tys. osób podejrzanych o powiązania z islamskim terroryzmem.¹⁷ To oznacza, że na każdego podejrzanego przypada 1,3 funkcjonariusza. A to oznacza, że podejrzani faktycznie nie są w ogóle pilnowani.

Z wypowiedzi przytoczonych przez redakcję „Guardiana” wynika prawda tyleż oczywista, co niezbyt optymistyczna: służby nie są w stanie śledzić wszystkich podejrzanych. Dziś problemem nie jest wytyczenie kręgu podejrzanych o sympatię do islamskiego terroryzmu. To ci, którzy często śledzą internetowe strony Al-Kaidy czy Państwa Islamskiego, chodzą na kazania radykalnych mułłów, wreszcie ci, którzy wyjechali do Syrii i Iraku walczyć, a teraz wrócili.

Prawdziwym – i to niezwykle trudnym – wyzwaniem dla służb i policji jest zawężenie tego szerokiego kręgu osób do tych, którzy stanowią realne zagrożenie, a więc tych ze strony których można (i należy) spodziewać się zagrożenia, np. w postaci zamachu bombowego czy użycia broni. Wymaga to zbadania i przeanalizowania danych, w oparciu o które będzie można odpowiedzieć na kluczowe obecnie pytania: Którzy naprawdę planują ataki, a nie jedynie narzekają na niewiernych przy herbach? Jak odróżnić gawędziarzy od tych, którzy w piwnicy budują bombę? To jest dziś największy problem policji i tajnych służb w Europie.¹⁸

Aby jednak skutecznie obserwować podejrzanego 24 godziny na dobę, tajne służby potrzebują kilkunastu osób. Muszą go obserwować, ktoś musi czytać jego emaile i smsy, ktoś musi robić zdjęcia jego rozmówcom. Ktoś musi te zdjęcia porównać, ktoś musi zbierać raporty do kupy, szukać wspólnych śladów, nitek, powiązań. 1,3 oficera nie zrobi nic. A to oznacza, że MI5 musi się skoncentrować tylko na kluczowych podejrzanych. Pozostali, choć rozpoznani, nie są w zasadzie zagrożeni.¹⁹

Tak się stało z Jihadi Johnem, mordercą z filmów Państwa Islamskiego. John, mieszkaniec Londynu, był znany MI5 jako zwolennik radykalizmu. Ale 1,33 oficera uznał, że John nie jest kluczowym podejrzanym. Nie był obserwowany.

„Guardian” opisuje sytuację MI5 w Wielkiej Brytanii.²⁰ Liczba osób, które mogą być podejrzewane o sprzyjanie radykalizmowi islamskiemu w Polsce, jest z pewnością wielokrotnie, wielokrotnie mniejsza. Mimo tej dysproporcji w skali zagrożenia nie można uznać, że na pewno jesteśmy na to zagrożenie przygotowani. Nie w świetle kolejnych afer wokół nieco większej od MI5 Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, czy nie w świetle tego, co przytrafiło się ostatnio Mostowi Łazienkowskiemu.²¹

Jak powiedział pewien emerytowany oficer służb specjalnych: „Siedzimy w domu bawiąc się klockami, a wokół naszego domu, tuż za oknami, krążą potwory...”²²

¹⁷ A. Travis, *MI5's battle to identify radicalised Britons likely to turn to terrorism*, „The Guardian”, 27.2.2015

¹⁸ B. Węglarczyk, *Potwór u drzwi*, „Rzeczpospolita”, 28.02.2015

¹⁹ Ibidem

²⁰ Zob. także N. Watt, Ewen MacAskill, *George Osborne: protecting Britons from terrorism is top priority*, „The Guardian”, 9.1.2015

²¹ B. Węglarczyk, op. cit.

²² Ibidem

4. Zjawisko terroryzmu na forum międzynarodowym

W interesującej monografii nt. terroryzmu, *Defining terrorism in international law*,²³ Ben Saul omawia praktykę Zgromadzenia Ogólnego (ZO) i Rady Bezpieczeństwa (RB) ONZ w odniesieniu do różnych aspektów (prawnych, politycznych itp.) terroryzmu – poczynając od deklaracji, rezolucji i oświadczeń, przez zlecane studia na ten temat, projekty konwencji, na konkretnych działaniach nakierowanych na zwalczanie tego zjawiska kończąc. O ile robocza definicja terroryzmu przyjęta na forum ZO została dość powszechnie zaakceptowana, to należy jednak zwrócić uwagę na to, że nie ma ona charakteru prawnego i nie spełnia wymagań precyzji i określoności stawianych na gruncie prawa karnego. Niewykluczone, że poważniejszą rolę odegra definicja robocza zawarta w rezolucji 1566 RB z 2004 r. Generalnie oba organy przyczyniły się do wypracowania pewnych elementów składających się na pojęcie terroryzmu, które mogą pomóc w ujednoliceniu sposobu rozumienia tego przestępstwa na arenie międzynarodowej.²⁴

Drobiazgowa i bogato udokumentowana analiza autora zmierzała do ustalenia, czy w międzynarodowym prawie zwyczajowym wykształciła się już norma pozwalająca na sformułowanie jednolitej definicji terroryzmu. Zdaniem autora dotychczasowy rozwój prawa i praktyki międzynarodowej nie pozwala na takie stwierdzenie.²⁵ Brak także podstaw do przyjęcia istnienia jurysdykcji uniwersalnej (w sprawach karnych) wobec sprawców tego typu przestępstwa. Mylące mogą być coraz częstsze postanowienia traktatów zawierające obowiązek ścigania lub wydania terrorystów, bowiem wiele państw karze terroryzm jako zwykłe przestępstwo albo tzw. przestępstwo wycinkowe (sektorowe).²⁶

Ostatni rozdział wspomnianej monografii wnosi nową jakość do dyskusji nt. prawnych aspektów terroryzmu. Autor analizuje w nim działania podejmowane na rzecz wprowadzenia całkowitego zakazu posługiwania się tego typu metodami w międzynarodowym prawie humanitarnym. Wyjaśnia genezę przyjęcia obowiązku ścigania i karania terroryzmu w konfliktach zbrojnych w okresie 1919-1938. Pod też kątem przedstawia główne wydarzenia z okresu drugiej wojny światowej i po jej zakończeniu (zwłaszcza Kartę norymberską oraz wyroki Trybunału norymberskiego). Dalsza analiza dotyczy okresu powojennego i oparta jest na postanowieniach czwartej konwencji genewskiej, obu protokołach do niej z 1977 r. oraz dokumentach Międzynarodowego Komitetu Czerwonego Krzyża.²⁷

Autor podejmuje próbę rozstrzygnięcia sposobu traktowania terroryzmu w tej dziedzinie prawa. Problem polega na tym, że choć teoretycznie możliwe jest ujęcie zakładające, iż terroryzm stanowi *implicite* „poważne naruszenie” praw i zwyczajów wojny, to bliższe realiom wydaje się stanowisko charakteryzujące terroryzm jako zbrodnię międzynarodowego prawa humanitarnego. Autor przedstawia kilka argumentów przemawiających za słusznością tego poglądu. Odwołuje się także do orzecznictwa trybunałów międzynarodowych. Szczególnie istotne znaczenie

²³ B. Saul, *Defining terrorism in international law*. Oxford University Press 2006

²⁴ Ibidem, s. 191-249

²⁵ Ibidem, s. 270

²⁶ Zob. wyjaśnienie tego pojęcia M. Płachta, *Prace ONZ nad nowymi konwencjami o zwalczaniu terroryzmu: dwa modele instrumentów międzynarodowych*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2002, nr 1, s. 97

²⁷ Ibidem, s. 271-296

odgrywa tutaj wyrok Międzynarodowego Trybunału Karnego dla byłej Jugosławii w sprawie Galica z 2003 r.²⁸

Należy zgodzić się ze stwierdzeniem, że terroryzm, zwłaszcza w jego wymiarze międzynarodowym, okazał się zjawiskiem zbyt trudnym do uregulowania w sposób bezpośredni a zarazem kompleksowy, w jednym instrumencie prawnomiędzynarodowym. Próby podejmowane w okresie międzywojennym zakończyły się niepowodzeniem. Nic więc dziwnego, że ponieważ problem nie zniknął, w instrumentach traktatowych opracowywanych od lat 60. XX w. zaczęto stosować inny sposób podejścia do tych zagadnień, który można określić mianem „metody wycinkowej” („sektorowej”), zwłaszcza w odniesieniu do kwestii definicji terroryzmu.²⁹ Kryminalizacja takiego zachowania rozszerzała się na kolejne jego przejawy i metody działania, pozostawiając jednak bez odpowiedzi dwa centralne pytania: na czym polega terroryzm z punktu widzenia odpowiedzialności karnej? oraz jaki jest jego zakres? Efektem takiego podejścia do zwalczania terroryzmu jest 12 konwencji międzynarodowych.³⁰

Zmiana nastawienia i chęć przyjęcia innej metodologii została spowodowana m.in. sukcesem innej inicjatywy ONZ, choć o nieco zbliżonym stopniu trudności, a mianowicie przyjęciem konwencji o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej w grudniu 2000 r. Mimo że szanse na uzgodnienie definicji przestępczości organizowanej były znikome (a bez niej konwencja traciła sens i rację bytu), wspólnym wysiłkiem przedstawicieli ponad stu krajów udało się to zadanie rozwiązać. Zrodziło to nadzieję na to, że analogiczny problem na gruncie terroryzmu zostanie rozwiązany. Stąd zwrot w kierunku metody kompleksowej.

Skoro walka z terroryzmem ma przybrać charakter długofalowy a zarazem globalny, to jej strategia musi opierać się na współpracy międzynarodowej, która z kolei wymaga nowoczesnych instrumentów prawnych normujących – z uwzględnieniem specyfiki terroryzmu – sprawne i skuteczne procedury.

Niewątpliwie kwestia wydawania osób podejrzanych o udział w tego typu działalności stanie się jednym z jej kluczowych zagadnień. Przy tym działania „doraźne” oraz „droga na skróty” nie zawsze będą do przyjęcia dla co najmniej jednej z zainteresowanych stron. W grę wejdzie zatem ekstradycja z całym „dobrodziejstwem inwentarza”, a więc z całym bagażem wypracowanych dotychczas zasad, reguł, gwarancji i standardów, które skutecznie obniżają jej sprawność i skuteczność.³¹ Jednym z niezbędnych elementów walki z terroryzmem musi stać się modernizacja tej formy współpracy międzynarodowej oraz dostosowanie jej do specyfiki ścigania terrorystów.

