

УДК 343.326

Marta Pomykała,
Politechnika Rzeszowska, Polska

PODSTAWY PRAWNE ANTYTERRORYZMU WSPÓŁCZESNEGO

У статті розглядаються юридичні ініціативи ООН, Європейського Союзу і Республіки Польща, спрямовані проти світового тероризму.

1. Terroryzm współczesny – proba definicji zjawiska

Spektakularne ataki terrorystyczne w dniu 11 września 2001 r. w Nowym Jorku i Waszyngtonie mocno wstrząsnęły światową opinią publiczną. Pokazały jak niezwykle ważny jest problem przeciwdziałania zjawisku terroryzmu. Dla rządów wielu krajów i organizacji międzynarodowych stanowiły bodziec do przyspieszenia i zintensyfikowania prac nad wypracowaniem skutecznych środków, sposobów i metod walki z zagrożeniem światowego bezpieczeństwa i porządku.

Współczesna nauka zna wiele określeń terroryzmu, zwracających uwagę na odmienne aspekty tego samego zjawiska [Zob.1, 2]. Przede wszystkim należy dokonać rozgraniczenia pomiędzy pojęciami terror, terroryzm i akt terrorystyczny. Terror rozumiany jest jako instrument działania do jakiego ucieka się rząd, aby utrzymać się przy władzy. Za terroryzm natomiast najczęściej uważane są wszelkie inne działania, dokonywane nie przez organy państwa, lecz przez osoby prywatne oraz grupy tych osób, w celu wywarcia wpływu na inne jednostki, rząd lub opinię publiczną, będące formą buntu tych jednostek lub grup przeciwko ustalonemu porządkowi społecznemu bądź prawu, za którym stoi państwo ze swoim aparatem przemocy. Natomiast jednostkowe przypadki tego typu zjawisk określa się mianem aktów terroryzmu.

Główną cechą współczesnego terroryzmu jest użycie przemocy (ewentualnie groźba jej użycia). Tą cechą podkreślają zgodnie prawie wszyscy badacze zjawiska terroryzmu. Kolejną cechą charakterystyczną jest cel ataku. Większość badaczy zgadza się, że chodzi tu o cele niewojskowe, a konkretniej niewalczące. Mogą to być cywile i obiekty cywilne, ale również żołnierze poza służbą, czy przebywający w miejscu gdzie nie jest prowadzony żaden konflikt zbrojny.

Ważnym elementem definicji terroryzmu jest polityczna motywacja zamachu terrorystycznego. Wczesny terroryzm nie jest bowiem zjawiskiem jednolitym, a jego zaplecze ideologiczne jest niezwykle zróżnicowane. Obecnie, głównie za sprawą mediów i głośnych ataków terrorystycznych, zawęża się jego obszar znaczeniowy do terroryzmu politycznego. Oznacza to, że jako ataki terrorystyczne wskazuje się te, które mają wpłynąć na zmianę podjętej decyzji politycznej. Poprzednio wyróżniano również terroryzm kryminalny, wojenny, psychiczny. Motywacja jednak jest cechą trudno

© Marta Pomykała, 2005

weryfikowalną. Rzeczywiste powody ataku mógłby wskazać jedynie jego bezpośredni uczestnik, ale jego wersji akurat nie jesteśmy w stanie sprawdzić.

Niezmiernie ważny jest sposób działania, polegający najczęściej na przemocy skierowanej na wywołanie strachu, paniki lub wzburzenia społecznego, w celu wywarcia wpływu na rozwój pożądaną przez terrorystów sytuacji. Jeszcze jednym czynnikiem wyróżniającym jest specyficzny przedmiot zamachu, a mianowicie: bezpieczeństwo wewnętrzne państwa, życie i zdrowie oraz wolność przypadkowych osób, mienie i obiekty użyteczności publicznej, chociaż same ataki terrorystyczne przybierają wiele form, np. zabójstwa, uprowadzenia, podpalenia, zniszczenia urządzeń użyteczności publicznej, zamachy na życie i zdrowie, zamachy bankowe czy rabunek bankowy.

W każdym zamachu terrorystycznym powinny wystąpić wskazane cechy w stosunku kumulatywnym. Brak jednej z nich w danym czynie uniemożliwia uznanie go za akt terrorystyczny [2].

Zgodnie z tym amerykańscy eksperci określili w 1983 roku terroryzm jako wymierzony w cele niewalczące, przygotowany i przeprowadzony z premedytacją, przez grupy ludzi lub ukrytych agentów, akt przemocy o motywacji politycznej, zazwyczaj wymierzony, aby przyciągnąć widownię – uzyskać szeroki oddźwięk w mediach.

