

Ochrona systemu bezpieczeństwa a polityka antyterrorystyczna Unii Europejskiej

Właściwe rozpoznawanie zagrożeń i możliwość natychmiastowego reagowania na nie w sytuacjach kryzysowych ma istotne znaczenie w dzisiejszym świecie. Zapewnienie bezpieczeństwa stanowi od wieków podstawową funkcję państwa. Ustala ono swoje priorytety i doskonali poziom ochrony na swoim terytorium. Różnorodność dóbr narażonych na zagrożenia, rozmiary tych zagrożeń oraz okoliczności, w jakich mogą one zaistnieć sprawiają, że regulacje prawne w sferze bezpieczeństwa i porządku publicznego obejmują wiele dziedzin. Elementem wpływającym na ogólny poziom bezpieczeństwa obywateli w państwie jest odpowiedzialna administracja publiczna. Nadużycie uprawnień dyskrecyjnych, niekiedy pozornie prowadzące do ukazania sprawności działania tych organów, prowadzi do naruszenia zasady praworządności i proporcjonalności. Brak zaufania obywateli wobec tych, którzy w imieniu państwa działają, tworzy atmosferę zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, a w konsekwencji bywa też pretekstem do zbiorowego nieposłuszeństwa.

„
Analizując istniejące regulacje prawne UE można zauważyć, jak istotne znaczenie dla polityki antyterrorystycznej UE ma sprawność systemu ochrony bezpieczeństwa poszczególnych państw członkowskich i właściwe rozpoznawanie zagrożeń na poziomie krajowym oraz w wymiarze współpracy transgranicznej.
“

Kwestie religijne, demograficzne, społeczne (bezpieczeństwo socjalne) oraz ideologiczne – obok wyzwań militarnych i gospodarczych – stały się czynnikami kryzysogennymi. Przykładem znaczenia podłoża religijno-ideologicznego jest atak terrorystyczny na redakcję satyrycznego tygodnika „Charlie Hebdo” w Paryżu 7 stycznia 2015 r. Jednocześnie nie należy zapominać, że nie było to jedyne wydarzenie w przeciągu ostatniej dekady, które miało podobny wydźwięk („Charlie Hebdo” stał się ofiarą zamachu terrorystycznego już w listopadzie 2011 r., jednak nikt nie został wówczas ranny; innym przykładem zamachów

są akty dokonane w Brukseli 24 maja 2014 r. oraz Tuluzie 11, 19 i 22 marca 2012 r.). Natomiast we Francji do 2006 r. służby wywiadowcze nie miały prawnego dostępu do rejestrów administracyjnych. Ustawa z 23 stycznia 2006 r. dała im dostęp do danych osobowych prowadzonych przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, umożliwiając również monitoring miejsc i obiektów użyteczności publicznej, a także ich archiwizację oraz wyświetlanie obrazu i dźwięku poprzez instalowanie systemu CCTV (Closed Circuit TeleVision – telewizja połączona w układzie zamkniętym) przez prefektów, w celu przeciwdziałania terroryzmowi. Te uprawnienia okazały się niewystarczające.

Czynnikiem, który wywiera większy wpływ na środowisko bezpieczeństwa niż podziały w społeczności międzynarodowej są procesy globalizacyjne. Globalizacja wydaje się już tak zaawansowana, że sieć różnorodnych powiązań między państwami i społeczeństwami na świecie ma zbyt dużą gęstość, aby ulec dezintegracji czy znacznej redukcji. Nieuniknioną konsekwencją globalizacji jest erozja suwerenności państw, która dotyka każdego z krajów, choć w zróżnicowanym stopniu. Wynika to z „odterytorialnienia” procesów społecznych oraz pogłębienia się rozmaitych współzależności w skali globalnej lub międzynarodowej w każdej dziedzinie życia społecznego. Proces ten dokonuje się stopniowo, jest jednak równie trwały jak sama globalizacja, wpływając w ten sposób na porządek i środowisko międzynarodowe.

Analizując istniejące regulacje prawne UE można zauważyć, jak istotne znaczenie dla polityki antyterrorystycznej UE ma sprawność systemu ochrony bezpieczeństwa poszczególnych państw członkowskich i właściwe rozpoznawanie zagrożeń na poziomie krajowym oraz w wymiarze współpracy transgranicznej. Dzięki analizie porównawczej aktów prawnych o charakterze wewnętrznym w wybranych państwach członkowskich można dostrzec (choćby na przykładzie Francji) zakres, w jakim zachodzi harmonizacja prawa Unii Europejskiej z prawem państw członkowskich oraz określić wyzwania dla ich porządku prawnego.

