

ŚWIATOWA WALKA Z TERRORYZMEM A OCHRONA PRAW CZŁOWIEKA

Nicolo Orazio Zito,

*zastępca komendanta włoskiej Guardia Costiera di Jesolo
(Straży Nadbrzeżnej w Jesolo k. Wenecji)*

Wystąpienie na temat szczególnych aspektów międzynarodowego prawa humanitarnego, takich jak zdefiniowanie czy uznanie odpowiednich środków przeciwdziałania nowym zagrożeniom terrorystycznym, z jednej strony jest zadaniem dość trudnym z racji tego, że system prawa międzynarodowego wydaje się pod wieloma względami niejednoznaczny oraz niekompletny, a przede wszystkim przestarzały, z drugiej zaś strony odpowiada naglącej potrzebie wprowadzenia skuteczniejszych strategii interwencji w imię ochrony bezpieczeństwa zbiorowego.

Z pełną świadomością, iż poruszam się po gruncie, na którym nie zawsze przepisy prawa są zgodne z głównymi interesami społeczności międzynarodowej (przede wszystkim mowa tu o nieomyślności prawa oraz konieczności zastosowania w niektórych przypadkach postępowania karnego), podjąłem się zilustrowania problemu, który niemalże stale przykuwa uwagę prawników, historyków, politologów, ekspertów do spraw stosunków międzynarodowych oraz środków masowego przekazu.

Cheąc przedstawić pełny obraz sytuacji odnośnie dopuszczalności rozmaitych form walki z terroryzmem międzynarodowym, uważam za stosowne poświęcenie szczególnej uwagi trzem zagadnieniom.

1. Pierwsze z nich dotyczyć będzie obecnie obowiązującego systemu prawa międzynarodowego regulującego problem terroryzmu. Pomimo powstania wielu konwencji międzynarodowych do tej pory nie doprowadzono do sformułowania ogólnie przyjętej, szczegółowej definicji terroryzmu. Takiej, która wypełniłaby poważne luki w międzynarodowym systemie prawa karnego, na których skupię się w dalszej części swojego wystąpienia.

2. Następnie scharakteryzuję niektóre aspekty sytuacji międzynarodowej, która nastąpiła po 11 września 2001 roku, wykazując, w jaki sposób największe organizacje międzynarodowe oraz aktualnie obowiązujące systemy przeciwdziałania terroryzmowi światowemu, oparte na współpracy prawnej oraz służb policyjnych, powinny zostać wzmocnione, by móc skuteczniej stawiać czoła zagrożeniom wynikającym z nowych gróźb terrorystycznych.

3. Na koniec wspomnę również o problemach, mogących stanowić poważną groźbę zagrożenia lotniczego o znamionach terroryzmu, którego czysto „asymetryczny” charakter został poddany w ciągu minionych lat tak radykalnym przemianom, iż naruszył tradycyjny ład militarny stworzony do prowadzenia „symetrycznych” działań wojennych.

WALKA Z TERRORYZMEM A MIĘDZYNARODOWE PRAWO HUMANITARNE: WZORCE SYSTEMU PRAWNEGO

Termin „międzynarodowe prawo humanitarne” odnosi się do zbioru regulacji prawnych, który istnieje również pod nazwą „międzynarodowe prawo konfliktów zbrojnych”, a u którego podstaw stoi konwencjonalizm oraz zwyczajowość. Nie można wykluczyć *a priori*, iż akt terrorystyczny, popełniony przy okazji konfliktu zbrojnego, nie może podlegać regulacjom przewidzianym w międzynarodowym prawie humanitarnym.

Różne definicje terroryzmu, powstające głównie w środowiskach lokalnych, mają tak zróżnicowany charakter i prezentują tak różne treści oraz punkty widzenia, iż w aktualnej sytuacji staje się niezmiernie istotne zastosowanie jednego kryterium interpretacyjnego, podzielanego przez całą społeczność międzynarodową.

Przeważający punkt widzenia to tendencja do wyjścia poza ukierunkowanie sektorowe oraz stawiania przestępstw o znamionach terroryzmu na równi z najpoważniejszymi przejawami pogwałcenia międzynarodowego prawa dotyczącego konfliktów zbrojnych.

Obok różnorodnych definicji terroryzmu światowego rozpatrywanych na poziomie lokalnym, istnieje również inny podstawowy aspekt, który wystawia na ryzyko metody zwalczania tego zjawiska w skali międzynarodowej.

