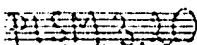




Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 13 (201) • 30 marca 2004 r. • © PI&M

nr egz. 

Redakcja: Krzysztof Bałon, Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt,
Beata Górka-Winter, Maciej Krzysztofowicz, Urszula Kurczewska, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji)

Plan Unii Europejskiej zwalczania terroryzmu

(25 marca 2004 r.)

Beata Górka-Winter

W opracowaniu omówiono najważniejsze postanowienia nowego Planu zwalczania terroryzmu przyjętego na ostatnim posiedzeniu Rady Europejskiej. Dokument jest przede wszystkim demonstracją solidarności państw UE z dotkniętą zamachami Hiszpanią, sama zaś koncepcja zwalczania terroryzmu nie jest jeszcze w pełni sformułowana. Od efektywności działań UE zależy będzie nie tylko bezpieczeństwo jej obywateli, lecz także jej przyszła pozycja wobec Stanów Zjednoczonych – mocarstwa prowadzącego własną „wojnę z terroryzmem”.

Rada Europejska 25 marca 2004 r. przyjęła Deklarację w sprawie zwalczania terroryzmu (*Declaration on Combating Terrorism*) oraz będący aneksem do Deklaracji Plan zwalczania terroryzmu (*EU Plan of Action to Combat Terrorism*). Bezpośrednim impulsem do przyjęcia tych dokumentów, zaakceptowanych zarówno przez obecnych członków UE, jak i przez dziesięć państw przystępujących, stały się zamachy w Madrycie z 11 marca 2004 r. Uświadomiły one rządowi państw członkowskich konieczność podjęcia bardziej zdecydowanych działań przeciwko międzynarodowemu terroryzmowi¹. Jednym z najważniejszych postanowień jest przyjęcie tzw. klauzuli solidarności². Przewiduje ona, iż w przypadku ataku terrorystycznego na którekolwiek państwo członkowskie UE wszyscy pozostali członkowie zmobilizują wszelkie środki, jakie uznają za stosowne (włączając w to środki militarne), aby na prośbę państwa poszkodowanego przyjść mu z pomocą. W Deklaracji odwołano się także do Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa z grudnia 2003 r., w której terroryzm uznano za jedno z najpoważniejszych zagrożeń bezpieczeństwa międzynarodowego.

W przyjętym Planie określono siedem celów strategicznych zwalczania terroryzmu. Pierwszy z nich zapowiada dążenie UE do zwiększania międzynarodowych wysiłków w tym zakresie i pogłębiania konsensusu. Główne forum, na którym miałyby zostać osiągnięte porozumienie w sprawie walki z terroryzmem, to Organizacja Narodów

¹ Dzień 11 marca został w Deklaracji ogłoszony Dniem pamięci ofiar terroryzmu.

² Klauzula solidarności została również zamieszczona w art. 42 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Zjednoczonych. Członków UE wezwano do przystąpienia do wszystkich konwencji sektorowych wypracowanych przez ONZ w tej dziedzinie (np. Międzynarodowej konwencji w sprawie zwalczania finansowania terroryzmu z 1999 r.) oraz do wsparcia prowadzonych obecnie przez ONZ prac nad przyjęciem konwencji, która regulowałaby zwalczanie terroryzmu w sposób kompleksowy. Kolejnym celem UE będzie redukcja możliwości dostępu grup terrorystycznych do środków finansowych, przede wszystkim przez zwiększenie efektywności procedur zamrażania aktywów oraz opracowanie i wprowadzenie w życie strategii zwalczania źródeł finansowania terroryzmu. Szczególną kontrolą mają zostać objęte również instytucje działające legalnie (np. organizacje charytatywne), co do których istnieje podejrzenie, iż mogą wspierać organizacje terrorystyczne. Trzeci cel określony w przyjętym Planie to maksymalizacja zdolności UE do zapobiegania atakom terrorystycznym, a jeśli do nich dojdzie – do wykrycia, zatrzymania i osądzenia sprawców. Uznano zatem, iż konieczne będą: usprawnienie działań istniejących już w UE instytucji, takich jak Europol, Eurojust, czy wspólne grupy śledcze (*Joint Investigation Teams*), wymiana informacji zdobytych przez wywiady oraz opracowanie procedur właściwej oceny zagrożeń. Zdecydowano również o stworzeniu bazy danych osób, które kiedykolwiek były podejrzewane o działalność terrorystyczną.

