

BIULETYN

Nr 47 (796) • 11 maja 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciskiewicz

Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej – stan obecny i perspektywy

Kacper Rękawek

Najważniejszą rolę w zwalczaniu terroryzmu w Unii Europejskiej odgrywają kraje członkowskie wspierane przez wyspecjalizowane agencje unijne. Nie mają one uprawnień i zdolności operacyjnych, stanowią jednakże cenne fora wymiany kontaktów i integracji osób odpowiedzialnych za zwalczanie terroryzmu w krajach członkowskich, co wzmacnia kompetencje całej Unii w tej sferze. Rola agencji nie powinna w najbliższej przyszłości ulegać zmianie, a propozycje ich scalania w jednolitą strukturę lub budowania europejskich służb specjalnych są przedwczesne.

Po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego przed Unią Europejską zarysowują się trzy możliwości organizacji działań związanych ze zwalczaniem terroryzmu. Pierwsza z nich zakłada powrót do podejścia z lat 70. i 80., kiedy to europejski antyterroryzm ograniczał się do bilateralnych kontaktów międzyrządowych. Druga możliwość oznacza umacnianie współpracy antyterrorystycznej na forum UE przy użyciu wyspecjalizowanych i już istniejących agencji. Natomiast trzecia sprowadza się do powstania w Unii federalnych struktur wywiadowczych i bezpieczeństwa, które miałyby odpowiadać także za zwalczanie terroryzmu. Wybór każdej z opcji będzie miał poważne konsekwencje dla przyszłej efektywności działań antyterrorystycznych w Europie.

Perspektywa pierwsza - zwalczanie terroryzmu jako jeden w wymiarów integracji europejskiej. Od końca lat 60. XX w. terroryzm pozostaje jednym z najistotniejszych zagrożeń dla bezpieczeństwa Europy. Jako zjawisko o międzynarodowym charakterze wymusza współpracę krajów i instytucji zajmujących się jego zwalczaniem. Pod wpływem spektakularnych działań terrorystów lewackich i separatystycznych kraje Europy Zachodniej od połowy lat 70. zintensyfikowały międzynarodowe kontakty mające służyć ustanowieniu trwałej współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Te działania dały początek integracji europejskiej w zakresie przyszłego III filaru Unii Europejskiej, tj. policyjnej i sądowej współpracy krajów członkowskich w sprawach karnych.

Pierwszą europejską nieformalną strukturą porządkującą dotychczasowe bilateralne i nieoficjalne kontakty z dziedziny zwalczania terroryzmu była tzw. Grupa TREV1, która powstała w 1975 r. Przejęcie jej zadań przez III filar UE w 1993 r. oznaczało ostateczną formalizację europejskiej współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu, którą utrzymano po wygaśnięciu zagrożenia ze strony terroryzmu lewackiego i separatystycznego, a od początku XXI w. przeorientowano na walkę z terroryzmem radykalnych islamistów.

Perspektywa druga – europejski antyterroryzm. Zwalczanie terroryzmu na całym świecie ma charakter reaktywny, ponieważ najistotniejsze decyzje związane z budową systemów antyterrorystycznych zapadają z reguły po spektakularnych zamachach, które obnażają słabości i niedociągnięcia instytucji mających im zapobiegać. Do pewnego stopnia z podobną sytuacją mamy do czynienia w UE, która dąży do przeniesienia współpracy antyterrorystycznej na wyższy poziom, przy użyciu wyspecjalizowanych unijnych agencji, ale bez odrzucenia zasady pierwszeństwa państw członkowskich w tej dziedzinie. Nie sposób jednak nie zauważyć postępującej rozbudowy unijnego zainteresowania terroryzmem, np. w następstwie zamachów z Madrytu (11 marca 2004 r.) i Londynu (7 lipca 2005 r.), kiedy to UE najpierw powołała Koordynatora ds. zwalczania terroryzmu (25 marca 2004 r.), a następnie uchwaliła Strategię ws. zwalczania terroryzmu (15-16 grudnia 2005 r.).

Strategia ta zakłada koncentrację działań w UE wokół czterech filarów: zapobiegania, ochrony, ścigania i reagowania. Za piąty filar można uznać współpracę UE i krajów członkowskich z krajami trzecimi. Uchwalenie Strategii nie oznacza jednak, że Unia ma przejąć na siebie zadania dotychczas wykonywane przez powołane do tego instytucje w poszczególnych krajach członkowskich. UE ma stanowić w tym procesie wartość dodaną i stać się forum wymiany informacji dla instytucji zajmujących się zwalczaniem terroryzmu w krajach członkowskich, ośrodkiem promującym i organizującym kontakty w tej mierze z krajami spoza UE oraz czynnikiem mobilizującym te kraje do wzmacniania wspólnych zdolności przy użyciu licznych unijnych struktur.