Akty terroryzmu należy odróżnić również od zwykłych przestępstw kryminalnych. Tadeusz Hanausek [3:263] wskazuje na następujące elementy charakteryzujące ataki terrorystyczne:

1/ akt terrorystyczny jest zjawiskiem znacznie szerszym od zwykłego czynu kryminalnego, naruszenie prawa jest tylko środkiem technicznym, a nie formą działań zmierzających do szerzej pojętych celów,

2/ akty terrorystyczne są zjawiskami wielowarstwowymi, niejednorodnymi w swych motywach,

3/ ważnym motorem działania terrorystów jest teatralność i spektakularność, gdyż przyczynia się do wywołania atmosfery zastraszenia i niepewności w społeczeństwie,

4/ akt terrorystyczny oparty jest zawsze na określonej ideologii, choć może ona być bardzo mętna i chaotyczna, będąca zlepkiem różnych poglądów, stanowi jednak pewną całość dającą uzasadnienie działaniom terrorysty.

We współczesnym zglobalizowanym świecie odróżnienie aktów terrorystycznych od przestępstw kryminalnych staje się coraz trudniejsze. Innowacje w zakresie komunikacji pozwalają grupom terrorystycznym o charakterze wyłącznie lokalnym zaistnieć na forum światowym i nawiązać szeroką współpracę z innymi organizacjami przestępczymi. Charakterystyczne staje się przede wszystkim udzielanie wzajemnej pomocy,

zwłaszcza finansowej. Coraz bardziej zanika więc podział na terroryzm i przestępczość kryminalną, zwłaszcza przestępczość zorganizowaną.

Zdefiniowanie tak różnorodnego i wieloznacznego zjawiska, jak terroryzm staje się zatem ogromnym wyzwaniem. Nie mniejsze trudności zachodzą przy opracowywaniu ogólnej i normującej wszelkie aspekty walki z terroryzmem konwencji międzynarodowej, uwzględniającej zarówno wielorakość form, jak i motywacji działalności terrorystycznej. A podkreślić należy, że skuteczność walki z tym zagrożeniem zależy właśnie od odpowiednio określonych elementów definicyjnych [4].

2. Antyterrorystyczne działania organizacji ogólnościatowych

Źródła terroryzmu i jego przesłanki mają przeważnie charakter wewnętrzny bądź regionalny, lecz efekty działalności ugrupowań terrorystycznych często przyjmują skalę międzynarodową. Dlatego od dawna myślano nad wypracowaniem odpowiednich konwencji w ramach prawa międzynarodowego, które traktowałyby terroryzm jako "przestępstwo przeciwko ludzkości" ścigane solidarnie przez wszystkie państwa (bez względu na przynależność państwową sprawcy i miejsce popełnienia czynu). Spośród organizacji międzynarodowych najbardziej zaangażowaną w walkę z terroryzmem od wielu już lat pozostaje ONZ.

Przeciwdziałanie terroryzmowi jest integralną częścią mandatu Organizacji Narodów Zjednoczonych. Zgodnie z artykułem 1 Karty Narodów Zjednoczonych [5], celem ONZ jest – "utrzymać międzynarodowy pokój i bezpieczeństwo, stosując w tym celu skuteczne środki zbiorowe dla zapobiegania zagrożeniom pokoju i ich usuwania, tłumienia wszelkich aktów agresji i innych naruszeń pokoju, łagodzić lub załatwiać pokojowymi sposobami, zgodnie z zasadami sprawiedliwości i prawa międzynarodowego, spory albo sytuacje międzynarodowe, które mogą prowadzić do naruszenia pokoju".

Na przestrzeni ostatnich lat Narody Zjednoczone znacznie zaangażowały się w przeciwdziałanie terroryzmowi. Uznając wzrost globalnego zagrożenia terroryzmem Zgromadzenie Ogólne w 1999 r. powołało do życia Sekcję Zapobiegania Terroryzmowi wchodzącą w skład Biura ds. Środków Odurzających i Przestępczości. Głównym zadaniem Sekcji jest pomoc państwom rozwijającym się we wdrażaniu konwencji antyterrorystycznych.

Zamachy z 11 września 2001 r. w znacznym stopniu przyczyniły się do wzmocnienia działań mających na celu walkę z międzynarodowym terroryzmem i przyspieszyły prace nad uchwaleniem przez Radę Bezpieczeństwa NZ rezolucji ukierunkowanych na walkę z terroryzmem.

Na drugi dzień po zamachach na USA, bo już 12 września 2001r. przyjęta została rezolucja 1368 (2001). Rada Bezpieczeństwa ONZ potępiła w niej akty terroru z 11 września 2001 r., uznając takie czyny jako groźbę dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie, dała wyraz współczucia i złożyła swoje

kondolencje ofiarom oraz ich rodzinom a także rządowi USA, wezwała wszystkie państwa do wspólnej pracy by doprowadzić przed oblicze sprawiedliwości winnych tej tragedii. Ponadto wezwała do przyspieszenia wysiłków zmierzających do ratyfikacji przez poszczególne państwa odpowiednich konwencji antyterrorystycznych uchwalonych przez ONZ i wyraziła swoją gotowość do podjęcia wszelkich niezbędnych kroków, zgodnych z zapisami w Karcie NZ, w celu zwalczania terroryzmu. Rada jeszcze raz potwierdziła w niej swoją wolę walki ze wszelkimi przejawami terroryzmu.