W rzeczywistości liczne konwencje, mimo znacznego rozbudowania pojęcia terroryzmu, wykluczają ze swego zakresu zastosowania wszelkie czyny popełnione w ramach tzw. wojen narodowowyzwoleńczych oraz zakładają, iż czyny stanowiące wyraz walki, również tej zbrojnej, przeciwko agresji, okupacji czy obcej dominacji, nie powinny być stawiane na równi z przejawami terroryzmu. Podczas rozmaitych debat prowadzonych wiele lat temu na forum Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, zarysowała się wyraźna różnica pomiędzy spojrzeniem na ten problem krajów rozwijających się (utrzymywanych przez ustroje socjalistyczne) a spojrzeniem bloku krajów zachodnich. Te pierwsze należały na to, aby wyznaczyć wyraźną granicę pomiędzy walkami narodowowyzwoleńczymi a terroryzmem, przypisując w sposób zasadniczy przyczyny tego ostatniego, konieczności pokonania reżimów rasistowskich oraz kolonialistycznych (tzw. terroryzm państwowy). Kraje bloku zachodniego, pod wodzą Stanów Zjednoczonych, podkreślały natomiast konieczność stworzenia światowej konwencji poświęconej zwalczaniu zjawiska terroryzmu. Mimo to prace komitetu zakończyły się bezowocnie. W międzyczasie jednak ONZ obrała kierunek, wcześniej zainicjowany przez ICAO (*International Civil Aviation Organization*), który miał owocować wprowadzeniem kilku ważnych traktatów, o których opowiem w dalszej części wystąpienia.

Po upadku ustrojów komunistycznych w Europie Wschodniej wydawało się, iż w środowisku międzynarodowym ugruntowało się podejście niemal jednogłośnie potępiające terroryzm, którego słuszność (prawna, historyczna, kulturalna oraz etyczna) nie mogła być w żaden sposób uznawana czy okazywana. Do ugruntowania tego spojrzenia przyczyniła się niewątpliwie deklaracja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 1994 roku, która mimo iż nawiązywała do wojen narodowowyzwoleńczych, nakłaniała do ponownego przeanalizowania systemu prawnego regulującego kwestie przeciwdziałania i zwalczania terroryzmu we wszystkich jego formach oraz przejawach, aby doprowadzić do zrealizowania *comprehensive legal framework covering all aspects of the master*.

Na mocy rezolucji 51/210 z 17 grudnia 1996 roku Zgromadzenie Ogólne ustanowiło nowy komitet *ad hoc*, otwarty na udział wszystkich państw członkowskich, celem opracowania dwóch konwencji: pierwszej – skupiającej się na zagadnieniu zwalczania użycia materiałów wybuchowych do

celów terrorystycznych (weszła w życie w 1997 roku) oraz drugiej – mającej na celu określenie metod przeciwdziałania atakom terrorystycznym o charakterze nuklearnym (weszła w życie w 1999 roku).

Począwszy od końca 2000 roku komitet rozpoczął również prace nad przygotowaniem konwencji traktującej zagadnienie walki z terroryzmem w całej jego złożoności celem wypełnienia luk widocznych w sektorowym podejściu do tematu, o którym przed chwilą wspominałem.

W skrócie: dokument ten miałby dać ogólną definicję o charakterze teoretycznym, właściwą dla wszelkich przestępstw noszących znamiona aktów terroryzmu. Jednakże nieznanie rozwiązania dla niektórych kwestii dotyczących zakresu stosowania przyszłej konwencji do chwili obecnej stanowi przeszkodę w zrealizowaniu postawionego celu.

Pozostaje jeszcze kwestia rozwiązania wieloletniego problemu związku pomiędzy terroryzmem a wojnami narodowyzwolenicznymi, a także problemu występowania podobieństw pomiędzy takimi pojęciami, jak konflikt zbrojny oraz terroryzm państwowy.

W konwencji dotyczącej zbrodni popełnionych na osobach objętych ochroną międzynarodową Zgromadzenie ograniczyło się do stwierdzenia, iż poszczególne rozporządzenia w żadnym wypadku nie mogą „stwarzać uprzedzeń wobec korzystania z prawa do samostanowienia oraz wolności narodów znajdujących się w stanie wojny przeciwko kolonializmowi, obcej dominacji, dyskryminacji rasowej czy apartheidowi”, bez wspomnienia o klauzuli poświęconej problematyce zapobiegania czy zwalczania czynów o charakterze terrorystycznym.