W ramach Sekretariatu Rady będzie działał koordynator UE do spraw zwalczania terroryzmu³. Ma on podlegać bezpośrednio wysokiemu przedstawicielowi do spraw wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jego zadania to: dokonywanie przeglądu wszystkich instrumentów zwalczania terroryzmu, będących do dyspozycji UE i regularne informowanie Rady o postępach wdrażania przyjętego Planu.

Kolejnym celem nakreślonym w Planie jest zapewnienie bezpieczeństwa transportowi międzynarodowemu oraz lepszej ochrony granic UE, a jego osiągnięcie będzie wymagało m.in. podniesienia standardów bezpieczeństwa transportu, wypracowania przez członków UE wspólnego podejścia do kwestii warunków, na jakich ma się odbywać wymiana danych o pasażerach oraz kryteriów odmowy wjazdu na terytorium UE. Aby zwiększyć wykrywalność przemieszczania się terrorystów, zdecydowano o dodaniu nowych funkcji do istniejącego już Systemu Informacyjnego Schengen (SIS). Zaproponowano także utworzenie Europejskiej Agencji Ochrony Granic (*European Borders Agency*), która rozpoczęłaby działalność w styczniu 2005 r. Ponadto w paszportach obywateli UE oraz w wizach dla osób spoza UE mają się znaleźć dane biometryczne. Zostanie również stworzona wspólna baza danych o skradzionych i zagubionych paszportach.

W celu niwelowania skutków ataków terrorystycznych zapowiedziano wypracowanie efektywniejszej polityki informowania społeczeństw o możliwych zagrożeniach. Bardzo istotna jest również decyzja o zapewnieniu niezbędnej ochrony tym mniejszościom, które mogą, po ewentualnym ataku terrorystycznym, być narażone na akcje odwetowe. Unia Europejska ma również zainicjować badania, które pozwolą właściwie rozpoznać czynniki (religijne, polityczne i socjoekonomiczne) sprzyjające powstawaniu terroryzmu. Zapowiedziano poza tym zwiększenie efektywności programów pomocowych UE oraz promowanie porozumienia pomiędzy kulturą europejską a światem islamu. Ostatni cel przyjęty w Planie to wspomaganie tych krajów trzecich, którym niezbędna jest pomoc zewnętrzna w zwalczaniu terroryzmu. W dokumencie stwierdza się, że nie stanowi on jeszcze całościowej europejskiej strategii, a w wielu punktach wskazuje się na konieczność opracowania strategii częściowych (np. strategii odcinania grup terrorystycznych od źródeł finansowania). Przyjęty dokument ma podlegać okresowym przeglądom. Wypracowaniu wspólnego podejścia członków UE do zwalczania terroryzmu ma na razie służyć osiągnięcie opisanych powyżej celów, zatwierdzenie zaś całościowej i długoterminowej strategii będzie poprzedzone dokładnymi analizami przyczyn tego zjawiska.

³ Został nim Holender Gijs de Vries, były sekretarz stanu w holenderskim Ministerstwie Spraw Wewnętrznych.

Wnioski. Przyjęty na ostatnim posiedzeniu Rady Europejskiej Plan zwalczania terroryzmu jest w istocie rozszerzającą aktualizacją wcześniejszego planu, zatwierdzonego na nadzwyczajnej sesji 21 września 2001 r., krótko po zamachach w Stanach Zjednoczonych. Nowy Plan bez wątplenia traktuje problem zwalczania terroryzmu przez UE w sposób bardziej kompleksowy, jego dużym osiągnięciem jest włączenie klauzuli solidarności, na którą zgodziły się również państwa neutralne. Jednak jego przyjęcie należy interpretować przede wszystkim jako akt politycznej solidarności państw UE z Hiszpanią.