Niezbędnym elementem prawidłowego działania wszystkich podmiotów uczestniczących w zapewnieniu bezpieczeństwa jest wiedza w tym zakresie. Wiele pozostaje do zrobienia, zarówno w kwestii tworzenia i ujednolicania przepisów, jak i dostosowania zadań do potrzeb i możliwości skutecznego zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego. Przyszłość polityki antyterrorystycznej Unii Europejskiej zależy nie tyle od sprawności formacji policyjnych czy wojskowych, ile od umiejętnego rozwiązywania konfliktów

społecznych i międzynarodowych. Organizacje międzynarodowe pozostają nadal jednym z podstawowych instrumentów polityki antyterrorystycznej. Stoją one w obliczu konieczności właściwego pod względem tempa i treści adaptowania się do nowego, szybko zmieniającego się środowiska bezpieczeństwa. Chociaż Unia Europejska chce być ważnym graczem strategicznym w dziedzinie polityki antyterrorystycznej w wymiarze europejskim, to wchodzi w tę rolę stosunkowo powoli i mało konsekwentnie, dlatego większość instrumentów i kompetencji w zakresie zwalczania terroryzmu pozostaje nadal w gestii państw członkowskich UE, które zbyt często strzegą swych suwerennych prerogatyw i systemów informacyjnych, zamiast dzielić się nimi w celu ochrony swoich obywateli.

Jednym z kluczowych determinantów dostosowania UE do uwarunkowań przyszłego środowiska bezpieczeństwa jest współpraca z innymi podmiotami w celu budowy różnego typu instytucji, a także zapobieganie konfliktom i zarządzania nimi. Stąd też wynikają przesłanki do zwalczania różnego typu zagrożeń. Prowadzenie polityki antyterrorystycznej, a tym samym zapobieganie i zwalczanie przestępczości transgranicznej i terroryzmu, wymaga współpracy oraz koordynacji działalności rozmaitych jednostek zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym. Współpraca państw unijnych w ramach polityki antyterrorystycznej jest w dużej mierze uwarunkowana procesem integracji europejskiej. Wraz ze znoszeniem granic i coraz ściślejszą współpracą między państwami UE wzrost zagrożenia terrorystycznego jest zjawiskiem oczywistym. Dlatego zwalczanie terroryzmu międzynarodowego i stworzenie odpowiednich mechanizmów współpracy na szczeblu unijnym stało się dziedziną objętą procesem integracji. To właśnie od szybkości reagowania systemu ochrony bezpieczeństwa państwa zależy skuteczna walka z terroryzmem, a tym samym jakość jego polityki antyterrorystycznej. Kształt polityki antyterrorystycznej w państwach członkowskich UE jest skutkiem zarówno aktów terroryzmu, do których dochodzi w innych częściach świata, jak i efektem uruchomienia takiej polityki na szczeblu europejskim. Efektami ubocznymi zamachów w Madrycie, Londynie czy Paryżu było to, że uświadomiły one politykom unijnym fakt, że powodzenie polityki antyterrorystycznej w skali kontynentu zależy przede wszystkim od skuteczności działań podejmowanych na szczeblu państwa.

Wnioski

1. Zamachy w Londynie, Madrycie czy Paryżu nie wpłynęły na zmianę obecnego podejścia do wdrażania polityki antyterrorystycznej w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej. Nie oznacza to, że polityka nie uległa żadnej transformacji. Natomiast można zaobserwować, że podejście to w coraz większym stopniu zorientowane jest wyłącznie na karanie przestępców, a w mniejszym na badanie źródeł zagrożeń terrorystycznych.
2. Samo tworzenie programów antyterrorystycznych nie daje żadnej gwarancji, że nastąpi zmiana sposobu reagowania na różnego rodzaju zagrożenia o charakterze terrorystycznym. Jedynym słusznym rozwiązaniem w tym zakresie jest tworzenie szczegółowych procedur przyjmowane zarówno na poziomie krajowym, jak i lokalnym.
3. Polityka antyterrorystyczna UE opiera się na luźno powiązanych ze sobą politykach poszczególnych państw członkowskich UE. Elementem spajającym jest – co do zasady – szereg politycznych i legislacyjnych zobowiązań podjętych na poziomie rządowym i nie zawsze wprowadzanych w życie.

Rekomendacje dla UE

1. Konieczne są dalsze prace w zakresie poszerzenia podstawy polityki antyterrorystycznej UE, w tym przede wszystkim ujednoczenia definicji terroryzmu. Wyjście poza aspekt regionalny w tym obszarze byłoby kolejnym ważnym posunięciem, które dałoby w przyszłości możliwość odpowiedniego reagowania systemu bezpieczeństwa na zagrożenia takie jak terroryzm.
2. Zmianie powinno ulec stanowisko państw członkowskich UE, które do tej pory koncentrowały się na zwalczaniu terroryzmu w Europie, nie wychodząc poza jej granice. To spowodowało następstwa dwojakiego rodzaju. Państwa uznawały, że przeciwdziałanie terroryzmowi jest zagadnieniem należącym do ich wyłącznej kompetencji. Ponadto współpracę międzynarodową w tym zakresie postrzegają jako konieczną, ale stanowiącą jedynie uzupełnienie i poszerzenie zdolności do walki z terroryzmem.
3. Aby skutecznie można było prowadzić politykę antyterrorystyczną, musi ona łączyć elementy prewencyjne oraz represyjne, polegające na karaniu terrorystów,

współsprawców, podżegaczy oraz pomocników takich przestępstw. Siła dobrego systemu ochrony bezpieczeństwa leży w tym, jak układają się granice pomiędzy zapobieganiem a karaniem.

