



Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
Biuro Analiz

BIULETYN

nr 19 (207) • 11 maja 2004 r. • © PISM

nr egz. ~~PISM 19~~

Redakcja: Krzysztof Balon, 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)

Zwalczanie terroryzmu a prawo międzynarodowe

Łukasz Kulesa

Mimo że zjawisko terroryzmu było przedmiotem zainteresowania prawa międzynarodowego na długo przed atakami z 11 września 2001 r., to jednak postawiły one przed tym prawem nowe wyzwania. Autor omawia zakres i przydatność umów tworzących międzynarodowe prawo antyterrorystyczne opracowanych po II wojnie światowej. Analizuje również prawny wymiar ogłoszonej przez Stany Zjednoczone „wojny z terroryzmem” i towarzyszące jej kontrowersje.

Zwalczanie terroryzmu – regulacje prawne. W prawie międzynarodowym nie ma całościowej i powszechnie obowiązującej konwencji o zwalczaniu terroryzmu. W okresie zimnej wojny, kiedy powstawały podstawowe umowy międzynarodowe dotyczące tej problematyki, brak prawnej definicji terroryzmu był dla niektórych państw wygodny, ponieważ umożliwiał odmienne traktowanie organizacji terrorystycznych w zależności od wyznawanej przez nie ideologii.

W drugiej połowie XX wieku pod egidą ONZ opracowano tzw. konwencje sektorowe, które przewidują uznanie określonych kategorii czynów za przestępstwa o charakterze niepolitycznym. Zastosowanie ma zwykle zasada *aut dedere aut iudicare*, nakładająca na państwo, które ujęło podejrzanego, obowiązek wydania go państwu, które wnosi o ekstradycję, albo osądzenia go samodzielnie, jeżeli odmawia ono dokonania ekstradycji. Najlicniejsza grupa przyjętych dotychczas konwencji dotyczy terroryzmu lotniczego (cztery konwencje). Przedmiotem pozostałych umów są: przestępstwa brania zakładników, przestępstwa przeciwko dyplomatom, przestępstwa przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej i platform wiertniczych, zamachy bombowe, a także ochrona materiałów jądrowych, oznaczanie plastikowych materiałów wybuchowych i zwalczanie finansowania terroryzmu.

Przyjmowanie konwencji sektorowych nie przekreśla celowości opracowania konwencji całościowej dla wzmocnienia skuteczności ścigania wszystkich form terroryzmu. Prace nad taką konwencją są prowadzone obecnie przez komitet *ad hoc* do spraw terroryzmu, powołany rezolucją Zgromadzenia Ogólnego nr 51/210 z 17 grudnia 1996 r. Głównym problemem jest uzgodnienie zakresu wyłączeń od stosowania konwencji, a zatem rozstrzygnięcie, czy działania podejmowane w ramach walki narodowowyzwoleńczej i działania sił zbrojnych w czasie konfliktów zbrojnych mogą być uznane za akty terroryzmu.

Konwencje o zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego lub jego poszczególnych aspektów były również przyjmowane przez organizacje regionalne. Umowy tego typu zostały zawarte w ramach Organizacji Państw Amerykańskich (1971 i 2002), Rady Europy (1977), Ligi Państw Arabskich (1998), Wspólnoty Niepodległych Państw (1999), Organizacji Konferencji Islamskiej (1999) i Organizacji Jedności Afrykańskiej (1999). Przepięstwo terroryzmu daje również podstawę do zastosowania przez państwa członkowskie Unii Europejskiej we wzajemnych stosunkach uproszczonych procedur wydawania podejrzanych o czyny określone w tzw. europejskim nakazie aresztowania. Innymi wiążącymi aktami prawnymi mającymi związek z zagadnieniem terroryzmu są konwencje wielostronne, które ze względu na swój zakres tematyczny mogą być zastosowane przeciwko członkom organizacji terrorystycznych (np. *Konwencja o zwalczaniu transgranicznej przestępczości zorganizowanej*, sporządzona w Palermo 12 grudnia 2000 r.), a także umowy bilateralne dotyczące ekstradycji, współpracy policyjnej itp.