Kilkanaście dni później - 28 września 2001 r. - uchwalona została rezolucja 1373 (2001). Jest to niewątpliwie jeden z ważniejszych dokumentów spośród przyjętych na forum ONZ. Określa ona ramy praktycznej współpracy państw w dziedzinie zwalczania terroryzmu międzynarodowego. Stanowi również punkt odniesienia dla wielu innych dokumentów przyjmowanych na forach różnych organizacji narodowych, w tym Unii Europejskiej. W Rezolucji tej Rada Bezpieczeństwa zdecydowała, iż wszystkie państwa powinny:

- 1/ zapobiegać i zwalczać finansowanie terroryzmu;
- 2/ spenalizować w prawie wewnętrznym dostarczanie lub zbieranie funduszy przeznaczonych na cele terrorystyczne;
- 3/ zamrażać bez zwłoki fundusze lub inne aktywa: osób, które popełniają, uczestniczą w popełnianiu lub zamierzają popełnić akt terrorystyczny; podmiotów posiadanych lub kontrolowanych przez takie osoby; osób lub podmiotów działających w imieniu takich osób (popełniających, uczestniczących w popełnianiu lub zamierzających popełnić akt terrorystyczny) z włączeniem funduszy pochodzących lub generowanych przez własność należącą bądź kontrolowaną bezpośrednio lub pośrednio przez takie osoby (popełniające, uczestniczące w popełnianiu lub zamierzające popełnić akt terrorystyczny);
- 4/ zabronić swoim obywatelom i wszystkim osobom przebywającym na ich terytorium tworzenia zasobów, funduszy lub innych źródeł ekonomicznych przeznaczonych bezpośrednio lub pośrednio dla osób, które popełniają, zamierzają popełnić, ułatwiają popełnienie lub uczestniczą w popełnieniu aktu terrorystycznego, podmiotów kierowanych przez takie osoby oraz osób lub podmiotów działających w imieniu takich osób;
- 5/ powstrzymywać się od udzielania wsparcia, biernego i aktywnego, podmiotom i osobom zamieszkanym w popełnianie aktów terrorystycznych;
- 6/ podjąć wszelkie niezbędne kroki zapobiegawcze, w tym zapewnić mechanizmy wczesnego ostrzegania;

7/ odmawiać udzielania schronienia osobom, które finansują, planują, wspierają lub popełniają czyny terrorystyczne;

8/ zapobiegać wykorzystywaniu swoich terytoriów do planowania, finansowania, ułatwiania, lub popełniania czynów terrorystycznych skierowanych przeciw innemu państwu bądź jego obywatelom;

9/ zapewniać, aby każda osoba, która uczestniczy w finansowaniu, planowaniu, przygotowaniu lub popełnianiu czynu terrorystycznego, albo we wspieraniu terrorystów, została postawiona przed sądem oraz zapewniać, aby czyny terrorystyczne zostały ustanowione w ich prawie wewnętrznym poważnymi przestępstwami kryminalnymi i były zagrożone karą, która we właściwy sposób odzwierciedla powagę czynu;

10/ wspierać się wzajemnie w dochodzeniach i postępowaniach kryminalnych dotyczących finansowania terroryzmu;

11/ zapobiegać ruchom terrorystów i grup terrorystycznych poprzez skuteczne kontrole graniczne, kontrolę wydawania dokumentów tożsamości oraz dokumentów podróży.

Na mocy rezolucji 1373 powołany został Komitet Antyterrorystyczny, w skład którego weszło 15 przedstawicieli członków Rady Bezpieczeństwa NZ. Głównym zadaniem Komitetu jest doradzanie krajom członkowskim w jaki sposób dostosować obowiązujące w tych państwach prawo, tak aby jak najskuteczniej wypełniać postanowienia rezolucji RB 1373.

17 stycznia 2003 r. Rada Bezpieczeństwa przyjęła rezolucję 1455 (2003), dotyczącą zaostrzenia sankcji wobec Talibów i Al-Kaidy. W rezolucji określono ogólne ramy zagrożenia, podkreślając groźbę użycia broni masowej zagłady oraz nowoczesnych technologii. Wskazano podstawowe elementy walki z terroryzmem - określenie źródeł finansowania, powiązań z międzynarodową przestępczością, szczególnie w postaci rynku narkotyków i prania brudnych pieniędzy; zapobieganie możliwej do wykorzystania przez terroryzm niestabilności politycznej i nietolerancji. Zwrócono uwagę na konieczność długofalowych działań międzynarodowych. Istotnym postanowieniem rezolucji jest wezwanie państw członkowskich NZ oraz organizacji regionalnych i ponadregionalnych do podjęcia współpracy międzynarodowej i informowanie o jej przebiegu. Rezolucja wzywa również do ścisłego wypełniania sankcji międzynarodowych, w szczególności wobec Talibów i Al Kaidy.

Sekretarz Generalny NZ natychmiast zareagował na zamach z 11 września potępiając w swoich wystąpieniach wszelkie akty terroru, dając jednocześnie do zrozumienia iż kierowana przez niego Organizacja będzie zwalczać terroryzm wszelkimi możliwymi środkami.