W procesie wzmacniania europejskich zdolności w dziedzinie zwalczania terroryzmu biorą udział następujące instytucje: Europol (Europejskie Biuro Policyjne, bez uprawnień operacyjnych, struktura analityczna oraz punkt wymiany informacji dla europejskich sił policyjnych), Eurojust (agencja koordynująca działania prokuratorskie w walce z przestępczością międzynarodową), CEPOL (Europejskie Kolegium Policyjne, agencja odpowiadająca za umacnianie współpracy między siłami policyjnymi w UE), Frontex (agencja odpowiedzialna za ochronę zewnętrznych granic UE), Centrum Sytuacyjne Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (SitCen, komórka analityczna europejskiej dyplomacji), dwie grupy robocze Rady Unii Europejskiej ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI, funkcjonujący w ramach Rady Unii Europejskiej). Ponadto w strukturach Rady Unii Europejskiej funkcjonuje Koordynator ds. zwalczania terroryzmu, który nie dysponuje jednak uprawnieniami operacyjnymi, co w dużym stopniu ogranicza jego efektywność i wpływ na działania antyterrorystyczne w Europie.

Perspektywa trzecia – antyterrorystyczny federalizm. Obecny kształt struktury mającej wspomagać walkę krajów członkowskich z terroryzmem jest daleki od ideału, gdyż w praktyce wszystkie ww. agencje działają w faktycznej zależności od analogicznych instytucji krajowych, skąd czerpią dane. Pozbawione samodzielnych zdolności operacyjnych, wspomagają jedynie państwa członkowskie w dziedzinie zwalczania terroryzmu, nie stanowią zaś odpowiedników federalnych struktur policyjnych i wywiadowczych funkcjonujących np. w Stanach Zjednoczonych. Takie rozwiązanie jest wynikiem sceptycyzmu wielu państw wobec zasadności i istoty międzynarodowej współpracy kryminalnej i sądowej. Różny poziom zagrożenia terroryzmem, odmienne doświadczenia w sferze jego zwalczania, zróżnicowane porządki prawne oraz stała wewnętrzna rywalizacja między służbami specjalnymi a siłami policyjnymi o pierwszeństwo w walce z terroryzmem nie sprzyjały ujednoczeniu lub synchronizacji postaw i poglądów na ten temat. Preferowaną formą wymiany doświadczeń na tym polu wciąż pozostają w głównej mierze kontakty bilateralne między państwami członkowskimi oraz wyspecjalizowane „kluby” skupiające różne typy instytucji zaangażowanych w zwalczanie terroryzmu, np. szefów służb specjalnych lub dowódców jednostek antyterrorystycznych.

Szansą na jakościową zmianę w europejskiej polityce zwalczania terroryzmu byłaby jej federalizacja i porzucenie prac nad rozwiązaniami, które usprawniałyby jej koordynację. Istotą tego typu nieformalnych propozycji ze strony m.in. Komisji Europejskiej jest powstanie Europejskiej Służby Działań Wewnętrznych skupiającej wszystkie agencje zajmujące się zwalczaniem terroryzmu w Unii. Państwa członkowskie odgrywają najważniejszą rolę w tym procesie i to dzięki ich wysiłkom, a nie pracy agencji unijnych, w UE po zamachach londyńskich z 7 lipca 2005 r. nie miał miejsca żaden poważny atak terrorystyczny. Z tego powodu będą one odrzucać wszystkie próby centralizacji ich poczynań. Nawet jeśli takie rozwiązania miałyby sprawdzić się w dłuższej perspektywie, to zostaną one odebrane jako próba ograniczenia suwerenności członków UE na rzecz kierowanego z Brukseli aparatu ds. zwalczania terroryzmu.

Wnioski. Kraje członkowskie UE nie są gotowe ani na centralizację swoich polityk antyterrorystycznych, ani na dalszą instytucjonalizację współpracy w dziedzinie zwalczania terroryzmu w Europie. Nie powinno to jednak oznaczać powrotu do rozwiązań sprzed powstania Unii, kiedy europejski antyterroryzm nie posiadał multilateralnego wymiaru. W obecnej sytuacji najlepszym rozwiązaniem dla UE byłaby kontynuacja procesu usprawniania obecnych rozwiązań, które choć dalekie od ideału, stanowią najbardziej realistyczną z trzech unijnych perspektyw w dziedzinie zwalczania terroryzmu.

Podczas sprawowania prezydencji Polska powinna naciskać na wdrożenie już istniejącego prawa, przepisów i norm europejskich dotyczących zwalczania terroryzmu, a zwłaszcza elementów Strategii ws. zwalczania terroryzmu na poziomie krajów członkowskich. Takie postępowanie wzmocniłoby pozycję nie mających zdolności operacyjnych unijnych struktur, a zwłaszcza Koordynatora ds. zwalczania terroryzmu, który powinien w przyszłości stać się główną instytucją systemu zwalczania terroryzmu w UE.