O tym, że zadanie to – wprawdzie trudne – rokuje szanse powodzenia, świadczą uwieńczone sukcesem wieloletnie prace nad nowoczesnym, globalnym instrumentem do zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, która z punktu widzenia strategii walki oraz napotykanym na tej drodze trudnościami do pewnego stopnia stanowi zjawisko analogiczne do terroryzmu międzynarodowego. Podobnie jak w niedalekiej przeszłości Komitet *ad hoc* ONZ

²⁸ Ibidem, s. 300-305

²⁹ M. Płachta, *Prace ONZ nad nowymi konwencjami*, op. cit., s. 98

³⁰ Zob. P. Durys, F. Jasiński, *Walka z terroryzmem międzynarodowym. Wybór dokumentów*. Bielsko-Biała 2001, s. 8-10

³¹ M. Płachta, *Wojna z terrorystami: inter arma silent leges?*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2002, nr 1, s. 66

pracował nad Konwencją anty-mafijną, tak od kilku lat specjalny Komitet powołany przez Zgromadzenie Ogólne ONZ boryka się z zadaniem przygotowania nowej, kompleksowej konwencji o zwalczaniu terroryzmu. Miarą czekających na tej drodze trudności jest z jednej strony niemożność uzgodnienia definicji tego zjawiska, a z drugiej – opór niektórych państw Europy Zachodniej wobec zaproponowanego przez Komisję UE „pakietu antyterrorystycznego”, obejmującego m.in. europejski nakaz aresztowania.³²

Dwa główne źródła przeszkód na drodze do unowocześnienia i usprawnienia międzynarodowej współpracy w sprawach karnych w dziedzinie terroryzmu to brak powszechnie przyjmowanej definicji tego zjawiska na potrzeby prawa karnego³³ oraz istniejące do dzisiaj kontrowersje wokół koncepcji przestępstwa politycznego. W odniesieniu do pierwszego z nich warto odnotować próbę podjętą przez Unię Europejską.³⁴ Już w tydzień po wrześniowym „ataku na Amerykę” Komisja Europejska przygotowała propozycje zmian legislacyjnych (19.09.2001 r.), które następnego dnia zostały zaaprobowane przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Rada ds. JHA). Ostatecznie (po wprowadzeniu pewnych zmian) znalazły się one we Wspólnym stanowisku przyjętym przez Radę Unii Europejskiej 27 grudnia 2001 r. w sprawie stosowania szczególnych środków do zwalczania terroryzmu (2001/931/CFSP).

Ponieważ jednym z takich przestępstw jest także kierowanie „grupą terrorystyczną”, więc dokument definiuje ją w sposób zbliżony do definicji „zorganizowanej grupy przestępczej” w art. 2 Konwencji ONZ o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej z 2000 r. Analogicznie zatem „grupa terrorystyczna” oznacza grupę strukturalną (*structured group*), złożoną z więcej niż dwóch, istniejącą przez pewien okres czasu i działającą wspólnie w celu popełniania aktów terrorystycznych. Z kolei „grupa strukturalna” oznacza grupę, która nie została stworzona przypadkowo w celu bezpośredniego popełnienia aktu terrorystycznego, i która nie musi mieć formalnie określonych ról dla swoich członków, ciągłości członkostwa ani rozwiniętej struktury. Nie da się obecnie przesądzić, czy ta definicja, posługując się zarówno wieloma nieostrymi pojęciami, jak i znamionami negatywnymi spełnia pokładane w nich nadzieje i zostaną powszechnie przyjęte w ustawodawstwach krajowych.³⁵

W trakcie prac nad Konwencją ONZ o zwalczaniu międzynarodowej przestępczości zorganizowanej szczególnie kontrowersyjna okazała się kwestia ewentualnego objęcia jej zakresem również terroryzmu. Bezsprzecznie istnieją pewne powiązania pomiędzy organizacjami przestępczymi a grupami terrorystycznymi, np. partyzantką ultralewicową czy prawicową oraz grupami anarchistycznymi.³⁶ Związki te mają zresztą charakter dwustronny: z jednej bowiem, organizacje terrorystyczne potrzebują środków materialnych i finansowych na własne potrzeby i te właśnie korzyści czerpią z przestępczości zorganizowanej,

³² Ibidem, s. 67

³³ Szerzej zob. K. Indeck, *Prawo karne*, op. cit., s. 150

³⁴ P. Durys, F. Jasiński, *Europa kontratakuje*, „Rzeczpospolita” nr 232 z 04.10.2001, C 3

³⁵ M. Plachta, *Wojna z terrorystami*, op. cit., s. 68

³⁶ A.P. Schmid, *The Links Between Transnational Crime and Terrorist Crimes*, „Journal of Transnational Crime” 1994, t. 2, s. 23

a z drugiej – organizacje przestępcze niejednokrotnie posługują się w swojej działalności przemocą i metodami charakterystycznymi dla aktywności terrorystycznej. Mimo to byłoby błędem utożsamianie tych dwóch zjawisk, które w swej genezie i istocie pozostają odrębne.³⁷ Podobieństwa pomiędzy nimi mają w przeważającej mierze charakter powierzchowny, zwłaszcza gdy ich opis oparty jest jedynie na zewnętrznych przejawach zachowania.³⁸

Rzeczywisty problem a zarazem jedynie słuszny z metodologicznego punktu widzenia kryterium rozróżnienia nie tkwi w sposobach działania, lecz w charakterze tych grup czy organizacji. I tutaj właśnie pojawia się zasadnicza trudność, która jak się wydaje w pełni przyczynia się do powstania wspomnianych kontrowersji, bowiem obserwuje się pewne przeobrażenia tego charakteru w obrębie jednej grupy (szczególnie widoczne w dłuższej perspektywie czasu), wskutek czego grupa o dominującym charakterze terrorystycznym przekształca się w grupę o dominującym charakterze przestępczym i *vice versa*. O ścisłym związku pomiędzy oboma zjawiskami, zwłaszcza w niektórych regionach świata, świadczy pojęcie „narkoterroryzm”.³⁹ Nie może więc dziwić, że zagorzałymi (a zarazem jedynymi) zwolennikami takiego sformułowania przedmiotu i zakresu konwencji, aby objęła ona akty terroryzmu a tym samym możliwe było stosowanie przewidzianych w niej nowoczesnych sposobów i środków także do zwalczania terrorystów, były kraje, które borykają się z tym problemem u siebie: Hiszpania, Algieria, Filipiny, Egipt, Kolumbia, Urugwaj, Meksyk, Turcja. Ostatecznie jednak terroryzm nie został włączony do Konwencji ONZ z 2000 r.⁴⁰

Pokonanie drugiej z wymienionych trudności, tj. politycznego charakteru przestępstwa jako przeszkody ekstradycyjnej, jest zadaniem niemal nie do wykonania. Analiza historyczna i prawnoporównawcza dowodzi, iż wypracowanie jednej wspólnej definicji, ujmującej zarówno istotę przestępstwa politycznego, jak i jego zakres, jest praktycznie niemożliwe.⁴¹ Wprawdzie doktryna wypracowała szereg propozycji terminologicznych, jak np. „przestępstwo polityczne”, „przestępstwo pospolite (ściśle) związane z przestępstwem politycznym”, „przestępstwo polityczne z uwagi na okoliczności jego popełnienia”, „przestępstwo popełnione z pobudek (motywów) politycznych”, „przestępstwo o charakterze politycznym”, lecz pełnią one bardziej funkcję porządkującą na płaszczyźnie naukowej, w niewielkim tylko stopniu przyczyniając się do rozwiązania praktycznych problemów, jakie to zjawisko niesie dla prawa i praktyki ekstradycyjnej.

W konsekwencji określenie aktu terrorystycznego mianem przestępstwa politycznego nadal stanowi przedmiot swobodnego uznania podmiotu dokonującego takich ocen, a więc właściwych organów państwa wezwanego. Dokonywane próby uściślenia takiej oceny i doprowadzenie do tego, aby była ona bardziej przewidywalna, poprzez formułowanie kryteriów, mogących stanowić

³⁷ M.C. Bassiouni, *Effective National and International Action Against Organized Crime and Terroristic Activities*, „Emory International Law Review” 1990, t. 4, s. 9

³⁸ M. Płachta, *Wojna z terrorystami*, op. cit., s. 68

³⁹ C. Blakesley, *Terrorism, Drugs, International Law and the Protection of Human Liberty*. New York 1991, s. 34

⁴⁰ M. Płachta, *Wojna z terrorystami*, op. cit., s. 69

⁴¹ Zob. Ch. van den Wyngaert, *The Political Offence Exception to Extradition*, Deventer 1980, s. 3-67

punkt odniesienia dla tej operacji, nie doprowadziły, jak dotąd, do wypracowania w tym zakresie jednolitego stanowiska w społeczności międzynarodowej, co w praktyce stanowi istotną przeszkodę w skutecznym zwalczaniu terroryzmu.⁴²

5. Terroryzm na europejskim teatrze wojennym

Kluczowe dla zdefiniowania terroryzmu jest pojęcie „aktu terrorystycznego”. Przyjęte przez Radę Unii Europejskiej 27 grudnia 2001 r. Wspólne stanowisko w sprawie stosowania szczególnych środków do zwalczania terroryzmu (2001/931/CFSP) określa ten akt jako czyn umyślny uznany za przestępstwo w prawie krajowym, który z uwagi na swój charakter i kontekst (tj. okoliczności jego popełnienia) może poważnie zagrozić państwu lub organizacji międzynarodowej, jeśli zostaje popełniony z zamiarem:

- (i) poważnego zastraszania ludności;
- (ii) wywarcia bezprawnego wpływu na rząd lub organizację międzynarodową poprzez zmuszenie do określonego działania albo odstąpienie od takiego działania;
- (iii) spowodowania poważnej destabilizacji albo zniszczenia ustroju politycznego, gospodarczego lub społecznego albo porządku konstytucyjnego państwa albo organizacji międzynarodowej.