Bardziej jednolita i przejrzysta okazała się natomiast konwencja z 1979 roku przeciwko braniu zakładników. Po uprzednim uznaniu czterech konwencji genewskich z 1949 roku oraz treści art. 1, pierwszego protokołu dodanego z 1977 roku, w sposób wyraźny określiła ona wojny narodowyzwolenicze jako „rodzaj” międzynarodowych konfliktów zbrojnych oraz potwierdziła obowiązek postawienia winnych przed sądem lub poddania ich ekstradycji.

Konieczność uniknięcia odniesień do pierwszego protokołu, w którym na równi stawia się wojny narodowyzwolenicze z międzynarodowymi konfliktami zbrojnymi, a który wywołał lawinę surowej krytyki, stoi u pod-

staw ogólnej regulacji prawnej przewidzianej w konwencji z 1998 roku, poświęconej problemowi stosowania ładunków wybuchowych. Przewiduje ona, iż powyższe nie ma zastosowania w przypadkach, gdy mowa o kontyngentach wojskowych uwikłanych w konflikt zbrojny, jako że ten problem „reguluje międzynarodowe prawo humanitarne”. W podobny sposób należy interpretować klauzule zawarte w konwencji z 1998 roku poświęconej zakazowi stosowaniu materiałów wybuchowych w postaci bomb do celów terrorystycznych oraz w decyzji Unii Europejskiej z 2002 roku, które wydają się wykluczać ze swego wachlarza wszelkie działania prowadzone przez siły zbrojne obu stron konfliktu, nawet jeśli oznacza to dopuszczanie się zbrodni wojennych, co więcej abstrahując od istnienia konwencyjnego obowiązku postawienia przed sądem czy zastosowania ekstradykcji wobec winnych. W świetle powyższego konieczna staje się potrzeba zweryfikowania, czy międzynarodowe prawo humanitarne dysponuje obecnie skutecznymi narzędziami (prawnymi i operacyjnymi) zapobiegania, a w razie potrzeby sankcjonowania międzynarodowych aktów terroryzmu. Z pewnością do grupy czynów zakazanych międzynarodowym prawem humanitarnym, dokonywanych podczas prowadzenia działań wojennych, zalicza się akty przemocy skierowane przeciwko dobrom o charakterze cywilnym oraz przeciwko osobom niewikłanym w dany konflikt (ludność cywilna, ranni, chorzy etc.). Pogwałcenie zakazu przeprowadzania ataków terrorystycznych na cywilach jest uważane za czyn tak poważny, iż należy go uznać za zbrodnię wojenną.

Mimo to nie każdy akt terrorystyczny jest wyraźnie zabroniony przez międzynarodowe prawo humanitarne. Przykładowo, nie podlega żadnej karze przemoc wojenna stosowana wobec członków wrogich sił zbrojnych bądź obiektów wojskowych w znaczeniu dóbr, które ze względu na swą naturę, lokalizację, przeznaczenie oraz wykorzystanie przyczyniają się do powodzenia działań wojennych, a których zniszczenie, zajęcie czy neutralizacja umożliwia osiągnięcie konkretnych korzyści wojennych. Międzynarodowe prawo humanitarne zresztą nie ogranicza się jedynie do regulowania działań prowadzonych przez siły zbrojne obu stron konfliktu, jako że podmioty obce kontyngentom wojskowym również mogą dopuścić się nadużyć kwalifikowanych jako zbrodnie wojenne.

Terminowi „terroryzm państwowy” często przypisuje się trzy znaczenia. Pierwsze z nich to stosowanie przemocy zorganizowanej przez agendy rządowe jako metody wewnętrznych rządów w kraju bądź na terenach

podlegających władzy państwowej tego kraju. Druga definicja mówi o wsparciu udzielanym przez rząd danego państwa terrorystom bądź organizacjom terrorystycznym, które kierują swoje działania przeciwko obiektom znajdującym się poza granicami kraju. Trzecia natomiast implikuje bezpośrednio przypisywanie agendum rządowym działań terrorystycznych prowadzonych poza granicami danego kraju.