Jednak jednym z największych osiągnięć ONZ jest przygotowanie 12 konwencji antyterrorystycznych, dzięki którym powstały niezbędne

uregulowania prawne, pozwalające na ściganie i pociąganie do odpowiedzialności karnej sprawców aktów terroryzmu.

1. Konwencja o przestępstwach i innych bezprawnych aktach dokonanych na pokładzie samolotu (14 września 1963 r., Tokio)
2. Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (16 grudnia 1970 r., Haga)
3. Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (23 września 1971 r., Montreal)
4. Konwencja o zapobieganiu i karaniu za przestępstwa wobec osób korzystających z ochrony międzynarodowej (14 grudnia 1973 r., Nowy York)
5. Konwencja o zakazie brania zakładników (17 grudnia 1979 r., Nowy York)
6. Konwencja o ochronie materiałów nuklearnych (3 marca 1980 r., Wiedeń)
7. Protokół o zwalczaniu bezprawnych aktów wobec lotnisk służących międzynarodowemu lotnictwu cywilnemu (24 lutego 1988 r., Montreal)
8. Konwencja o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (10 marca 1988 r., Rzym)
9. Protokół o zwalczaniu bezprawnych aktów przeciwko stałym platformom zlokalizowanym na szelfie kontynentalnym (10 marca 1988 r., Rzym)
10. Konwencja o znakowaniu plastikowych substancji wybuchowych w celach ich detekcji (1 marca 1991 r., Montreal)
11. Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych zamachów bombowych (15 grudnia 1997 r., Nowy York)
12. Konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu (9 grudnia 1999 r., Nowy York)

Żadna z wymienionych konwencji nie jest na tyle uniwersalna, by obejmować wszystkie rodzaje terroryzmu współczesnego. Ale chociaż żadna z nich nie wypracowała prawnomiędzynarodowej definicji terroryzmu, można na podstawie ich postanowień wyróżnić pewną grupę czynów uznawanych za akty terrorystyczne, a mianowicie:

- 1/ akty bezprawnej ingerencji w sprawy międzynarodowego lotnictwa cywilnego i jego urządzeń, w tym bezprawne zawładnięcie statkiem powietrznym i sabotaż lub zbrojny atak skierowany przeciw statkowi powietrznemu używanemu w międzynarodowym przewozie powietrznym lub przeciw urządzeniom naziemnym używanym przez taki przewóz;
- 2/ bezprawne i umyślne akty wymierzone w bezpieczeństwo żeglugi morskiej;
- 3/ akty umyślnego morderstwa, porwania lub innego ataku na osobę chronioną przez prawo międzynarodowe lub jej wolność oraz ataki przy

użyciu siły na oficjalne nieruchomości, prywatne mieszkanie lub środki transportu takiej osoby, jeśli to zagraża jej życiu lub jej wolności;

4/ przestępstwa pociągające za sobą porwanie, branie zakładników lub poważne bezprawne zatrzymanie;

5/ przestępstwa pociągające za sobą użycie bomb, granatów, raket, automatycznej broni palnej lub bomb w przesyłkach pocztowych, jeśli takie użycie zagraża ludziom;

6/ wszelkie działania polegające na udzielaniu terrorystom wsparcia materialnego i finansowego, a także popieranie ich dążeń, szkolenie i prowadzenie obozów treningowych oraz organizowanie i nakłanianie innych do przestępstw o charakterze terrorystycznym.

Zarysowany w ten sposób katalog aktów terrorystycznych, niewątpliwie z czasem zostanie uzupełniony. Już bowiem podjęte zostały na forum Narodów Zjednoczonych prace nad tekstem konwencji w sprawie zwalczania terroryzmu nuklearnego oraz konwencji w sprawie walki z terroryzmem.

Przedstawione konwencje poza zaliczeniem pewnych czynów do aktów terrorystycznych, wskazują państwom-stronom zasady i środki zwalczania określonych form terroryzmu międzynarodowego, zobowiązują do wymiany informacji i współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu wymienionych czynów oraz ułatwiają ekstradycję ich sprawców [bliżej na temat zob.: 4].

3. Antyterrorystyczne działania organów Unii Europejskiej

Potrzebę koordynacji działań w zakresie zwalczania terroryzmu dostrzegały też od dawna państwa członkowskie Wspólnot Europejskich. W początkowym okresie współpracy kwestia ta traktowana była jako wewnętrzny problem poszczególnych państw. Dopiero wzmożona aktywność ugrupowań terrorystycznych w latach siedemdziesiątych stanowiła istotny bodziec do rozszerzenia międzynarodowej współpracy i określenia jej podstaw prawnych. W dniu 27 stycznia 1977 r. w Paryżu przyjęta została przez Radę Europejską Europejska konwencja o zwalczaniu terroryzmu [6], która weszła w życie w dniu 4 sierpnia 1978 r. Obecnie obowiązuje wszystkie państwa członkowskie Rady Europy z wyjątkiem Księstwa Andory, Republiki Armenii oraz Republiki Macedonii.