Do tej definicji została dołączona lista przestępstw, obejmująca m.in. zabójstwo, spowodowanie obrażeń ciała, porywanie i branie zakładników, wymuszenie, kradzież lub rabunek z użyciem broni, nielegalne zawładnięcie lub zniszczenie państwowych lub rządowych urządzeń, środków transportu, infrastruktury publicznej, miejsc użyteczności publicznej lub własności, produkowanie, posiadanie, wchodzenie w posiadanie, transport lub dostarczanie broni lub materiałów wybuchowych, rozprzestrzenianie substancji trujących lub powodowanie pożarów, eksplozji lub powodzi, zagrażających ludziom, własności, zwierzętom lub środowisku naturalnemu.⁴³

Właśnie potrzeba stworzenia w praktyce wielokrotnie deklarowanego w oświadczeniach politycznych wspólnego frontu Unii Europejskiej przeciwko terroryzmowi skłoniła twórców Konwencji UE z 1996 r. o ekstradycji do poważnego zajęcia tym problemem.⁴⁴ Jednym z dodatkowych powodów był stan traktatowego prawa ekstradycyjnego w tym zakresie. Otóż obie „konwencje macierzyste” zawierają tzw. przeszkodę ekstradycyjną w postaci zakazu wydawania za przestępstwo polityczne lub przestępstwo związane z przestępstwem politycznym (art. 3 ust. 1 Europejskiej Konwencji o ekstradycji z 1957 r.⁴⁵ oraz art. 3 Konwencji Beneluksu o ekstradycji i wzajemnej pomocy w sprawach karnych z 1962 r.). Rada Europy, próbując załagodzić powstające na tym tle trudności i tarcia między państwami, zaproponowała w przyjętej w 1977 r. Europejskiej Konwencji o zwalczaniu terroryzmu z 1977 r. (dalej: EKZT).⁴⁶ rozwiązanie, które polega na

⁴² Indeck, op. cit., s. 127

⁴³ M. Płachta, *Wojna z terrorystami*, op. cit., s. 67

⁴⁴ M. Płachta, *Konwencja w sprawie ekstradycji między państwami członkowskimi Unii Europejskiej opracowana na podstawie art. K.3 Traktatu o Unii Europejskiej*. Komentarz, (w:) E. Zielińska (red.), *Prawo Wspólnot Europejskich a prawo polskie*, t. III: *Dokumenty karne*. Warszawa 2000, s. 71-115

⁴⁵ Polska ratyfikowała EKE, która weszła w życie 13.09.1993 r. Tekst opublikowany w Dz. U. 1994, nr 70, poz. 307 i 308

⁴⁶ Polska ratyfikowała EKZT, która weszła w życie 01.05.1996 r. Tekst opublikowany w Dz. U. 1996, nr 117, poz. 557

tym, że dla celów ekstradycji pomiędzy sygnatariuszami tej konwencji określone grupy i typy przestępstw nie będą uważane za przestępstwa polityczne ani za przestępstwa pozostające w związku z przestępstwem politycznym, ani wreszcie za przestępstwa popełnione z pobudek politycznych (art. 1).⁴⁷

Art. 5 ust. 1 Konwencji z 1996 r. stanowi, że dla potrzeb stosowania Konwencji żadne przestępstwo nie będzie uważane przez państwo wezwane za przestępstwo polityczne ani za przestępstwo pozostające w związku z przestępstwem politycznym, ani wreszcie za przestępstwo popełnione z pobudek politycznych. Kompromisowe rozwiązanie zostało osiągnięte za cenę zamieszczenia w art. 5 Konwencji dwóch postanowień: po pierwsze, o dopuszczalności zastrzeżeń; po drugie, klauzuli antydyskryminacyjnej. Zakres zastrzeżeń został ograniczony w ten sposób, że państwo może oświadczyć, iż będzie stosować ogólną regułę z pkt. 1 jedynie do dwóch kategorii przestępstw, a mianowicie tych wymienionych w art. 1 i 2 EKZT oraz zмовы przestępczej i związku przestępczego zdefiniowanych w art. 3 ust. 4 Konwencji dla potrzeb kryminalizacji. Postanowienia art. 5 Konwencji należy interpretować łącznie z treścią wspólnej deklaracji dołączonej do Konwencji, w której państwa członkowskie oświadczają, iż Konwencja w niczym nie narusza ani prawa azylu w zakresie, w jakim jest on uregulowany w konstytucjach krajowych, ani stosowania przez kraje członkowskie przepisów Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 roku, uzupełnionej Konwencją dotyczącą statusu bezpaństwowców z 1954 r. oraz Protokołem z 1967 r.

6. Międzynarodowy trybunał ds. terroryzmu?⁴⁸

Niejednokrotnie rządy, zdesperowane niemożnością postawienia sprawców przed swoimi sądami i równie niezadowolone ze sposobu potraktowania ich przez wymiar sprawiedliwości obcego państwa, rozważały alternatywne rozwiązanie w postaci trybunału międzynarodowego. Po raz pierwszy idea ta znalazła konkretny wyraz w Konwencji Ligi Narodów z 16.11.1937 roku o utworzeniu Międzynarodowego Trybunału Karnego, stanowiącej integralny element wysiłków podjętych na forum tej organizacji w celu wyeliminowania terroryzmu. Tego samego dnia została bowiem przyjęta Konwencja o zapobieganiu i zwalczaniu terroryzmu. Niestety, żadna z nich nie weszła w życie. Mimo zwracania uwagi przez wielu przedstawicieli doktryny na konieczność utworzenia takiego organu oraz podkreślania różnorodnych korzyści płynących z przekazania mu jurysdykcji w tak drażliwych i trudnych politycznie sprawach, idea ta nie została realizowana do dzisiaj. Wśród przeszkód można wskazać m.in. ścisły związek czynów o charakterze terrorystycznym z koncepcją przestępstwa politycznego oraz niechęć państw do uszczuplania własnej suwerenności poprzez rezygnację z wykonywania jurysdykcji karnej.⁴⁹

Pomysł ten odżył w trakcie prac przygotowawczych do utworzenia stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego. We wcześniejszych projektach jego statutu (z połowy lat 90.) proponowano rozszerzenie zakresu jurysdykcji rzeczowej (*ratione materiae*) Trybunału m.in. na terroryzm. Jednak przedstawiciele

⁴⁷ Katalog tych przestępstw został zawarty w art. 1 i 2 Konwencji z 1977 r.

⁴⁸ Ta część opracowania została oparta na artykule autora pt. *Wojna z terrorystami: inter arma silent leges?*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2002, nr 1, s. 71-74

⁴⁹ M. Płachta, *Międzynarodowy Trybunał Karny*. Kraków 2004, t. I, s. 67

dyplomatyczni 161 państw zebrani na konferencji w Rzymie latem 1998 r. celem uchwalenia Statutu uznali,⁵⁰ że negatywne strony wyposażenia Trybunału w uprawnienie do sądenia terrorystów (w tym zwłaszcza nieuniknione „upolitycznienie” tego organu i wciąganie go w niezmiernie trudne do rozstrzygnięcia konflikty na podłożu politycznym, religijnym, światopoglądowym, narodowościowym czy rasowym) przeważają nad ewentualnymi korzyściami. Ostatecznie zatem Statut przewiduje jurysdykcję stałego Międzynarodowego Trybunału Karnego jedynie w sprawach o najpoważniejsze zbrodnie o charakterze międzynarodowym, tj. ludobójstwo, zbrodnie przeciwko ludzkości i zbrodnie wojenne. Warunkowo wymieniona jest także agresja, o ile państwa – strony zdołają uzgodnić jej definicję oraz warunki wykonywania jurysdykcji.⁵¹

Poucające jest w tym względzie przypomnienie, iż Stany Zjednoczone zajmowały negatywne stanowisko wobec propozycji powołania międzynarodowego trybunału karnego wyposażonego w jurysdykcję obejmującą terroryzm. Powody były (i są nadal) wielorakie, ale główne z nich odwołują się nie tyle do szczególnych właściwości tego zjawiska, ile raczej do samej idei trybunału.⁵² W konsekwencji chodziło o maksymalne ograniczenie zakresu jego jurysdykcji, z wyłączeniem terroryzmu. Zastrzeżenia te można sformułować następująco:

- (i) silny trybunał międzynarodowy wyposażony w kompetencję do ścigania terroryzmu będzie stanowił zagrożenie dla suwerenności USA;
- (ii) sam trybunał może zostać „upolityczniony”, a orzekać w nim będą sędziowie negatywnie nastawieni (uprzedzeni) do Stanów Zjednoczonych;
- (iii) oskarżeni sądzeni przez trybunał nie będą korzystać z takich samych uprawnień i gwarancji procesowych, jakie przewiduje ustawodawstwo amerykańskie.

Oprócz tych zastrzeżeń USA sprzeciwiały się przyznaniu takiemu trybunałowi jurysdykcji obejmującej terroryzm z powodów odnoszących się do samej istoty tego zjawiska.

Wśród nich można wskazać następujące argumenty:

- (i) wobec braku powszechnie przyjętej definicji terroryzmu funkcjonowanie trybunału naruszałoby zasadę *nullum crimen sine lege*;
- (ii) przyznanie trybunałowi prawa wykonywania jurysdykcji wobec terroryzmu nadmiernie obciąży ten organ, spowoduje wzrost nieporozumień wokół niego a w efekcie opóźni wejście w życie jego statutu;
- (iii) stworzenie takiego trybunału z jurysdykcją wobec terroryzmu zagrozi funkcjonowaniu dotychczasowego systemu zwalczania tego zjawiska, opartego na sieci traktatów międzynarodowych.⁵³

Ponadto dodaje się, że z punktu widzenia USA taki trybunał jest w zasadzie zbędny a to ze względu na przekonująco zademonstrowaną przez ten kraj zarówno zdolność, jak i wolę efektywnego radzenia sobie z takimi zjawiskami, jak

⁵⁰ Autor wchodził w skład delegacji polskiej.

⁵¹ M. Płachta, *Międzynarodowy Trybunał Karny*, op. cit., s. 356

⁵² M. Płachta, *Stany Zjednoczone wobec Międzynarodowego Trybunału Karnego*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 9, s. 105-128

⁵³ S.W. Krohne, *The United States and the World Need an International Criminal Court as an Ally in the War Against Terrorism*, „Indiana International and Comparative Law Review” 1997, t. 8, s. 169

terroryzm i branie zakładników.⁵⁴ (Zrozumiałe, że taki pogląd mógł zostać ogłoszony jedynie przed 11 września 2001 r.)