Międzynarodowe prawo antyterrorystyczne stanowi obecnie wystarczającą bazę formalną współpracy państw w ściganiu sprawców najczęściej popełnianych i najgroźniejszych rodzajów aktów terroryzmu. Mankamentem tego obszaru prawa jest jednak niska skuteczność, wynikająca głównie z popierania lub tolerowania przez niektóre państwa organizacji terrorystycznych, czy też angażowania się funkcjonariuszy państwowych w akty terrorystyczne.

„Wojna z terroryzmem” po 11 września 2001 r. Skala ataków terrorystycznych z 11 września 2001 r. pozwala przyjąć, że mogą być one kwalifikowane jako napaść zbrojna, co legalizuje użycie przez państwo siły w samoobronie¹. Tradycyjnie prawo do samoobrony jest powiązane ze stosunkami między państwami i uwzględnia działania podejmowane przez grupy czy jednostki w takim zakresie, w jakim istnieje możliwość przypisania ich państwu. Trzeba zauważyć, że prawne uzasadnienie interwencji w Afganistanie opierało się na wykazaniu odpowiedzialności reżimu talibów za udzielanie schronienia i wspieranie al-Qaidy.

O ile istnieje szeroki konsensus co do legalności operacji w Afganistanie, o tyle inne działania w ramach „wojny z terroryzmem” spotykają się ze skrajnie rozbieżnymi ocenami. Politycznej koncepcji „wojny” nie towarzyszyło jednoznaczne określenie reżimu prawnego, na którym miałyby ona być oparta. W zależności od potrzeb stosowano normy pochodzące z różnych obszarów prawa. Powstały konglomerat elementów zapożyczonych z reżimu prawnego konfliktów zbrojnych, z międzynarodowego prawa antyterrorystycznego oraz elementów specyficznych można określić jako hybrydowy reżim prawny „wojny z terroryzmem”.

Są dwa obszary, w których prawo do samoobrony podlega rozszerzonej interpretacji. Po pierwsze, państwo traktuje organizację terrorystyczną jako samodzielny podmiot, wobec którego możliwe jest zastosowanie samoobrony. Takie rozszerzenie prawa do samoobrony modyfikuje treść zasady suwerenności, gdyż *de facto* ogranicza jurysdykcję innych państw wobec określonej kategorii osób przebywających na ich terytorium. Po 2001 r. Stany Zjednoczone starały się uzyskiwać zgodę państw na podejmowanie akcji antyterrorystycznych na ich terytorium. Taki charakter miało np. zlikwidowanie w listopadzie 2002 r. w Jemenie, za zgodą tamtejszego rządu, członka kierownictwa al-Qaidy Salima Sinana al-Haretiego.

Drugą kwestią związaną z prawem do samoobrony jest dopuszczalność samoobrony prewencyjnej, a także działań uprzedzających podejmowanych w samoobronie. Sceptyczne stanowisko części znawców doktryny prawa międzynarodowego w tej kwestii jest oparte na brzmieniu art. 51 Karty Narodów Zjednoczonych, która dopuszcza samoobronę „w razie zbrojnej napaści”. Dopuszczają oni legalność samoobrony prewencyjnej, stawiając zwykle wymóg wykazania nieuchronności ataku oraz braku możliwości zastosowania innych środków zaradczych. Rozszerzona interpretacja samoobrony prewencyjnej, zawarta w Strategii Bezpieczeństwa

¹ Patrz w szczególności: K. Balon, J. Dołęga, R. Tarnogórski, *Atak terrorystyczny w Nowym Jorku i Waszyngtonie dnia 11 września 2001 roku. Aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Biuletyn” (PISM), nr 23-2001.