Społeczność międzynarodowa od zawsze styka się z delikatnym zagadnieniem „terroryzmu państwowego” poprzez paralelizm z wojnami narodowyzwoleniczymi oraz międzynarodowymi konfliktami zbrojnymi. Przeważająca tendencja w tej materii wobec braku odpowiedniego przepisu międzynarodowego prawa humanitarnego wydaje skłaniać się ku wykluczeniu działań prowadzonych przez siły zbrojne danego państwa, o ile odbywają się one w ramach instytucjonalnie przypisanych im funkcji, z grupy działań definiowanych jako terrorystyczne. Mowa tu o założeniach przewidzianych w odpowiednich regulacjach prawa międzynarodowego. W preambule konwencji ONZ z 1998 roku stwierdza się jednak, iż problem ten nie oznacza zgodności z prawem działań w istocie bezprawnych ani nie przeszkadza w ściganiu ich autorów w imię odpowiednich norm prawnych. Zwyczajowe prawo międzynarodowe dokonuje rozróżnienia pomiędzy zbrodniami przeciwko ludzkości a zbrodniami wojennymi, jako że te pierwsze mogą zostać popełnione niezależnie od istnienia czy braku międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego. Do tej kategorii zbrodni można by się również odwołać w celu pohamowywania poważnych działań terrorystycznych, poddając międzynarodowej jurysdykcji karnej nie tylko „terroryzm państwowy”. W rzeczywistości, w obliczu międzynarodowego prawa zwyczajowego, działania noszące znamiona terroryzmu lub duża ich część to czyny dające się zakwalifikować jako przestępstwa międzynarodowe, przy założeniu, że cechują je znamiona zbrodni wojennych bądź zbrodni przeciwko ludzkości.

Natomiast stworzenie konwencyjnej definicji terroryzmu szeroko podzielanej sprzyjałoby konsolidacji jednej zwyczajowej normy prawnej opisującej zjawisko, o którym mowa, jako przestępstwo samo w sobie, a niekoniecznie czyn związany z okolicznościami przestępczymi określonymi międzynarodowym prawem humanitarnym, wraz z wszelkimi możliwymi problemami natury interpretacyjnej z tego wynikającymi.

Jednakże w celu wypracowania metod skutecznego przeciwdziałania terroryzmowi międzynarodowemu opisanie typowych znamion przestępstwa oraz wynikających z niego sankcji prawnych, podporządkowanych jurysdykcji międzynarodowego sądownictwa karnego, będzie niewystarczające, jeśli nie będzie temu towarzyszyć przeprowadzenie rewizji kompetencji oraz zasad funkcjonowania samego trybunału, tak aby usprawnić jego pracę oraz zwiększyć moc wiążącą wydawanych orzeczeń.

W rzeczywistości nie można zaprzeczyć, że Międzynarodowy Trybunał Karny od początku swego istnienia nie wykazuje poważnych braków „genetycznych”, mimo sprawowanej funkcji czy ze względu na swój permanentny charakter, bądź że nie wpłynął na modę do uciekania się do tworzenia struktur *ad hoc*. Jeśli bilans przeprowadzonych do tej pory działań nie jest w pełni satysfakcjonujący, to zawdzięczamy to zasadniczo jego ograniczonym zdolnościom prawnym oraz operacyjnym w przeciwdziałaniu „naоборот” łamania podstawowych praw człowieka, co dziś stanowi podstawową istotę zainteresowania światowego.

Traktat ustanawiający Międzynarodowy Trybunał Konstytucyjny miał sprzyjać narodzinom jasno zdefiniowanego korpusu normatywnego oraz utworzeniu scentralizowanego aparatu, opartego na osobie prokuratora, będącego w stanie interweniować w przypadku, gdy sądy krajowe nie będą w stanie bądź nie wykażą chęci zastosowania sankcji prawnych wobec przestępstwa podlegającego danemu sądownictwu. Ten ambitny projekt niestety stanął w miejscu w obliczu układu sił istniejącego w środowisku międzynarodowym, przez co wiele rozstrzygnięć sądowych okazało się mało istotnymi oraz pozbawionymi cech bezstronności, niezawisłości czy niezłomności, bez których trudno mówić o międzynarodowej sprawiedliwości.