Mimo to na fali szoku wywołanego atakiem z 11 września 2001 r. oczy wielu ludzi oraz polityków zwróciły się z pewną nadzieją w kierunku przyszłego stałego Trybunału.⁵⁵ Już 26 września Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy niemal jednogłośnie zaproponowało rozszerzenie zakresu jurysdykcji MTK na akty terrorystyczne.⁵⁶ Jeszcze dalej poszedł przedstawiciel Turcji podczas ósmej sesji Komisji Przygotowawczej ONZ ds. MTK w Nowym Jorku, dość wyraźnie sugerując konieczność renegocjacji Statutu, bowiem jego nowelizacja (a więc uzupełnienie go o terroryzm) w zwykłym trybie będzie możliwa najwcześniej dopiero po upływie 7 lat od jego wejścia w życie.⁵⁷ Propozycja ta okazała się nie do przyjęcia dla wszystkich innych państw (poza USA). Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na to, że w pewnych warunkach Trybunał ten może stać się kompetentny w sprawach o zamachy terrorystyczne (tego typu, jak przeprowadzone przeciwko USA), gdy będzie możliwe zakwalifikowanie takich czynów jako zbrodni przeciwko ludzkości. Zgodnie ze Statutem Prokurator będzie musiał wykazać, że działanie wyczerpuje znamiona „czynu, popełnionego w ramach rozległego lub systematycznego, świadomego ataku skierowanego przeciwko ludności cywilnej” (art. 7 ust. 1).

Ponieważ jednak próby bezpośredniego upoważnienia tego Trybunału do sądenia terrorystów nie roszą szans powodzenia,⁵⁸ zaczęto rozważać pomysł powielenia procedury z 1994 r. i 1995 r., polegającej na przyjęciu przez Radę Bezpieczeństwa rezolucji powołującej do życia międzynarodowy trybunał karny *ad hoc* ds. terroryzmu. Koncepcja ta mogłaby liczyć na poparcie zdecydowanie wrogo nastawionych do MTK Stanów Zjednoczonych (podobnie jak to miało miejsce przy tworzeniu dwóch trybunałów karnych: dla byłej Jugosławii oraz Ruandy), bowiem organ taki stanowiłby swoistą przeciwwagę dla MTK. Wydaje się jednak, że i ten pomysł nie ma szans powodzenia, mimo że ma on wielu zwolenników, zarówno wśród prawników, naukowców, jak i polityków.

Zwraca się uwagę przede wszystkim na to, że w przeciwieństwie do jednostronnych kroków podejmowanych przez USA taki organ przyczyniłby się do swoistej „legitymizacji” działań wymierzonych przeciwko terroryzmowi. Ponadto sądziłby on indywidualnych sprawców, a nie rządy czy państwa, a tym samym unikałby antagonizowania już i tak podzielonej społeczności międzynarodowej. Szczególnie ważnym aspektem funkcjonowania takiego trybunału byłoby zapewnienie wydawanym przez niego orzeczeniom wiarygodności w oczach państw i narodów arabskich – w przeciwieństwie do werdyktów „dwunastu gniewnych ludzi z Nowego Jorku”, które z góry w świecie

⁵⁴ J.B. Anderson, *An International Criminal Court-An Emerging Idea*, „Nova Law Review” 1991, t. 15, s. 439

⁵⁵ A.M. Slaughter, *Al Qaeda Should Be Tried Before the World*, „New York Times”, 17.11.2001; A.B. Mcgee, A. Haas, *Terror war requires world justice*, „Anchorage Daily News”, 12.01.2002, B 8; Ho, *Does the war on terror violate international law?*, „The Straits Times (Singapore)”, 12.01.2002, s. 25; M. Gullick, *Tackling terrorists through the law*, „The Times (London)”, 05.03.2002

⁵⁶ *Council of Europe wants international court to prosecute terror*, Crimes, Agence France Presse, 26.09.2001

⁵⁷ U.N. Doc. PCNICC/2001/DP.1 (2.10.2001)

⁵⁸ Propozycje takie zgłaszano już wcześniej; zob. T.M. Sailer, *The International Criminal Court: Argument to Extend Its Jurisdiction to Terrorism and a Dismissal of U.S. Objections*, „Temple International and Comparative Law Journal” 1999, t. 13, s. 311

muzułmańskim są skazane na odrzucenie jako stronnicze i niesprawiedliwe.⁵⁹

Propozycje organizacyjne zgłaszano bardzo różne. Oprócz wspomnianego powołania do życia zupełnie nowego organu na mocy rezolucji Rady Bezpieczeństwa⁶⁰ proponowano także wykorzystanie istniejącego Trybunału jugosłowiańskiego poprzez rozszerzenie zakresu jego jurysdykcji na terroryzm.⁶¹ Przewidywano możliwość nowelizacji Statutu Rzymskiego MTK w tym kierunku, aby wyodrębnić jedną z izb sądowych, która zajmowałaby się wyłącznie sądzeniem terrorystów; w takim wypadku w składzie orzekającym trzeba byłoby zapewnić obecność sędziego ze Stanów Zjednoczonych.⁶² Inna wreszcie wizja takiego organu była bliska „komisji mieszanej”, zakładając, że trybunał byłby tworem amerykańsko-islamskim, w którym zasiadali by sędziowie o uznanym autorytecie, pochodzący z USA i państw arabskich.⁶³ Wszystkie te i podobne propozycje łączą dwa wspólne elementy: dobre chęci ich autorów oraz całkowite oderwanie od rzeczywistości (a tym samym brak szans na ich realizację).

Pomysł wykorzystania MTK w walce z terroryzmem i terrorystami odżył po raz kolejny ostatnio, kiedy Zachód uświadomił sobie swoją bezradność wobec determinacji oraz skali i natężenia przemocy i bestialstwa ze strony dżihadystów skupionych pod egidą ISIS. Sprawozdanie przedstawione przez biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. praw człowieka, jordańskiego dyplomaty Zeida Ra'ad al-Husseina, zawiera dokumentację niezliczonej ilości takich aktów, jak morderstwa, stosowanie tortur, gwałty oraz rekrutacja dzieci do działań zbrojnych, jak również wyraźne ślady ludobójstwa wobec społeczności Jasydów. Sprawozdanie powołuje się na przypadki ukrzyżowania, niewolnictwa seksualnego oraz stosowania środków broni chemicznej – włącznie z sytuacją, w której 13-letni chłopiec został skazany na karę śmierci za oglądanie meczu piłkarskiego. Nic więc dziwnego, że pod wpływem lektury tego dokumentu Wysoki Komisarz zgłosił w 2014 r. propozycję, aby zbrodniami popełnianymi przez ISIS zajął się MTK.⁶⁴

Na początku kwietnia 2015 taki sam pomysł opublikował na łamach New York Times John Bellinger III, były długoletni doradca Rady Bezpieczeństwa Narodowego oraz Departamentu Stanu za czasów prezydentury G.W. Busha. Jego zdaniem ten pomysł zyskuje na aktualności bowiem wraz z przedłużającą się kampanią militarną prowadzoną przez Zachód przeciwko ISIS coraz bardziej realna staje się perspektywa nie tylko zabicia bojowników, ale także ich schwytania, co czyni realnym postawienie ich przed obliczem MTK.⁶⁵ Wprawdzie mogą oni także zostać pociągnięci do odpowiedzialności karnej przez poszczególne państwa, np. te, których są obywatelami, ale ze względu na rozmiar i charakter popełnianych zbrodni poczucie sprawiedliwości po stronie społeczności międzynarodowej domaga się raczej zaangażowania Trybunału.

⁵⁹ D.W. Cassel, *Try Bin Laden – But Where?*, „Chicago Daily Law Bulletin”, 11.10.2001, s. 6

⁶⁰ G. Robertson, *A Just Conflict Must Be Fought In Court Too*, „The Times (London)”, 07.11.2001; L. Sadat, *International Court Should Try Defendants*, „St. Louis Post-Dispatch”, 18.11.2001

⁶¹ P.R. Williams, M.P. Scharf, *Prosecute Terrorists on a World Stage*, „Los Angeles Times”, 18.11.2001

⁶² A.M. Slaughter, *Tougher than Terror; To fight criminal terrorism, we need to strengthen our domestic and global system of criminal justice, not militarize it*, „The American Prospect”, 28.01.2002, s. 22

⁶³ A.M. Slaughter, *Terrorism and justice: An international tribunal comprising US and Islamic judiciary should be set up to try terrorists*, „Financial Times (London)”, 12.10.2001, s. 23

⁶⁴ M. Besheer, *UN Human Rights Chief Urges Iraq to Join ICC*, „Voice of America”, 18.11.2014

⁶⁵ J. Bellinger III, *Make ISIS' Leaders Face Justice*, „New York Times”, 02.04.2015

Jeżeli chodzi o kwestię organizacyjno-prawną, to zdaniem Bellingera optymalne byłoby włączenie Rady Bezpieczeństwa ONZ, która powinna przyjąć stosowną rezolucję (w oparciu o rozdział VII Karty NZ) i na tej podstawie przedstawić Trybunałowi wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie zbrodni ISIS. Byłoby to tym bardziej konieczne, że Irak i Syria, na terytorium których operują bojownicy ISIS, nie są stronami Statutu Rzymskiego.⁶⁶ W tym kontekście warto wspomnieć, że 10 lat temu Prezydent Bush poparł analogiczną rezolucję RB ONZ w sprawie ludobójstwa dokonywanego na terytorium Darfuru, natomiast Prezydent Obama 4 lata temu poparł rezolucję RB ONZ przedstawiającą MTK ściganie zbrodni przeciwko ludzkości w Libii. Niestety, analogiczna inicjatywa w odniesieniu do zbrodni wojennych i zbrodni przeciwko ludzkości popełnianych na terytorium Syrii została w maju 2014 r. zablokowana przez weto Rosji i Chin.

Należy zauważyć, że wypowiedź Ballinngera jest zbyt uproszczona. Przede wszystkim MTK sprawuje jurysdykcję nie tylko w oparciu o kryterium terytorium (a więc miejsca popełnienia zbrodni), ale także został wyposażony w jurysdykcję osobową, którą może wykonywać z uwagi na obywatelstwo sprawcy. Ściślej mówiąc, chodzi o obywatelstwo państwa – strony Statutu. Z uwagi zaś na to, że wielu bojowników nie tylko walczących w szeregach ISIS, ale także zajmujących tam znaczące stanowiska, posiada obywatelstwo państw, które ratyfikowały Statut, to z formalnego punktu widzenia rezolucja RB ONZ nie byłaby niezbędna.⁶⁷

Ponadto należy wspomnieć, że zasadniczy, pierwotny obowiązek ścigania i osądzenia zbrodni wchodzących w zakres jurysdykcji MTK spoczywa na poszczególnych państwach, które z logistycznego, technicznego i organizacyjnego punktu widzenia są w nieporównanie lepszej sytuacji niż Trybunał. MTK został oparty na zasadzie komplementarności, a więc w założeniu jego twórców ma być organem ostatniej szansy na uniknięcie bezkarności, a nie „narzędziem pierwszej potrzeby”.