W porównaniu z dokumentem z 2001 r. w najnowszym Planie jest stosunkowo niedużo nowych rozwiązań, ponadto wielu członków UE nie wdrożyło jeszcze wszystkich przepisów, które UE przyjęła między innymi w związku z realizacją wcześniejszego planu. Przykładem jest tu np. Europejski Nakaz Aresztowania (ENA). Pomimo że termin włączenia ENA do prawa krajowego upłynął 1 stycznia 2004 r., pięciu członków UE jeszcze tego nie dokonało. Z kolei tylko dziewięć państw podjęło odpowiednie kroki w celu powołania wspólnych grup śledczych. W wielu państwach członkowskich z ogromnym rozczarowaniem spotkała się odmowa Niemiec poparcia propozycji ustanowienia wspólnej agencji wywiadowczej, za czym opowiadały się Francja, Austria i Belgia. Ścisła współpraca wywiadów ma się odbywać jedynie w gronie pięciu państw (Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii i Włoch). Inni członkowie UE oraz nowe państwa przystępujące będą zatem do niej dopuszczane tylko w takim zakresie, w jakim zgodzi się na to wymieniona Piątka. Takie rozwiązanie budzi uzasadnione obawy państw pozostających poza tą współpracą, gdyż może ona doprowadzić do podziału w UE na państwa bardziej i mniej bezpieczne, co jest sprzeczne z zasadą solidarności w walce z terroryzmem.

Wiele kwestii nie zostało jeszcze uzgodnionych. Choć zarówno Europejska Strategia Bezpieczeństwa, jak i Plan zwalczania terroryzmu przewidują użycie siły militarnej w walce z terroryzmem, zasady jej użycia nie zostały określone. Wspomina się jedynie o tym, że rozwijana przez UE wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony musi przyczynić się do zwalczania tego zagrożenia. Ustalenie precyzyjnych zasad użycia siły jest bardzo istotne, gdyż UE deklaruje ścisłą współpracę w zwalczaniu terroryzmu ze Stanami Zjednoczonymi, a ta kwestia już niejednokrotnie budziła kontrowersje w stosunkach transatlantyckich. O wspólnej strategii UE i USA zwalczania terroryzmu na razie nie ma mowy, a w omawianym dokumencie o takiej współpracy wspomina się zdawkowo. Można to zrozumieć, bo choć na poziomie deklaracji zwalczanie terroryzmu jest wspólnym celem UE i Stanów Zjednoczonych, już w kwestiach szczegółowych, jak np. stosowanie ataków uprzedzających, zakres danych osobowych pasażerów podróżujących do USA, przekazywanych przez europejskie linie lotnicze służbom amerykańskim, wciąż toczą się spory. Także listy organizacji terrorystycznych stosowane przez Stany Zjednoczone i UE znacznie się różnią.

OGŁOSZENIA

ЕВРОПА

ЖУРНАЛ ПОЛЬСКОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ ДЕЛ

W najbliższym numerze:

Франк Бааснер

Германо-французские отношения в расширенном Европейском Союзе

Якоб Юхлер

Отношение в восточноевропейских странах к расширению ЕС – высокая степень согласия и существенный потенциал разочарования

Андреа Гаврих

Политика в отношении меньшинств в связи с процессом расширения ЕС

Наталья В. Смородинская

Калининградская область в единой Европе: риск асимметричного развития

Ярослав Матийчик

Новое измерение российско-европейского взаимодействия: некоторые уроки и задания для Украины

Ганс-Георг Вик

Мир после войны в Ираке. Как преодолеть кризис?

Иммануил Валлерстейн

Движения: что значит быть сегодня движением, выступающим против системы?

Петр Мадайчик

Центр изгнанных и польско-немецкие отношения

Владимир Кутявин, Ольга Леонтьева

Лексикон «Идеи в России»: опыт интерактивной культурологии

РЕЦЕНЗИИ**Катажина Сохацка**Michael Kennedy, Joseph Skelly (eds.), *Irish Foreign Policy, 1919-66, From Independence to Internationalism***Януш Долэнга**Alexandros Yanniss, *Kosovo Under International Administration: an Unfinished Conflict***Беата Гурка-Винтер**Stanley R. Sloan, *NATO, The European Union, And the Atlantic Community. The Transatlantic Bargain Reconsidered***Рафал Гарногурски**Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self-Defence***Мацей Кшиштофович**Martin Holland, *The European Union and the Third World***Агнешка Гурын**Микола Рябчук. *Дві України: реальні межі, віртуальні війни***Витольд Родкевич**Lo, Bobo, *Vladimir Putin and the Evolution of Russian Foreign Policy*

Sprzedaż i prenumerata w Instytucie .
oraz w wybranych księgarniach (www.pism.pl/ksiazki-ksiegarnie.html)