Narodowego Stanów Zjednoczonych z września 2002 r., zakłada możliwość podjęcia działań uprzedzających (*preemptive actions*) także w przypadku, gdy brak bezpośredniej i nieuchronnej groźby ataku. Jako ewentualne cele wskazuje się grupy terrorystyczne i tzw. państwa bandyckie. Obecnie przyjmuje się jednak, iż o samoobronie prewencyjnej można mówić wówczas, gdy mamy do czynienia z potencjalnym zagrożeniem, a atak przeciwnika jest możliwy do przewidzenia. Natomiast podejmowane w samoobronie działania uprzedzające mają uzasadnienie, gdy zagrożenie bezpośrednim atakiem jest bliskie i nieuchronne. Mamy więc tu do czynienia z prawdopodobieństwem, graniczącym z pewnością, iż atak przeciwnika nastąpi wkrótce.

Założenie, że pod względem prawnym „wojna z terroryzmem” jest obszarem swoistym, wyjaśnia podejście Stanów Zjednoczonych do kwestii określenia statusu prawnego schwytanych w Afganistanie talibów oraz podejrzanych o członkostwo w al-Qaidzie². Zostali oni uznani za „bezprawnych kombatanów”, co oznacza, że przysługuje im humanitarne traktowanie, nie mają jednak statusu jeńców wojennych. Kwestia, czy status „bezprawnych kombatanów” jest właściwy dla schwytanych członków organizacji terrorystycznych, nie jest jednoznaczna. Korzyści polegające na zwiększeniu skuteczności walki z terroryzmem (odizolowanie zatrzymanych, pozyskiwanie informacji) muszą być oceniane w powiązaniu z niebezpieczeństwem podważenia podstawowych gwarancji stanowiących część uniwersalnego systemu ochrony praw człowieka, m.in. zakazu tortur, arbitralnego zatrzymania oraz prawa do sądu³. Zwolnienie ponad stu spośród 600 przetrzymywanych w Guantanamo więźniów świadczy o podwyższonej możliwości popełniania pomyłek przy zatrzymywaniu podejrzanych.

Wnioski. Trudno stwierdzić jednoznacznie, czy „wojna z terroryzmem” będzie skutkowałą trwałymi zmianami w prawie międzynarodowym, czy też pozostanie jedynie epizodem wynikającym z nadzwyczajnej sytuacji powstałej po zamachach z 11 września. Najbardziej prawdopodobne są dwa scenariusze długookresowe. Według pierwszego, reżim prawny „wojny z terroryzmem” może zająć trwałe miejsce w prawie międzynarodowym jako specyficzny zespół norm regulujących zwalczanie globalnych organizacji terrorystycznych. Zgodnie z drugim scenariuszem, kontrowersje otaczające „wojnę z terroryzmem” uniemożliwią utrzymanie jej jako spójnej doktryny prawnej. Wzmocnieniu w kierunku zapewnienia większej skuteczności ulegnie międzynarodowe prawo antyterrorystyczne, ale najbardziej sporne elementy „wojny z terroryzmem”, jak koncepcja działań uprzedzających lub możliwość bezterminowego przetrzymywania podejrzanych, nie uzyskają wystarczającego poparcia społeczności międzynarodowej i nie staną się częścią prawa międzynarodowego.

² Patrz: J. Foks, *Status prawny członków al-Qaidy oraz talibów osadzonych w Guantanamo*, „Biuletyn” (PISM), nr 66-2002.

³ Patrz: R. Tarnogórski, *Zakaz stosowania tortur a „wojna z terroryzmem”*, „Biuletyn” (PISM), nr 7 (111) z 5 lutego 2003 r.

OGŁOSZENIA

*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
zaprasza na IV cykl wykładów publicznych*

**Sprawiedliwość społeczna
a porządek światowy**

18 maja 2004 r.

Jan Winiecki

**Pałac Staszica, Nowy Świat 72
Sala Lustrzana, godz. 18:15**

Telefoniczna rezerwacja miejsc 556 80 71

Informacje: www.pism.pl