W kwietniu 2015 r. Prokurator MTK, Fatou Bensouda, w specjalnym oświadczeniu poinformowała, że od lata 2014 r. kierowany przez nią Urząd otrzymuje wiele zgłoszeń i informacji potwierdzających skalę i charakter zbrodni ISIS.⁶⁸ Na tej podstawie może potwierdzić, że dane te mogłyby uzasadniać decyzję o wszczęciu śledztwa. Równocześnie jednak zwróciła uwagę na to, że wśród bojowników popełniających zbrodnie występują obywatele wielu państw – stron Statutu, jak np. Tunezji, Jordanii, Francji, Wielkiej Brytanii, Niemiec, Holandii czy Australii. Rządy tych państw powinny w pierwszym rzędzie zapewnić ściganie swoich obywateli. Z drugiej strony ISIS jest organizacją polityczną i militarną, na czele której stoją obywatele Syrii i Iraku. W świetle tych okoliczności zdaniem Pani Prokurator baza jurysdykcyjna ewentualnego dochodzenia wstępnego, które mogłoby zostać wszczęte przez kierowany przez nią Urząd, jest zbyt wąska i wątpla. Z oświadczenia wynika, że pomocna byłaby rezolucja RB ONZ przedstawiająca sytuację związaną z ISIS Trybunałowi.

⁶⁶ Ibidem

⁶⁷ K.J. Heller, *John Bellinger's Op-Ed on ISIS and the ICC (Updated)*, 02.04.2015, <http://opiniojuris.org>

⁶⁸ *Statement of the Prosecutor of the International Criminal Court, Fatou Bensouda, on the alleged crimes committed by ISIS*, April 8, 2015, http://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/press%20and%20media/press%20releases/Pages/otp-stat-08-04-2015-1.aspx

7. Unia Europejska wobec zagrożeń terroryzmem

Kluczowe znaczenie dla sformułowania stanowiska Unii Europejskiej wobec terroryzmu ma rezolucja Parlamentu Europejskiego (PE) z grudnia 2014 roku dotycząca bezpieczeństwa wewnętrznego.⁶⁹ Parlament zwrócił uwagę na to, że warunki bezpieczeństwa w Europie w ostatnich latach uległy drastycznej zmianie z powodu nowych konfliktów i niepokoїв społecznych w bezpośrednim sąsiedztwie UE, szybkiego rozwoju nowych technologii oraz postępującej radykalizacji prowadzącej do przemocy i terroryzmu. Ponadto PE ma na uwadze, że wiele z obecnych wyzwań w dziedzinie bezpieczeństwa ma charakter transgraniczny i wielosektorowy, wykraczający poza zdolności poszczególnych państw członkowskich do skutecznego zareagowania na nie, a także mając na uwadze, że sytuacja ta wymaga wspólnego podejścia europejskiego.

Parlamentarzyści podkreślili, że UE i jej państwa członkowskie ponoszą wspólną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa i wolności obywateli europejskich, natomiast wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość to cele, które należy realizować równolegle oraz mając na uwadze, że aby osiągnąć wolność i sprawiedliwość, środki bezpieczeństwa należy zawsze opierać na dowodach zgodnie z zasadami konieczności, proporcjonalności i poszanowania praw podstawowych, a także zapewnić ich odpowiednią demokratyczną kontrolę.

W przyjętej rezolucji Parlament z niepokojem odnotowuje szybki wzrost liczby obywateli UE podróżujących w obszary ogarnięte konfliktem, aby dołączyć do terrorystów, a następnie powrócić na terytorium UE, co stanowi nowy rodzaj zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE; zamierza zająć się tą niepokojącą tendencją, stosując wielowymiarowe podejście, obejmujące:

- (i) kompleksowe zajęcie się leżącymi u podstaw czynnikami, takimi jak radykalizacja, nietolerancja i dyskryminacja, poprzez propagowanie tolerancji politycznej i religijnej, rozwijanie spójności społecznej oraz włączenia społecznego, a także ułatwianie reintegracji;
- (ii) przeanalizowanie zachęcania do popełniania aktów terroryzmu motywowanego ekstremizmem oraz do wyjeżdżania w celu dołączenia do organizacji terrorystycznych i przeciwdziałanie tym czynom;
- (iii) zapobieganie rekrutacji i angażowaniu się w konflikty, w tym rzeczywistym wyjazdom zagranicznych bojowników (*foreign terrorist fighters*) do stref objętych konfliktem, a także powstrzymanie tych zjawisk dzięki stosownym ramom prawnym;
- (iv) spowodowanie przerwania wsparcia finansowego dla organizacji terrorystycznych i osób chcących do nich dołączyć, a także (v) przewidzenie ścigania na mocy prawa w stosownych przypadkach.

11 lutego 2015 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie środków zwalczania terroryzmu.⁷⁰ Nawiązuje ona do rezolucji w sprawie zagrożeń dla pokoju i bezpieczeństwa międzynarodowego spowodowanych przez akty

⁶⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 17 grudnia 2014 r. w sprawie odnowienia strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej (2014/2918(RSP)), P8_TA-PROV(2014)0102

⁷⁰ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 11 lutego 2015 r. w sprawie środków zwalczania terroryzmu (2015/2530(RSP)), P8_TA-PROV(2015)0032

terroryzmu (rezolucja 2178 (2014)), przyjętą przez Radę Bezpieczeństwa ONZ 24 września 2014 r.⁷¹

Parlament zwrócił uwagę na to, że niedawne tragiczne zdarzenia w Paryżu przypomniły, iż Unia Europejska stoi w obliczu stałego i rozwijającego się zagrożenia terroryzmem, którego w ciągu ostatniego dziesięciolecia doświadczyły różne państwa członkowskie, przy czym ataki te były wymierzone nie tylko w osoby, lecz także w wartości i swobody, na których opiera się Unia.⁷²

Parlament przypominał, że bezpieczeństwo jest jednym z praw gwarantowanych na mocy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a prawa podstawowe, wolności obywatelskie i proporcjonalność mają zasadnicze znaczenie dla powodzenia polityki zwalczania terroryzmu.

Strategie zwalczania terroryzmu powinny opierać się na wszechstronnym podejściu zmierzającym bezpośrednio do przeciwdziałania przygotowywaniu ataków na terytorium UE, ale także do integracji konieczności zwalczania głównych przyczyn terroryzmu. Ten ostatni stanowi globalne zagrożenie, z którym trzeba sobie radzić na szczeblu lokalnym, krajowym, europejskim i światowym w celu wzmocnienia bezpieczeństwa obywateli UE, obrony podstawowych wartości, jakimi są wolność, demokracja i prawa człowieka, oraz przestrzegania prawa międzynarodowego.⁷³

Rezolucja podkreśla, że do poradzenia sobie z zagrożeniem stwarzanym przez terroryzm ogólnie wymagana jest antyterrorystyczna strategia oparta na wielopłaszczyznowym podejściu, w ramach którego wszechstronnie uwzględnia się leżące u podłoża czynniki radykalizacji prowadzącej do agresywnego ekstremizmu, takie jak pogłębianie spójności społecznej i integracji, tolerancja polityczna i religijna, unikanie wszelkiej segregacji przestrzennej, a także analizuje zjawisko podburzania w internecie do popełniania aktów terrorystycznych i przeciwdziała mu, zapobiega wyjazdom w celu wstąpienia do organizacji terrorystycznych, zapobiega rekrutacji i angażowaniu się w konflikty zbrojne i ogranicza te zjawiska, uniemożliwia przekazywanie wsparcia finansowego organizacjom terrorystycznym i osobom chcącym do nich wstąpić, pilnuje podjęcia w stosownych przypadkach zdecydowanych środków prawnych oraz wyposaża organa ścigania w odpowiednie narzędzia do wykonywania ich obowiązków z pełnym poszanowaniem praw podstawowych.

W kwestii strategii zewnętrznej UE na rzecz walki z międzynarodowym terroryzmem rezolucja wzywa UE, aby aktywnie propagowała globalne partnerstwo przeciwko terroryzmowi i współpracowała ściśle z podmiotami regionalnymi, takimi jak Unia Afrykańska, Rada Współpracy Państw Zatoki i Liga Państw Arabskich, w szczególności z państwami graniczącymi z Syrią i Irakiem oraz krajami, które poważnie ucierpiały wskutek tego konfliktu, takimi jak Jordania, Liban i Turcja, a także z Organizacją Narodów Zjednoczonych, zwłaszcza jej Komitetem Antyterrorystycznym; apeluje w tym względzie o wzmożony dialog między ekspertami ds. rozwoju i bezpieczeństwa z UE i wspomnianych krajów.

⁷¹ M. Płachta, *Security Council Adopts Resolution on Foreign Terrorist Fighters*, "International Enforcement Law Reporter" 2014, t. 30, s. 500-501.

⁷² M. Płachta, *European Parliament Adopts Resolution on Counter-terrorism*, "International Enforcement Law Reporter" 2015, t. 31, s. 61-64.

⁷³ Rezolucja, op. cit.

Rezolucja podkreśla w szczególności, że UE, jej państwa członkowskie i kraje partnerskie muszą opierać strategię przeciwdziałania terroryzmowi międzynarodowemu na zasadzie praworządności i poszanowania praw podstawowych; podkreśla ponadto, że działania zewnętrzne UE na rzecz zwalczania międzynarodowego terroryzmu powinny mieć przede wszystkim na celu zapobieganie i przeciwdziałanie terroryzmowi oraz ściganie za terroryzm.