4. Konieczna jest kooperacja pomiędzy instytucjami i mechanizmami UE. Zwłaszcza w przypadku terroryzmu klucz do rozwiązania problemu leży poza granicami UE. Skuteczne zwalczanie terroryzmu wymaga nie tylko ścisłej koordynacji działań wewnątrz UE, ale także wspólnej, konsekwentnej polityki zagranicznej wobec jego zewnętrznych źródeł i mocodawców. Wymaga także efektywnej i pełnej współpracy ze Stanami Zjednoczonymi i ich agendami bezpieczeństwa. Logiczną konsekwencją takich działań może się okazać konieczność przeprowadzenia wspólnej operacji wojskowej o charakterze prewencyjnym lub pokojowym.

Rekomendacje dla Polski

1. W Polsce powinien zostać utworzony ośrodek analityczny usytuowany przy parlamencie. Taki ośrodek powinien być niezależny od obu organów władzy wykonawczej (Prezydenta i Rady Ministrów), ale umiejscowiony w hierarchii administracji publicznej. Powinien tworzyć raporty, opracowania, prognozy i wytyczne m.in. w dziedzinie bezpieczeństwa, które nie tylko powinny być uwzględniane w procesie realizacji zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, ale również mogłyby stanowić punkt wyjścia do wszelkich debat parlamentarnych dotyczących bezpieczeństwa państwa, w tym z udziałem Prezydenta RP.
2. Dla służb policyjnych, odpowiedzialnych za zwalczanie terroryzmu, rzeczą niezbędną powinien być dostęp do informacji o osobach podróżujących regularnie lub przedłużających pobyt w państwie znanym jako obszary radykalizacji, a także informacji na temat organizacji zidentyfikowanych jako terrorystyczne. Ponadto w Polsce dwie instytucje odgrywają wiodącą rolę w działaniach antyterrorystycznych: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Policja. Obecnie wciąż nie jest jasny podział ich obowiązków, stąd też należałoby rozdzielić w sposób czytelny zakres ich uprawnień tym bardziej, że współpracują one ze sobą ściśle w zakresie zwalczania terroryzmu.

Autor: prof. Izabela Oleksiewicz, Research Fellow Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego

Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego jest niezależnym think tankiem specjalizującym się w polityce zagranicznej i bezpieczeństwie międzynarodowym. Głównym obszarem aktywności Fundacji Pułaskiego jest dostarczanie analiz opisujących i wyjaśniających wydarzenia międzynarodowe, identyfikujących trendy w środowisku międzynarodowym oraz zawierających implementowalne rekomendacje i rozwiązania dla decydentów rządowych i sektora prywatnego.

Fundacja w swoich badaniach koncentruje się głównie na dwóch obszarach geograficznych: transatlantyckim oraz Rosji i przestrzeni postsowieckiej. Przedmiotem zainteresowania Fundacji są przede wszystkim bezpieczeństwo, zarówno w rozumieniu tradycyjnym jak i w jego pozamilitarnych wymiarach, a także przemiany polityczne oraz procesy ekonomiczne i społeczne mogące mieć konsekwencje dla Polski i Unii Europejskiej.

Fundacja Pułaskiego skupia ponad 40 ekspertów i jest wydawcą analiz w formatach: „Stanowiska Pułaskiego”, „Komentarza Międzynarodowego Pułaskiego” oraz „Raportu Pułaskiego”. Fundacja wydaje też „Informator Pułaskiego”, będący zestawieniem nadchodzących konferencji i spotkań eksperckich dotyczących polityki międzynarodowej. Eksperci Fundacji regularnie współpracują z mediami.

Fundacja przyznaje nagrodę "Rycerz Wolności" dla wybitnych postaci, które przyczyniają się do promocji wartości przyświecających generałowi Kazimierzowi Pułaskiemu tj. wolności, sprawiedliwości oraz demokracji. Do dziś nagrodą uhonorowani zostali m.in.: profesor Władysław Bartoszewski, profesor Norman Davies, Aleksander Milinkiewicz, prezydent Lech Wałęsa, prezydent Aleksander Kwaśniewski, prezydent Valdas Adamkus, Javier Solana, Bernard Kouchner i Richard Lugar.

Fundacja Pułaskiego posiada status organizacji partnerskiej Rady Europy i jest członkiem "Grupy Zagranica" zrzeszającej największe polskie organizacje pozarządowe zajmujące się współpracą z zagranicą.

www.pulaski.pl