WYBRANE ASPEKTY PROBLEMATYCZNE ZWIĄZANE Z SYTUACJĄ MIĘDZYNARODOWĄ PO 11 WRZEŚNIA 2001 ROKU

Zanim skupimy naszą uwagę na wyzwaniach rzuconych społeczności międzynarodowej po atakach z 11 września 2001 roku, warto zatrzymać się na chwilę na specyficznych cechach działań terrorystycznych, odróżniających je, pod względem prawnym oraz ich istoty, od tych, które noszą znamiona walki zbrojnej, takiej jak partyzantka czy ruch oporu. Obok faktu, iż terroryzm oznacza strategię walki pośredniej, wywodzącej się ze starożytności,

jest on przede wszystkim formą komunikacji, działaniem racjonalnym oraz zamierzonym, bezprawną przemocą (w formie działań bądź gróźb), za które w szczególności odpowiedzialne są ugrupowania subnarodowe.

Stanowi to przyczynę powstawania konfliktów asymetrycznych, takich jak:

- działania prowadzone zarówno w czasie pokoju, jak i w czasie wojny;
- działania mające na celu wywołanie strachu oraz trwogi u jak największej liczby osób;
- działania ukryte stosowane z zaskoczenia;
- działania postrzegające ofiary jako narzędzie do przekazania pewnego komunikatu;
- działania, których głównym celem są struktury oraz podmioty niezwiązane w jakikolwiek sposób z danym konfliktem;
- ataki na obiekty o charakterze symbolicznym;
- działania wymagające zazwyczaj pokaźnych środków finansowych (w odróżnieniu od przestępczości zorganizowanej);
- działania wymagające odpowiedniej logistyki i odpowiedniego systemu planowania;
- działania ściśle związane z uwarunkowaniami moralnymi oraz prawnymi;
- działalność ugrupowań o strukturze zdecentralizowanej, charakteryzujących się słabo rozwiniętą hierarchią wewnętrzną, istniejących jako spójna siatka i odznaczających się istnieniem elementów decentralizacji oraz przestrzennego rozproszenia, typowych dla procesów globalizacji.

Podstawową cechą dystynktywną jest zatem typ celu. Jeśli jest to cel cywilny, czyn ten, niezależnie od tego, kto go popełnia, mieści się w definicji terroryzmu. Zjawisko terroryzmu na przestrzeni lat uległo głębokim przemianom, do których przyczyniły się w sposób decydujący wydarzenia z 11 września 2001 roku.

Weześniej działania terrorystyczne miały charakter symboliczny, były stosowane do konkretnych celów i podlegały karze. Natomiast po 11 września terroryzm, utożsamiany z radykalnymi islamskimi ugrupowaniami, ma charakter inferencyjny, gdyż stawia sobie za cel naruszenie światowego porządku dla ustanowienia nowego ładu.

Dziś nie zawsze jesteśmy w stanie poddać jego autorów karze, a jego cele nie mają wyłącznie symbolicznego charakteru.

Rezolucja 1373/2001 Rady Bezpieczeństwa Narodów Zjednoczonych w obliczu tragicznych wydarzeń w Nowym Jorku, obok nakreślenia niektórych podstawowych założeń walki z terroryzmem międzynarodowym (połączony od przeciwdziałania siatkom finansowania, po związku ponadnarodowe wspierające działania przestępcze), powołała nowy organ: Komitet do Walki z Terroryzmem.

W dokumencie tym kwalifikuje się akty terroryzmu jako „zagrożające światowemu pokojowi i bezpieczeństwu międzynarodowemu”, dlatego też należy im przeciwdziałać przy użyciu wszelkich możliwych środków, zgodnie z kartą Narodów Zjednoczonych. Ponadto rezolucja zawiera zaproszenie do „stosowania koniecznych środków do przeciwdziałania aktom terroryzmu, bezzwłocznie alarmując o nich inne państwa, przy użyciu kanałów informacyjnych, określając przy tym metody mające na celu intensyfikację oraz przyspieszenie wymiany informacji na poziomie operacyjnym, zwłaszcza gdy dotyczy to działań siatek terrorystycznych bądź poszczególnych terrorystów”.

Na wachlarz działań mających na celu przygotowanie regulacji prawnych, koniecznych do przeciwdziałania terroryzmowi międzynarodowemu w Europie, składają się działania prewencyjne o charakterze wewnętrznym bądź zewnętrznym, wspólnie realizowane oraz opracowywane przez komórki wywiadu, siły policyjne i sądownicze organy śledcze.

Na czoło zjawiska globalizacji terroryzmu oraz związanego z tym ponadpaństwowego wsparcia logistycznego oraz finansowego zdaje się wysuwać zaskakująca tendencja w systemie prawnym oraz stosunkach międzynarodowych. Od czasu pokoju zawartego w Westfalii w 1648 roku kategorie prawne oraz polityczne, które regulowały funkcjonowanie całej społeczności międzynarodowej, zyskały niemalże trwałą, jednomyślną interpretację, uznanie oraz rygorystyczne zastosowanie.