Jeszcze w listopadzie 2014 r. Prezydencja przedstawiła Projekt wytycznych do unijnej strategii walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów.⁷⁴ W tym dokumencie zwraca się uwagę na to, że zmieniona unijna strategia walki z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów stawia w punkcie centralnym zapobieżenie pojawieniu się nowego pokolenia terrorystów oraz przedstawia w zarysie, jak Unia i państwa członkowskie będą sobie radzić z tym problemem. W obecnej strategii oferuje się państwom członkowskim wskazówki, na podstawie których mogą one opracować w miarę potrzeby własne programy i polityki, uwzględniające konkretne potrzeby, cele i zdolności każdego państwa członkowskiego.⁷⁵

Walka z radykalizacją postaw i werbowaniem terrorystów to zadanie przede wszystkim państw członkowskich. Starania ze strony UE mogą dodać wartość do starań krajowych i lokalnych oraz zapewnić istotne ramy współpracy, dzięki którym w całej UE podjęte zostaną odpowiednie działania skutecznie reagujące na radykalizację postaw na szczeblu lokalnym, krajowym, europejskim i międzynarodowym.⁷⁶

W reakcji na zamach w Paryżu 11 stycznia 2015 r. w tym mieście odbyło się międzynarodowe posiedzenie ministrów spraw zagranicznych.⁷⁷ Podczas posiedzenia przyjęto wspólne oświadczenie określające środki mające na celu zwalczanie terroryzmu poprzez walkę z radykalizacją postaw, przede wszystkim w internecie, rozwijanie odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej, ograniczanie dostaw nielegalnej broni palnej poprzez Europę, zmianę kodeksu granicznego Schengen, potrzebę działań na rzecz europejskich ram w zakresie danych dotyczących przelotu pasażera i nasilenie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Wszystkie państwa członkowskie zdecydowanie opowiedziały się za deklaracją paryską, która posłużyła jako podstawa dyskusji na nieformalnym posiedzeniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w Rydze, 29 i 30 stycznia 2015 r.⁷⁸

Nadzwyczajne posiedzenie COSI zorganizowano, by przygotować dyskusje, które mają mieć miejsce podczas nieformalnego posiedzenia ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych 29-30 stycznia 2015 r. w Rydze. Podczas tego posiedzenia omówiono różne środki mające na celu zwalczanie terroryzmu. Wszystkie państwa członkowskie zdecydowanie poparły środki wskazane w deklaracji paryskiej.⁷⁹

⁷⁴ Rada Unii Europejskiej, dok. 13469/1/14 REV 1, 27.11.2014

⁷⁵ Ibidem, s. 1

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ Dok. 5322/15

⁷⁸ Rada Unii Europejskiej, *Strategiczny program – Unia wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Walka z terroryzmem – Podsumowanie działań i plany na przyszłość*, dok. 5860/15, 3.02.2015 r.

⁷⁹ Ibidem, s. 2

27 stycznia 2015 r. odbyło się spotkanie ministrów finansów, na którym zostały omówione ewentualne przyszłe elementy działań w ramach walki z finansowaniem terroryzmu.⁸⁰ Ponadto na posiedzeniu Rady ECOFIN Komisja i Rada przyjęły wspólne oświadczenie w kontekście zatwierdzania pakietu w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy. W oświadczeniu podkreślono zobowiązanie do zwiększenia skuteczności nowych zasad wprowadzanych na mocy pakietu w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy i wskazano, że należy propagować dalsze wysiłki, przede wszystkim z myślą o: (i) przyspieszeniu procesu krajowego wdrażania tych zasad; (ii) dalszym nasilaniu współpracy między jednostkami analityki finansowej na szczeblu europejskim (na przykład dzięki pracom na europejskich forach, takich jak platforma FIU.NET) w celu zwalczania finansowania terroryzmu; (iii) zajmowaniu się czynnikami ryzyka związanymi z finansowaniem terroryzmu z wykorzystaniem unijnej ponadnarodowej oceny ryzyka, w ramach której należy przede wszystkim także ocenić ryzyko związane z walutami wirtualnymi.

Podczas nieformalnego posiedzenia ministrów zbierających się w ramach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (Ryga, 29-30 stycznia 2015 r.) ministrowie przyjęli wspólne oświadczenie dotyczące zwalczania terroryzmu i podjęli decyzję, by przyspieszyć i rozszerzyć wdrażanie istniejących narzędzi, odnotowując nowe inicjatywy, które można by przyjąć w celu zwiększenia skuteczności istniejących środków albo dostosowania obecnych instrumentów w celu zapewnienia odpowiedniej reakcji na obecne zagrożenie.⁸¹

Konkretne środki obejmują: wezwanie Komisji Europejskiej, by przedstawiła do połowy kwietnia 2015 r. komunikat, co ma zapewnić terminowy przegląd i uaktualnienie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE (połowa 2015 roku); wezwanie skierowane do Parlamentu Europejskiego, by ponownie jak najszybciej podjął dialog na temat dyrektywy w sprawie unijnych danych dotyczących przelotu pasażera; rozwijanie współpracy z przemysłem internetowym, by wykrywać i usuwać informacje dotyczące terroryzmu i ekstremizmu; wykorzystanie Europolu i Eurojustu w wymianie informacji; praca nad ukierunkowanym wnioskiem dotyczącym zmiany kodeksu granicznego Schengen, by wzmocnić granice zewnętrzne; rozwój współpracy między właściwymi organami, by zapobiegać nielegalnemu handlowi bronią palną; walka z finansowaniem terroryzmu z wykorzystaniem istniejących instrumentów oraz przygotowanie nowych konkretnych narzędzi; usprawnienie wymiany informacji i najlepszych praktyk oraz współpraca między organami sądowymi; zapobieganie propagandzie i radykalizacji postaw w więzieniach oraz zwalczanie takich zjawisk; rozważenie kolejnych zmian legislacyjnych w odniesieniu do walki z działalnością kryminalną związaną z terroryzmem.⁸²

Na posiedzeniu Rady ds. Spraw Zagranicznych (19 stycznia i 9 lutego 2015 roku) ministrowie spraw zagranicznych omówili kwestię zwalczania terroryzmu i uzgodnili następujące priorytetowe działania:

⁸⁰ Dok. 5116/15 ADD 3 REV 4

⁸¹ Dok. 5855/15

⁸² Dok. 5860/15, s. 4

- (i) zwiększenie zaangażowania we współpracę z państwami trzecimi, w szczególności z państwami arabskimi i basenu Morza Śródziemnego, w zakresie bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu;
- (ii) szybka realizacja strategii dotyczącej zwalczania terroryzmu i zagranicznych bojowników terrorystycznych;
- (iii) łączność strategiczna i zapobieganie radykalizacji postaw;
- (iv) zajęcie się istniejącymi kryzysami i konfliktami, które sprzyjają terroryzmowi.

Ministrowie omówili również potrzebę zatrudniania w delegaturach UE w odpowiednich państwach attaché ds. bezpieczeństwa oraz możliwość włączenia do zespołu wysokiego przedstawiciela rzecznika mówiącego po arabsku.⁸³

Podczas nieformalnego posiedzenia szefów państw lub rządów w Brukseli, 12 lutego 2015 r. zostało przyjęte Oświadczenie członków Rady Europejskiej. Uznali oni, że należy lepiej wykorzystywać i wciąż udoskonalać narzędzia, dysponuje UE, w szczególności w celu wykrywania i przerywania podróży związanych z terroryzmem, zwłaszcza zagranicznych bojowników terrorystycznych. W oświadczeniu wezwali do tego, by:

- (i) unijni prawodawcy w trybie pilnym przyjęli silną i skuteczną dyrektywę w sprawie europejskiego systemu danych dotyczących przelotu pasażera, obejmującą solidne gwarancje ochrony danych;
- (ii) w pełni wykorzystano istniejące ramy Schengen do wzmocnienia i unowocześnienia kontroli na granicach zewnętrznych: uczestnicy szczytu uzgodnili, aby niezwłocznie przystąpić do systematycznego i skoordynowanego prowadzenia wobec osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się kwerend w bazach danych istotnych z punktu widzenia walki z terroryzmem, w oparciu o wspólne wskaźniki ryzyka; Komisja powinna szybko wydać wytyczne operacyjne w tej sprawie; uczestnicy postanowili rozważyć również ukierunkowaną zmianę w kodeksie granicznym Schengen – na podstawie wniosku Komisji – wprowadzającą w razie konieczności stałe kontrole;
- (iii) organy ścigania i organy wymiaru sprawiedliwości wzmogły wymianę informacji i współpracę operacyjną, w tym za pośrednictwem Europolu i Eurojustu;
- (iv) wszystkie właściwe organy zintensyfikowały współpracę w walce z nielegalnym handlem bronią palną, w tym poprzez szybkie dostosowywanie odpowiednich przepisów;
- (iv) służby bezpieczeństwa państw członkowskich zacieśniły współpracę;
- (v) państwa członkowskie pilnie wdrożyły zaostrzone zasady przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, a wszystkie właściwe organy nasiliły działania służące śledzeniu przepływów finansowych i skutecznemu zamrażaniu aktywów wykorzystywanych do finansowania terroryzmu;
- (vi) poczynić szybkie postępy w pracach nad przyjęciem dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji, z uwagi na znaczenie bezpieczeństwa cybernetycznego.

⁸³ Konkluzje Rady w sprawie zwalczania terroryzmu, 9.02.2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/02/150209-council-conclusions-counter-terrorism> (pobrano 5.03.2015 r.)

8. Zagraniczni bojownicy: nowa twarz terroryzmu

W swojej wypowiedzi z 7 października 2014 koordynator UE ds. zwalczania terroryzmu Gilles'a de Kerchove odniósł się do zjawiska zagranicznych bojowników. Bojownicy z Europy udający się do różnych miejsc, by brać udział w dżihadzie, oraz zagrożenie, które mogą stanowić po powrocie do UE, to zjawisko, które w najbliższych latach będzie się prawdopodobnie utrzymywać. Skuteczna reakcja wymaga całościowego podejścia i długofalowych starań. Walka z terroryzmem jest w pierwszej kolejności domeną państw członkowskich. Jednak UE może i powinna wesprzeć ich działania ze względu na transgraniczny charakter zagrożeń.⁸⁴

Należy zauważyć, że zjawisko zagranicznych bojowników (o charakterze terrorystycznym) wykracza poza kontynent europejski i zyskało już wymiar globalny.⁸⁵

Od początku 2013 r. temat zagranicznych wojowników regularnie powraca w dyskusjach Rady UE i Rady Europejskiej.⁸⁶ Rada UE stworzyła całościowe podejście do zjawiska, obejmujące działania wewnętrzne oraz zewnętrzne. Po paryskich zamachach ze stycznia 2015 r. Unia Europejska postanowiła zaostrzyć reakcję i szybciej wdrażać uzgodnione środki.⁸⁷ 12 lutego 2015 r. unijni przywódcy debatowali na temat dalszych działań i uzgodnili oświadczenie, którym w najbliższych miesiącach powinny się kierować UE i państwa członkowskie w swoich pracach. W oświadczeniu zaapelowali o opracowanie konkretnych rozwiązań, w szczególności w trzech obszarach:

- (i) zapewnianie bezpieczeństwa obywatelom
- (ii) zapobieganie radykalizacji postaw oraz ochrona wartości
- (iii) współpraca z partnerami międzynarodowymi.