W przypadku Europy ma ona zasadnicze znaczenie. Konwencja ta uznaje ekstradycję sprawców za najbardziej efektywny środek zwalczania terroryzmu, zawiera katalog przestępstw podlegających obowiązkowej ekstradycji między jej stronami. Jest to jedno z najpełniejszych wyliczeń czynów uznawanych obecnie za akty terroryzmu międzynarodowego.

Zgodnie z art. 1 konwencji, do czynów noszących znamiona aktu terrorystycznego zaliczono poważne przestępstwa polegające na zamachach na życie, integralność fizyczną lub wolność osób uprawnionych do szczególnej ochrony międzynarodowej, w tym dyplomatów, przestępstwa porwania osób, brania zakładników i bezprawnego pozbawiania wolności, a

także przestępcze używanie bomb, granatów, raket, automatycznej broni albo też paczek i listów-pułapek, jeżeli powoduje to niebezpieczeństwo dla ludzi. Na równi z wymienionymi przestępstwami konwencja traktuje usiłowanie popełnienia wymienionych przestępstw, a także pomocnictwo lub udział w ich dokonaniu, jednak nie mówi nic o podżeganiu do powyższych przestępstw. Wyliczenie to nie jest jednak wyczerpujące. Państwa-strony konwencji mogą ponadto dokonać ekstradycji według swego uznania, jeżeli przestępstwo o charakterze politycznym lub o motywacji politycznej skierowane było przeciwko życiu, integralności fizycznej lub wolności osób (art. 2). Istotne jest jednak zastrzeżenie z art. 5, iż ekstradycji można odmówić, gdy istnieją poważne podstawy by podejrzewać, że faktycznym powodem wniosku o ekstradycję jest zamiar ścigania określonej osoby nie za akt terroryzmu, ale z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych lub politycznych, albo gdyby takie względy miały stanowić okoliczności obciążające w postępowaniu karnym przeciwko ekstradowanej osobie.

Konwencja europejska z 1977 była więc próbą stworzenia instrumentu prawnomiędzynarodowego regulującego zagadnienia terroryzmu w miarę całościowo. Definiuje terroryzm poprzez wyliczenie przestępstw składających się na to zjawisko i najbardziej dla niego charakterystycznych. Określa też okoliczności, w których pojęcie terroryzmu mogłoby być interpretowane zbyt szeroko.

W ostatnich latach, zwłaszcza po 11 września 2001 r. konwencja przestała być częściowo adekwatna do rzeczywistości. W związku z tym dokonana została jej rewizja. 15 maja 2003 r. w Strasburgu został otwarty do podpisu Protokół zmieniający do Europejskiej konwencji o zwalczaniu terroryzmu [7]. Protokół ten wprowadza do tekstu konwencji kilka istotnych postanowień. Po pierwsze, uzupełnia listę międzynarodowych konwencji antyterrorystycznych ustaloną w dotychczasowym art. 1 o kolejne umowy, które od czasu wejścia w życie Europejskiej Konwencji zostały w omawianej dziedzinie zawarte oraz wprowadza uproszczoną procedurę późniejszego aktualizowania tej listy, kiedy zajdzie taka potrzeba. Po drugie, za przestępstwa podlegające ekstradycji pomiędzy państwami-stronami konwencji będą uważane nie tylko przestępstwa wymienione w art. 1, lecz także usiłowanie ich popełnienia, współsprawstwo, przygotowanie oraz sprawstwo kierownicze. Po trzecie wreszcie, w preambule Protokołu wyraźnie zwrócono uwagę na potrzebę wzmocnienia walki z terroryzmem, ale przy poszanowaniu praw człowieka, uwzględniając w tej walce.

Kwestia uwzględniania praw człowieka w walce z terroryzmem i poszanowania gwarancji procesowych w postępowaniu karnym przeciwko terrorystom stanowi niezwykle ważny element wojny z terroryzmem – zwłaszcza, że atmosfera strachu, jaka nastąpiła po 11 września, a także presja opinii publicznej spowodowały, że wiele rządów państw, wprowadzając

antyterrorystyczne instrumenty prawne do swoich ustawodawstw wewnętrznych, zignorowało, ograniczyło lub otwarcie pogwałciło podstawowe zasady międzynarodowego prawa humanitarnego i praw człowieka. Legalność działań antyterrorystycznych jest jedną z podstawowych cech odróżniających je od aktów terrorystycznych [Por.: 4].

Zawarcie w 1992 r. w Maastricht traktatu o Unii Europejskiej formalnie włączyło problematykę walki z terroryzmem do III filaru UE, czyli do wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Organem odpowiedzialnym za realizację tych celów został Europol (Konwencja z 26 lipca 1995 r. o ustanowieniu Europejskiego Urzędu Policji (Konwencja o Europolu)).

Mimo iż przywódcy unijni lansują pogląd, że Europol powinien przejąć na siebie ciężar odpowiedzialności za zwalczanie zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego państw członkowskich na poziomie międzynarodowym, organ ten jest raczej pozbawiony zdolności operacyjnych [8:179].