Jednakże z chwilą nastania fazy stałej ekspansji międzynarodowego systemu politycznego zdaje się wyłaniać tendencja do kontrakcji oraz fragmentacji. Ujawnia się powrót do lokalnych podsystemów polityczno-kulturowych, od Azji po Afrykę, różniących się od siebie pod względem zasad oraz modeli zastosowawczych.

Zbieżność interesów politycznych, ekonomicznych oraz bezpieczeństwa powinna kierować uwagę państw europejskich w stronę poszukiwania nowej tożsamości kulturowej oraz wspólnych wartości celem umocnienia, z włączeniem umów jednostronnych, Paktu Północnoatlantyckiego oraz w kierunku otwierania się na nowe, wyraźniejsze formy współpracy międzynarodowej, przede wszystkim jeśli chodzi o państwa Bliskiego Wschodu.

Ujednoczenie metod przeciwdziałania terroryzmowi oraz ram ustawodawczych poszczególnych państw Unii Europejskiej zezwoliłoby, przy zachowaniu sprzeczności niektórych specyficznych kierunków polityki zagranicznej, na szerszy margines sukcesu.

Poparcie dla przeprowadzenia reform wewnątrz Organizacji Narodów Zjednoczonych, jedynej organizacji międzynarodowej będącej w stanie zarządzać mechanizmami globalizacji, powinno być ukierunkowane na konsolidację wielostronności umów ponad jakimikolwiek tendencjami partykularystycznymi oraz skupione na istotnych kwestiach utrzymania światowego pokoju i zapewnienia bezpieczeństwa zbiorowego. Z tego punktu widzenia NATO powinno przybrać charakter permanentnego forum doradczego państw demokratycznych Europy oraz Ameryki Północnej. Umocnienie roli NATO usprawniłoby przeciwdziałanie zagrożeniom terrorystycznym w sposób długotrwały, zgodny z zasadną oceną informacji pochodzących nie tylko od wywiadu państw zachodnich i Stanów Zjednoczonych. Wciąż powstają nowe formy terroryzmu, które uświadamiają absolutne niedostosowanie tradycyjnych systemów przeciwdziałania opartych na współpracy sądowniczej oraz policji. Co więcej, terroryści mogą czerpać korzyści zarówno z międzynarodowej legislacji karnej, w stanie embrionalnym, bez wątplenia skromnej pod względem sprawowanej funkcji, jak również ze znacznego zróżnicowania procedur postępowania reprezentowanych przez poszczególne państwa wspólnoty.

Obecna sytuacja oraz ciągły brak stabilności politycznej wielu państw nie pozwalają niestety na znalezienie odpowiedzi, które mogłyby mieć natychmiastowe zastosowanie w większych środowiskach wielonarodowych, świeżo ustanowionych czy będących w fazie ekspansji. Aby zapobiec tym poważnym brakom, uważam za niezwykle istotne zwiększenie kompetencji Europolu jako rozwiniętego laboratorium instytucjonalnego oraz organizacyjnego, z którego można czerpać znaczne korzyści, nie tylko prawne, do budowania skuteczniejszych form porozumień wielostronnych w sektorze służb wywiadu.

Ogólnie wiadomo, iż Włochy poczyniły już kroki w tym kierunku, pełniąc decydującą rolę przy zwołaniu w grudniu 2003 roku w Rzymie pierwszego zgromadzenia prezesów komitetów parlamentarnych do spraw kontroli wywiadu oraz bezpieczeństwa państw Unii Europejskiej.

NOWE FORMY PRZECIWDZIAŁANIA ZAGROŻENIU LOTNICZEMU O CHARAKTERZE TERRORYSTYCZNYM

Jak już wcześniej zaznaczyłem, zamach terrorystyczny z 11 września 2001 roku, którego celem były wieże WTC oraz Pentagon, nie miał tradycyjnego charakteru aktu demonstracyjnego o małej sile rażenia, ale stanowił raczej przejście do działań wojennych w nowej formie – nie tyle klasycznej, która natychmiast przywodzi na myśl czołgi, pola minowe, flotę, bombowce i walczących żołnierzy, ile wojny podstępnej, pośredniej, będącej w stanie konkurować z najbardziej wyrafinowaną bronią przeciwnika.