Oświadczenie to jest owocem prac przeprowadzonych w ciągu ostatniego miesiąca przez ministrów spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, gospodarki i spraw zagranicznych.⁸⁸

W czerwcu 2013 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych zatwierdziła 22 działania zaproponowane przez unijnego koordynatora ds. zwalczania terroryzmu. Jego propozycje skupiają się na 4 kwestiach:

- (i) potrzeba wspólnej oceny zjawiska, którym są podróże młodych Europejczyków do Syrii w celu wzięcia udziału w dżihadzie, oraz potrzeba uzyskania lepszego obrazu różnych grup walczących w Syrii;
- (ii) zapobieganie podróżom młodych ludzi do Syrii lub ułatwianie im powrotu;
- (iii) wykrywanie podróży i reakcja prawnokarna; (iv) współpraca z państwami trzecimi.⁸⁹

Z inicjatywy Belgii i Francji – niezależnie od współpracy unijnej – ministrowie spraw wewnętrznych tych państw członkowskich, których najbardziej dotyczy

⁸⁴ *Reakcja wobec zagranicznych bojowników*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/fight-against-terrorism/foreign-fighters> (pobrano 6.03.2015 r.)

⁸⁵ M. Plachta, *Foreign Terrorist Fighters in a Global Perspective*, "International Enforcement Law Reporter" 2015, t. 31, s. 23-25

⁸⁶ M. Plachta, *European Union: Growing Concerns Over Foreign Terrorist Fighters*, "International Enforcement Law Reporter" 2014, t. 30, s. 497-499

⁸⁷ M. Plachta, *European Union Considers Further Measures Against Foreign Terrorist Fighters*, "International Enforcement Law Reporter" 2015, t. 31, s. 20-22

⁸⁸ *Reakcja wobec zagranicznych bojowników*, op. cit.

⁸⁹ Ibidem

zjawisko zagranicznych bojowników, spotykają się regularnie od 2013 r. w celu wymiany informacji. W lipcu 2014 r. zatwierdzili zestaw środków, by:

- (i) ulepszyć system informacyjny Schengen drugiej generacji (SIS II);
- (ii) ustanowić selektywne kontrole graniczne;
- (iii) przekazywać Europolowi informacje do wspólnej analizy;
- (iv) zorganizować wymianę informacji o zagranicznych bojownikach między organami krajowymi;
- (iv) usprawnić praktyczną współpracę i wymianę informacji.⁹⁰

Rada zwróciła się do koordynatora ds. zwalczania terroryzmu, by na posiedzeniu w grudniu 2013 r. przedstawił sprawozdanie z realizacji tych działań. W sprawozdaniu koordynator wskazał 4 dziedziny, w których działania UE będące wsparciem dla działań państw członkowskich byłyby szczególnie ważne:⁹¹

- (i) prewencja;
- (ii) wymiana informacji oraz identyfikacja i wykrywanie podróży;
- (iii) reakcja prawnokarna;
- (iv) współpraca z państwami trzecimi.

Na posiedzeniu w sierpniu 2014 r. Rada Europejska zaapelowała o szybszą realizację środków w tych 4 priorytetowych dziedzinach oraz o propozycje dodatkowych działań. Zwróciła się też do Rady i Parlamentu Europejskiego o przyjęcie prawa o unijnym systemie danych przelotu pasażera.

Problem zagranicznych bojowników jest dalej regularnie omawiany przez ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. W drugiej połowie 2014 roku uzgodnili oni, że trzeba.⁹²

- (i) pilnie uchwalić dyrektywę o unijnym systemie danych przelotu pasażera; dlatego zwrócili się do Parlamentu Europejskiego, by jak najszybciej przyjął stanowisko w sprawie jej projektu;
- (ii) udoskonalić – w ramach obowiązującego prawa – odprawy na zewnętrznych granicach schengenских;
- (iii) w konkretny sposób przyspieszyć wdrażanie istniejących środków – zarówno przyjętych przez Radę (w czerwcu 2013), jak i przez „grupę dziesięciu” (w lipcu 2014);
- (iv) zoptymalizować reakcję prawnokarną, a zwłaszcza znowelizować decyzję ramową o zwalczaniu terroryzmu;
- (v) poprawić wymianę informacji, ze szczególnym uwzględnieniem Europolu i Eurojustu.

Dnia 20 października 2014 r. Rada do Spraw Zagranicznych zatwierdziła strategię na rzecz zwalczania terroryzmu w Syrii i Iraku, kładącą szczególny nacisk na zjawisko zagranicznych bojowników.⁹³ Niniejsza strategia bazuje na podejściu UE do zwalczania terroryzmu opartym na wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych, a jednocześnie chroni prawa człowieka. UE jest przekonana, że praworządność oraz ochrona praw człowieka i podstawowych wolności to fundamenty walki z terroryzmem. Wszelkie środki przyjmowane w tym celu muszą być zgodne z prawem międzynarodowym, w tym z przepisami odnoszącymi

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ Ibidem

⁹² Ibidem

⁹³ Rada Unii Europejskiej, *Zarys strategii na rzecz zwalczania terroryzmu w Syrii i Iraku, ze szczególnym naciskiem na zjawisko zagranicznych bojowników*, dok. 5369/15, 16.01.2015 r.

się do praw człowieka (także, w stosownych przypadkach, z Konwencją o prawach dziecka), z prawem uchodźczym i międzynarodowym prawem humanitarnym.⁹⁴

Jeśli chodzi o filar „ściganie” strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem, Rada uznaje, że należy budować zdolności w obszarze praworządności oraz dochodzeń i ścigania w zakresie zwalczania terroryzmu, uwzględniające prawa człowieka, po to by podejrzanych można było wskazywać, zatrzymywać, osądzać, a w razie potrzeby – osadzać w więzieniu, zgodnie z międzynarodowymi standardami, w tym w stosownych przypadkach ewentualnie w pełni korzystając z postanowień statutu rzymskiego. W ramach wsparcia wysiłków państw członkowskich należy współdziałać z państwami trzecimi, aby poprawić współpracę operacyjną służącą wskazywaniu i likwidowaniu sieci werbunku i pośrednictwa, a także wskazywaniu i ściganiu (w stosownych przypadkach) zagranicznych bojowników.⁹⁵

Jednym z priorytetów powinny być dalsze działania na rzecz zwalczania finansowania terroryzmu w oparciu o rezolucje RB ONZ 2170 (2014) i RB ONZ 2178 (2014). Działania te powinny dotyczyć także: likwidowania źródeł finansowania ISIL/Da'ish (w tym sprzedaży ropy naftowej i innych towarów), wspierania kampanii propagujących bezpieczniejsze przekazywanie środków na cele dobroczynne (*Safer Giving campaigns*), propagowania działań informacyjnych skierowanych do państw tego regionu oraz budowania zdolności państw trzecich do przeciwdziałania finansowaniu terroryzmu.⁹⁶

Biorąc pod uwagę rolę, jaką w pozyskiwaniu środków pieniężnych na potrzeby ISIL/Da'ish odgrywają porwania dla okupu, należy promować stanowisko UE w tej kwestii i szerzyć wiedzę o zagrożeniach, szczególnie w obrębie sektora prywatnego i pozarządowego. Należy rozważyć podjęcie działań na rzecz wzmocnienia ochrony granic (w tym w portach lotniczych i na innych przejściach granicznych) w państwach otaczających Syrię i Irak, tak by zwiększyć wykrywalność i utrudniać podróże, a także szybko identyfikować osoby wyjeżdżające, które mogą stanowić zagrożenie. Ponadto należy starać się lepiej zrozumieć metody pozyskiwania przez ugrupowania terrorystyczne w Syrii i Iraku broni i sprzętu oraz przeciwdziałać rozprzestrzenianiu się broni (zarówno sprowadzanej do Syrii i Iraku, jak i wyprowadzanej z tych państw).⁹⁷

W grudniu 2014 r. Koordynator UE ds. Zwalczania Terroryzmu zwrócił uwagę na to, że mimo że reagowanie wymiaru sprawiedliwości na zjawisko zagranicznych bojowników uległo poprawie, nie jest adekwatne do skali problemu (ok. 10 wyroków skazujących na ok. 3000 obywateli/mieszkańców UE mających związek ze zjawiskiem zagranicznych bojowników). Wyzwaniem jest w szczególności kwestia ram prawnych.⁹⁸

24 września 2014 r. Rada Bezpieczeństwa ONZ przyjęła rezolucję nr 2178, która nakłada na państwa członkowskie ONZ wymóg, by uznały za przestępstwo podróże zagraniczne odbywane w celach terrorystycznych oraz finansowanie

⁹⁴ M. Płachta, *European Ministers Adopts a New Action Plan to Counter Syria-bound EU National Fighters*, "International Enforcement Law Reporter" 2014, t. 30, s. 389-391

⁹⁵ Rada Unii Europejskiej, *Zarys strategii*, op. cit., s. 5

⁹⁶ Ibidem

⁹⁷ Ibidem

⁹⁸ Rada Unii Europejskiej, *Zagraniczni bojownicy i powrotozcy: dokument do dyskusji*, 2.12.2014, dok. 15715/214 REV

i ułatwianie takich podróży. Część państw członkowskich, jeszcze zanim przyjęto rezolucję ONZ, zaktualizowała swoje ramy prawne, aby lepiej zająć się wyzwaniem, którym jest zjawisko zagranicznych bojowników; inne państwa pracują nad tym lub rozważają taką możliwość. W październiku 2014 r. Rada zwróciła się do Komisji, między innymi w świetle przyjęcia rezolucji RB ONZ nr 2178(2014), by nadal monitorowała skuteczność reagowania opartego na decyzji ramowej i przeanalizowała sposoby zaradzenia ewentualnym niedociągnięciom,⁹⁹ przyjmując za podstawę sprawozdanie z wdrażania wspomnianej decyzji z września 2014 r., sprawozdanie Eurojustu i wszelkie stosowne informacje.¹⁰⁰

Zdaniem Koordynatora szereg argumentów przemawia za zaktualizowaniem decyzji ramowej, podobnie jak to uczyniono w 2008 r., gdy decyzja ramowa z 2002 r. przestała być wystarczająca w obliczu wydarzeń na arenie międzynarodowej: jeśli decyzja ramowa nie zostanie zaktualizowana, przestanie stanowić miarę minimalnej wymaganej kryminalizacji terroryzmu w całej UE. Zharmonizowana kryminalizacja przestępstw związanych z zagranicznymi bojownikami w całej UE zapewniłaby wspólne ramy prawne, które byłyby istotnym punktem odniesienia dla agencji UE i ułatwiłyby współpracę transgraniczną. Przy braku wspólnych minimalnych norm różnice pod względem kryminalizacji mogą powodować luki w ściganiu przestępstw. Takie zaktualizowanie i zharmonizowanie stanowiłyby istotny sygnał polityczny i byłyby inspiracją dla państw trzecich.¹⁰¹