Jego kompetencje obejmują przede wszystkim ułatwienie wymiany informacji między państwami członkowskimi, pozyskiwanie, gromadzenie oraz analizę informacji i materiałów operacyjnych, pomoc i doradztwo w szkoleniu organizacji i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne. W żadnym z przyjętych po 11 września 2001 r. dokumentów w sprawie zwalczania terroryzmu kompetencje te nie zostały rozszerzone. Przyczyną takiego stanu jest zapewne to, że państwa członkowskie nie zgadzają się na przejęcie przez policję europejską kluczowych uprawnień wewnętrznych organów policyjnych.

Motorem ostatnich decyzji podjętych na forum europejskim były zamachy 11 września 2001 r. We wspólnej deklaracji Unii Europejskiej, wydanej 14 września 2001 r. zawarte zostały główne kierunki postępowania Unii oraz państw członkowskich wobec następstw aktów terrorystycznych w USA. Uznano, że jedną z odpowiedzi na wyzwania międzynarodowego terroryzmu winno być przyspieszenie tworzenia europejskiego obszaru sądowego, m.in. poprzez wprowadzenie europejskiego nakazu aresztowania i ekstradycji oraz wzajemne uznawanie decyzji i orzeczeń sądowych. W ten sposób określono ogólny zarys obszarów, które Unia uznaje za priorytetowe w zwalczaniu terroryzmu międzynarodowego [9].

Pierwszym ze środków mających realizować tak zakreślone cele była Decyzja ramowa Rady o zwalczaniu terroryzmu z dnia 13 czerwca 2002 r. Pozostaje ona jednym z ważniejszych dokumentów kształtujących działania Unii Europejskiej. Decyzja ta jest dokumentem wszechstronnym. Stanowi ona ogólny zarys działań, jakie powinny podejmować państwa członkowskie w walce z terroryzmem międzynarodowym. Wskazując znamiona działania terrorystycznego, definiując pojęcia aktu terrorystycznego i grupy terrorystycznej, określając rodzaje kar i zasady wymiaru kary za akty

terrorystyczne, jest ona dokumentem odpowiadającym Rezolucji 1373 (2001) Rady Bezpieczeństwa ONZ.

Kolejnym istotnym środkiem jest Decyzja ramowa Rady o wykonywaniu w Unii Europejskiej nakazów zamrażania własności lub dowodów z dnia 22 lipca 2003 r. Jednym z najskuteczniejszych narzędzi w dziedzinie zwalczania terroryzmu międzynarodowego, którymi posługuje się Unia Europejska są instrumenty finansowe. Trzeba bowiem pamiętać, że do prowadzenia działań terrorystycznych na szeroką skalę potrzebne są znaczne środki finansowe. Celem Decyzji jest ustanowienie zasad według których państwa członkowskie będą rozpoznawać i wykonywać nakaz sądowy zamrożenia wydany przez instytucję sądową innego państwa członkowskiego. "Własność" podlegająca zamrożeniu, to zgodnie z zapisami Decyzji własność w każdej postaci, materialnej bądź niematerialnej, ruchomej lub nieruchomej oraz dokumenty prawne i instrumenty ustanawiające tytuł do takiej własności. Decyzja ma zastosowanie w odniesieniu do nakazów zamrożenia własności w celu zabezpieczenia dowodów lub wynikającej z dalszego postępowania konfiskaty mienia. Ustala ona też katalog przestępstw, przy których ściganiu jej postanowienia mogą mieć zastosowanie.

28 listopada 2002 r. przyjęta została Decyzja Rady ustanawiająca mechanizm ewaluacji systemów prawnych i ich implementacji na poziomie krajowym w walce z terroryzmem międzynarodowym. Stanowi ona o powołaniu mechanizmu służącego ocenie narodowych przedsięwzięć w walce z terroryzmem międzynarodowym. Każde państwo członkowskie powinno upewnić się, że jego instytucje sądownicze w pełni będą współpracować w wykonywaniu zadań mechanizmu. Na podstawie przytoczonej decyzji Rady można wywnioskować, że Unia Europejska dąży nie tylko do stanowienia norm prawa dotyczących walki z terroryzmem międzynarodowym, ale również do oceny ich realizacji w praktyce przez państwa członkowskie.

Istotne znaczenie mają również postanowienia Decyzji ramowej z 13 czerwca 2002 r. w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania. Zgodnie z jej postanowieniami Europejski nakaz aresztowania ma nakładać na państwa obowiązek wzajemnego uznawania przez ich organy sądownicze nakazów aresztowania i wykonywanie ich. Państwo-adresat ma obowiązek aresztowania i wydania osoby dla celów przeprowadzenia postępowania sądowego albo wyegzekwowania nakazu sądowego lub nakazu zatrzymania. Nakaz aresztowania jest stosowany na zasadzie wzajemności. Postanowienia Decyzji w żaden sposób nie naruszają podstawowych praw człowieka zapisanych w Traktacie o Unii Europejskiej. Europejski nakaz aresztowania może zostać wystawiony maksymalnie na okres 12 miesięcy, jeśli w państwie wystawiającym nakaz wydany został wcześniej wyrok sądowy lub nakaz zatrzymania na co najmniej 4 miesiące. Decyzja ramowa o

Europejskim Nakazie Aresztowania ma uprościć i skrócić procedury wydawania sobie nawzajem osób oskarżanych o ciężkie przestępstwa, w tym również o terroryzm.

Oceniając środki prawne wykorzystywane do walki z terroryzmem należy zwrócić uwagę na pewne wątpliwości, jakie budzą zwłaszcza wyżej wspomniane decyzje ramowe. Należą one do tzw. "miękkiego prawa". Przyjęcie rozwiązań w nich zawartych wymaga nie tylko akceptacji Rady Unii Europejskiej, lecz również zastosowania procedur pozwalających na włączenie ich postanowień w system prawa wewnętrznego państw UE. Nie odnosi się do nich wprawdzie wymóg ratyfikacji, jednak praktyczne zastosowanie uzależnione jest od stanowiska rządów poszczególnych państw.

Zasadniczym zadaniem decyzji ramowych jest zbliżanie przepisów w państwach członkowskich (art. 34 ust. 2 pkt b Traktatu o Unii Europejskiej). Chociaż wiążą co do rezultatu, pozostawiają jednak wybór form i środków realizacji organom wewnętrznym. Organy Unii nie mają też żadnej możliwości wpływania i przyspieszania ich działań. A to właśnie może być istotną przeszkodą przy wdrażaniu celów określonych postanowieniami decyzji ramowych.

4. Polska wobec terroryzmu światowego

Należy stwierdzić, że Polska tak jak inne państwa świata pozostaje realnie zagrożona atakami terrorystycznymi. Terroryzm bowiem nie jest jakimś samodzielnym zjawiskiem o jednolitej genezie, a jedynie metodą służącą do realizacji różnorodnych celów. Może zostać wykorzystany do realizacji dowolnych celów, niekoniecznie politycznych. Uderza przede wszystkim w niewinnych ludzi, w obywateli, zaś obowiązkiem każdego państwa jest zapewnienie bezpieczeństwa własnym obywatelom. Dlatego też współczesne demokratyczne państwo nie może stanąć z boku, twierdząc że zjawisko to go nie dotyczy.

W Polsce istnieją akty prawne, które prewencyjnie mają przeciwdziałać zagrożeniom terrorystycznym. Istotne znaczenie mają tu uchwalone w ostatnich latach:

- znowelizowana w 2003 r. ustawa z dnia 16 listopada 2000 r. o przeciwdziałaniu wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub niejawnych źródeł (Dz. U. Nr 116, poz. 1216 z późn. zm.);
- instytucja europejskiego nakazu aresztowania, regulowana obecnie przez znowelizowany w styczniu 2003 r. k.p.k.;
- rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 4 lutego 2004 r. w sprawie wykonywania przez operatorów zadań na rzecz bezpieczeństwa państwa oraz bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz.U. nr 24, poz. 216);

- znowelizowana w 2004 r. ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej, która umożliwia zestrzelenie samolotu w razie zagrożenia terrorystycznego (Dz. U. Nr 78, poz. 461, z późn. zm.);
- ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (Dz.U. 162, Nr 1117 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony (Dz.U. Nr 4, poz. 16 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o świadku koronnym (Dz.U. Nr 114, poz. 738 z późn. zm.);
- ustawa z dnia 6 kwietnia 1991 r. o policji (Dz.U. z 2002 r. Nr 7, poz. 58 z późn. zm.);
- zarządzenie Komendanta Głównego Policji nr 3/96 z dnia 5 lutego 1996 r. w sprawie użycia pododdziałów antyterrorystycznych w przypadku zamachu terrorystycznego.

Polska przystąpiła również do większości z 12 konwencji antyterrorystycznych przygotowanych na forum ONZ. Wprowadzone w życie zostały:

- Konwencja o przestępstwach i innych bezprawnych aktach dokonanych na pokładzie samolotu (1963 r.)
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnego zawładnięcia statkami powietrznymi (1970 r.)
- Konwencja o zwalczaniu bezprawnych czynów przeciwko bezpieczeństwu lotnictwa cywilnego (1971 r.)
- Konwencja o zapobieganiu i karaniu za przestępstwa wobec osób korzystających z ochrony międzynarodowej (1973 r.)
- Konwencja o zakazie brania zakładników (1979 r.)
- Konwencja o ochronie materiałów nuklearnych (1980 r.)
- Konwencja o przeciwdziałaniu bezprawnym czynom przeciwko bezpieczeństwu żeglugi morskiej (1988 r.)
- Protokół o zwalczaniu bezprawnych aktów przeciwko stałym platformom zlokalizowanym na szelfie kontynentalnym (1988 r.)
- Konwencja o zwalczaniu terrorystycznych ataków bombowych (1997 r.)
- Międzynarodowa konwencja o zwalczaniu finansowania terroryzmu (1999 r.)