Koordynator uważa, że prace nad aktualizacją decyzji ramowej byłyby same w sobie użyteczne, gdyż oznaczałyby konieczność przeprowadzenia strategicznej debaty politycznej na temat różnorodnych podejść politycznych stosowanych przez wymiar sprawiedliwości w sprawach karnych w odniesieniu do zagranicznych bojowników. Możliwe byłoby przeprowadzenie kontroli sądowej przez Trybunał Sprawiedliwości. Aktualizacja decyzji ramowej UE miałaby charakter dodatkowy i równoległy w stosunku do krajowych środków już podejmowanych przez państwa członkowskie w związku z rezolucją RB ONZ nr 2178, odpowiednio do pilnego charakteru przedmiotowej kwestii. Decyzja ramowa 2002/475/WSiSW w sprawie zwalczania terroryzmu¹⁰² zmieniona decyzją ramową 2008/919/WSiSW,¹⁰³ jeśli się jej nie zaktualizuje, może pozostać w tyle za wydarzeniami, zarówno na szczeblu światowym, jak i krajowym.¹⁰⁴

Powołując się na sprawozdanie Eurojustu, Koordynator zwraca uwagę na to, że zbieranie i wykorzystywanie dowodów w odniesieniu do zagranicznych bojowników stanowi wyzwanie pod względem praktycznym i prawnym: trudno jest uzyskać dowody z pola walki w Syrii i Iraku, nie jest łatwe zbieranie i wykorzystywanie dowodów opartych na zasobach internetowych, niejednokrotnie, by uzyskać dostęp do dowodów, niezbędna jest transgraniczna pomoc prawna (zagraniczni bojownicy przemieszczają się przez terytoria innych państw, dostawcy usług internetowych mogą mieć siedzibę za granicą). W swoim sprawozdaniu Eurojust stwierdza, że znaczne korzyści przyniosłoby skoordynowanie na szczeblu

⁹⁹ M. Płachta, *Foreign Terrorist Fighters: European Union Pursues Implementation of Adopted Measures*, "International Enforcement Law Reporter" 2014, t. 30, s. 563-565

¹⁰⁰ Rada Unii Europejskiej, *Zagraniczni bojownicy*, op. cit., s. 2

¹⁰¹ Idem

¹⁰² Dz. U. L 164 z 22.6.2002, s. 3-7

¹⁰³ Dz. U. L 330 z 9.12.2008, s. 21-23

¹⁰⁴ Rada Unii Europejskiej, *Zagraniczni bojownicy*, op. cit., s. 3

UE rozstrzygnięcia problemów prawnych dotyczących gromadzenia i dopuszczalności dowodów elektronicznych w postępowaniach dotyczących terroryzmu. Eurojust zaleca wymienianie doświadczeń przez krajowe organy sądowe i gromadzenie wzorcowych rozwiązań odnoszących się do dowodów opartych na zasobach internetowych.¹⁰⁵

W swoim sprawozdaniu Eurojust podkreśla konieczność zacieśnienia międzynarodowej współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych w postępowaniach dotyczących zagranicznych bojowników. Mimo że wzmocniono współpracę Eurojustu z Bałkanami Zachodnimi, Turcją, USA¹⁰⁶ i partnerami schengenскими, nie ma systematycznej współpracy z państwami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Jeśli chodzi o region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, Europolowi zlecono jedynie współpracę z Marokiem, Turcją i Zjednoczonymi Emiratami Arabskimi. CEPOL organizuje programy szkoleniowe dla regionu Bałkanów, lecz dla Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej – jeszcze nie.¹⁰⁷

W tym kontekście szczególnie warte zasygnalizowania jest memorandum w sprawie skuteczniejszej reakcji na zjawisko zagranicznych bojowników przyjęte – z inicjatywy Holandii i Maroka – na Światowym Forum Antyterrorystycznym 23 września 2014 r.¹⁰⁸

Wydaje się, że krokiem w dobrym kierunku jest rezolucja PE z 12 marca 2015 r. o współpracy z krajami arabskimi w zwalczaniu terroryzmu.¹⁰⁹ Podczas trzeciego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych UE-Liga Arabska, które odbyło się w dniach 10-11 czerwca 2014 r., została przyjęta wspólna deklaracja. Następnie 19 stycznia 2015 r. wiceprzewodnicząca Komisji / wysoka przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Federica Mogherini oraz sekretarz generalny Ligi Państw Arabskich (LPA) Nabil El Araby podpisali protokół ustaleń między Europejską Służbą Działań Zewnętrznych (ESDZ) i Sekretariatem Generalnym LPA.

PE zwraca uwagę na to, że znalezienie trwałego rozwiązania zapewniającego pokój i stabilizację w regionie leży we wspólnym interesie UE i LPA. Rezolucja podkreśla, że celem protokołu ustaleń ma być wspieranie i zacieśnianie stosunków między państwami członkowskimi UE i członkami LPA w celu wzmocnienia struktur roboczych, wymiany doświadczeń i nasilenia dialogu, aby dążyć do osiągnięcia wspólnych celów w dziedzinach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania.¹¹⁰

PE jest zdania, że w najbliższych latach bojownicy z Europy będą prawdopodobnie nadal wyjeżdżać w różne miejsca świata, aby wziąć udział w dżihadzie, zatem zagrożenie, które mogą stanowić po powrocie do UE, będzie ciągle aktualne. W następstwie wybuchu wojny i przemocy w Syrii, Iraku i Libii tysiące obywateli UE opuściło domy, aby zostać zagranicznymi bojownikami,

¹⁰⁵ Ibidem, s. 4

¹⁰⁶ Zob. szerzej M. Płachta, P. Wojnowski, *Amerykańsko-europejska walka z terroryzmem: razem mimo różnic*, „Zeszyty Akademii Dyplomatycznej” 2004, nr 18, s. 3-30

¹⁰⁷ Ibidem

¹⁰⁸ M. Płachta, *The Hague – Marrakech Memorandum on Foreign Terrorist Fighters*, „International Enforcement Law Reporter” 2015, t. 31, s. 22-23

¹⁰⁹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 12 marca 2015 r. w sprawie stosunków UE z Ligą Państw Arabskich i współpracy w zwalczaniu terroryzmu (2015/2573(RSP)), P8_TA-PROV(2015)0077

¹¹⁰ Ibidem, ust. E

stwarzając dodatkowe zagrożenie dla bezpieczeństwa obywateli UE.¹¹¹

Rezolucja podkreśla, że polityka zewnętrzna UE musi się przyczyniać do przeciwdziałania zagrożeniu terrorystycznemu, które nasila się na niektórych obszarach sąsiadujących z UE. Z tego względu strategię zwalczania terroryzmu powinny się opierać na wszechstronnym podejściu bezpośrednio zmierzającym do zapobiegania przygotowywaniu ataków na terytorium UE, lecz także do uwzględnienia konieczności zwalczania pierwotnych przyczyn terroryzmu.¹¹²

Z uwagi na to, że treść wspomnianego protokołu ustaleń zawartego w 2015 roku między ESDZ a Sekretariatem Generalnym LPA nie została upubliczniona, PE domaga się w przyjętej rezolucji opublikowania protokołu ustaleń, aby poddać jego treść demokratycznej i sądowej kontroli.

PE przypomina swoje stanowisko, zgodnie z którym w zwalczaniu terroryzmu należy się zajmować nie tylko skutkami, lecz także czynnikami powodującymi radykalizację, oraz podkreśla potrzebę kompleksowego międzysektorowego podejścia gwarantującego powiązania z wszystkimi odpowiednimi strategiami politycznymi, oraz podkreśla, że niezwykle ważne jest propagowanie kultury integracji i tolerancji, na przykład poprzez edukację, politykę społeczną i regionalną.¹¹³

PE zauważa, że jedną z głównych przyczyn obecnego zagrożenia terrorystycznego w UE i w państwach arabskich jest ekstremizm dżihadystów. Równocześnie popiera pogląd, według którego polityka mająca na celu przeciwdziałanie radykalizacji i zwalczanie terroryzmu nie może być skuteczna, jeżeli nie będzie opracowana w ścisłej współpracy z państwami pochodzenia.¹¹⁴

Ogólnie ujmując, PE z zadowoleniem odnosi się do współpracy i partnerstwa między UE a państwami trzecimi w przeciwdziałaniu terroryzmowi; z zadowoleniem przyjmuje utworzenie strategicznego dialogu UE-LPA, obejmującego wymiany w kwestiach politycznych i związanych z bezpieczeństwem, organizowanie regularnych posiedzeń z udziałem unijnego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa oraz stałych przedstawicieli państw arabskich, oraz pochwała postępy w dziedzinie wczesnego ostrzegania i reagowania w sytuacjach kryzysowych, zwłaszcza pełne wdrożenie projektu w dziedzinie wczesnego ostrzegania i reagowania w sytuacjach kryzysowych.¹¹⁵

Rezolucja podkreśla, że ministrowie spraw zagranicznych UE i LPA postanowili również kontynuować prace nad wszechstronnym wdrożeniem globalnej strategii ONZ na rzecz zwalczania terroryzmu, PE przychylnie odnosi się do faktu, że z zadowoleniem przyjęli utworzenie Ośrodka ONZ ds. Walki z Terroryzmem oraz inicjatywę opiekuna dwóch świętych islamskich meczetów i poprosili o udzielenie wsparcia temu ośrodkowi, oraz że z zadowoleniem przyjęli pierwszą międzynarodową Konferencję ds. Zwalczania Terroryzmu, która odbyła się w marcu 2014 r. w Bagdadzie i była okazją do omówienia i poszukiwania odpowiednich środków i sposobów wspierania międzynarodowej współpracy oraz zwalczania terroryzmu na szczeblu regionalnym.¹¹⁶

¹¹¹ Ibidem, ust. F

¹¹² Ibidem, ust. J

¹¹³ Ibidem, ust. 6

¹¹⁴ Ibidem, ust. 7

¹¹⁵ Ibidem, ust. 10

¹¹⁶ Ibidem, ust. 12