Polska przystąpiła również do Europejskiej Konwencji o Zwalczaniu Terroryzmu z 1977 r., a 1 lipca 2004 Sejm wyraził zgodę na ratyfikację Protokołu zmieniającego tej konwencji.

Mimo że od 11 września 2001 r. do polskiego prawa zostało wprowadzonych wiele rozwiązań, których celem jest zapobieganie zagrożeniom terrorystycznym, w dalszym ciągu brak jest regulacji umożliwiających sprawne, skoordynowane działanie wszystkich odpowiedzialnych za bezpieczeństwo służb w razie powstania zagrożenia. W razie zagrożenia trudno sobie wyobrazić, aby służby specjalne, straż pożarna, służby medyczne działały na rozkaz jednego przełożonego. Potrzebne są więc jasne rozwiązania organizacyjne, które taką koordynację zapewnią.

5. Podsumowanie

Wypracowanie definicji terroryzmu - ogólnej, obejmującej wszelkie aspekty tego zróżnicowanego zjawiska, zadowalającej wszystkie podmioty, jest niezwykle trudne. Nie udało się to do tej pory żadnemu z międzynarodowych organów zaangażowanych w tworzenie ram prawnych działań antyterrorystycznych.

Większość aktów międzynarodowych nie definiuje istoty zjawiska terroryzmu, a jedynie wylicza przestępstwa, które można zaliczyć do aktów terrorystycznych. Są to wyliczenia przykładowe, których nie można uznać za katalog zamknięty. Rozwój nowoczesnej techniki, postępująca informatyzacja życia, ale także procesy globalizacyjne wpływają na pojawianie się nowych form zarówno przestępczości kryminalnej, jak i tej o charakterze terrorystycznym, służą również ich wzajemnemu porozumieniu i współpracy. Przykładem może być właśnie sposób, w jaki terroryści dokonali zamachu na World Trade Center i Pentagon 11 września 2001 r. Takiej formy ataku nie przewidywała żadna z obowiązujących konwencji antyterrorystycznych.

Można zatem stwierdzić, że wobec pojawiania się coraz to nowych zagrożeń, bardzo ważna staje się szybka i skuteczna reakcja międzynarodowa na wszelkie przejawy terroryzmu. Spośród koniecznych działań na pierwszy plan wysuwa się ustanowienie niezbędnych podstaw prawnych dla współpracy międzynarodowej. Wiele w tej dziedzinie zostało już zrobione. Zadaniem organów międzynarodowych jest obecnie czuwanie nad wprowadzaniem ich w życie, monitorowanie i ocena ich skuteczności. W zmieniającej się rzeczywistości, w której pojawiają się nowe wyzwania, potrzebne jest również kreowanie nowych narzędzi, które posłużą utrzymaniu bezpieczeństwa i porządku na arenie międzynarodowej.

Список використаних джерел та літератури

1. Tomaszewicz J. Terroryzm na tle przemocy politycznej. Zarys encyklopedyczny. – Katowice: Wydawnictwo APIS, 2000. – S. 16.
2. Wojcik J.W. Terroryzm, jak się bronić? Przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu // Gazeta Sądowa. – 2003. – Nr 11.
3. Hanausek T. Kryminalistyka. – Krakow: Kantor Wydawniczy Zakamycze, 2004.

4. Marcinko M. Problematyka terroryzmu we współczesnym prawie międzynarodowym, <http://psz.pl/cotent/view/396>
5. Dziennik Urzędowy. – 1947.- Nr 23. - Poz. 90.
6. European Convention on the Suppression of Terrorism, Strasbourg, 27.I.1977, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/090.htm> ; polski tekst konwencji: Dz.U. 1996, Nr 117, poz. 557
7. Protocol amending the European Convention on the Suppression of Terrorism, Strasbourg, 15.V.2003, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/190.htm>
8. Gruszczak A. Unia Europejska wobec przestępczości. – Krakow: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2002.
9. K Liedl, Normy prawa międzynarodowego dotyczące zwalczania terroryzmu po 11 września, <http://www.terrorizm.com/articles.php?id=222>

M. Pomykała. Podstawy antyterroryzmu współczesnego.

W artykule przedstawiono kierunki działań prawnych, podejmowanych na forum międzynarodowym - głównie przez Organizację Narodów Zjednoczonych, europejskim - przez organy Unii Europejskiej, oraz w Polsce, będące wyrazem antyterroryzmu światowego. Rozważania na temat przeciwdziałania terroryzmowi poprzedza krótka analiza samego zjawiska terroryzmu. Bez zrozumienia jego istoty trudno bowiem oceniać skuteczność form, metod i środków reagowania.

M. Pomykała. Legal bases of modern antiterrorism.

Directions of legal operations on international forum undertaken by United Nations Organization - mainly, european by organs – European Union, and in Poland will be presented in the hereby work. Short analysis of phenomenon of terrorism precedes consideration about counteractions. So, evaluate efficiency of form, methods and means of reaction without its apprehension of essence is very difficult.