Nazajutrz po tych tragicznych wydarzeniach ówczesny przewodniczący Rady Bezpieczeństwa ONZ, Jean David Levitte, zdefiniował przeprowadzenie masakry tysięcy osób przy wykorzystaniu samolotów jako „atak zbrojny”, a nie zamach. Przebieg agresji, determinacja osób odpowiedzialnych za atak oraz dobrze rozbudowana siatka wsparcia w jednej chwili unicestwiły obraz terrorysty jako człowieka zdesperowanego lub ambitnego rewolucjonisty trzeciego świata.

Możliwość wystąpienia podobnych zamachów również w Europie absolutnie nie jest nierealna, jeśli weźmie się pod uwagę zwiększające się przepływy migracyjne oraz trudności związane z kontrolą wjazdów, tj. warunki sprzyjające formowaniu się oraz rozprzestrzenianiu komórek terrorystycznych.

W obliczu tych zagrożeń członkowie Paktu Północnoatlantyckiego, pełniący rolę głównego gwaranta europejskiej obrony lotniczej, zgodnie z danymi głównych informatorów zachodnich państw demokratycznych, wypracowali strategię działania mającą na celu angażowanie władz państwowych każdego z państw członkowskich do bezpośredniej interwencji w fazie zarządzania kryzysem. Wynikiem tego jest *corpus* nowych norm prawnych oraz procedur, zgodnych z wymogami poszczególnych państw, stwarzający podstawy do wypracowania wspólnego podejścia do zagadnienia

i definiujący najodpowiedniejsze oraz najskuteczniejsze metody interwencji w przypadku konieczności stawienia czoła sytuacji kryzysowej powiązanej z działaniami terrorystycznymi. Zagrożenie lotnicze po dziś dzień posiada typowe oraz niezmiennie cechy i zdaje się wynikać z doktryny wojskowej powstałej po zimnej wojnie.

Uzasadniony wydaje się zatem ogromny wpływ, nie tylko emocjonalny, wytworzony w środowisku politycznym i wojskowym po wprowadzeniu stanu wyjątkowego po wydarzeniach z 11 września 2001 roku, który zaburzył tradycyjne oblicze zagrożenia lotniczego i doprowadził do sytuacji, w której granica między czasem pokoju, kryzysu oraz wojny jest bardzo ruchoma.

W wyniku tego wszelkie międzynarodowe sojusze wojskowe zostały zmuszone do przyjrzenia się problemowi zagrożenia lotniczego z innej perspektywy. Zakłada się, iż do celów terrorystycznych mogą zostać wykorzystane:

- pasażerskie bądź handlowe statki powietrzne,
- prywatne samoloty średniej wielkości (*corporate/executive jet*),
- prywatne małe samoloty,
- ultralekkie samoloty sterowane radiowo bądź zdalnie.

Z uwagi na intensywność ruchu lotniczego głównym zagrożeniem są te statki powietrzne, które wraz z pasażerami bądź towarem na pokładzie, o ile zostaną użyte jako śmiertcionośna broń, będą w stanie spowodować znaczne szkody. Również małych i średnich samolotów, teoretycznie będących w stanie wyrządzić mniejsze szkody, nie powinno się lekceważyć, gdyż istnieje hipoteza, iż one również mogłyby być wykorzystane w celach terrorystycznych. W szczególności, jeśli byłyby użyte w połączeniu z ładunkami wybuchowymi czy substancjami chemiczno-biologicznymi.

Wspomniana „broń” stanowiłaby wówczas poważne zagrożenie dla podniebnego bezpieczeństwa, zwłaszcza w sytuacji, gdy materiał użyty do ich budowy oraz charakter lotu odbywającego się na niskich pułapach sprawiają, iż są one trudne do wykrycia przez radary obrony przeciwlotniczej. Na podstawie tej oceny Pakt Północnoatlantycki przeprowadził analizę środków obrony z zamiarem wzmocnienia tych już istniejących. Niektóre powzięte decyzje dostosowały aktualny system dowodzenia

i kontroli do sposobów zarządzania kryzysem terrorystycznym, jednocześnie sprzyjając wydaniu dyrektywy MCM-062-02, w której ogłoszono pojęcie tzw. *Renegade Concept*. Zasadniczo polega ono na wyodrębnieniu cech właściwych samolotów cywilnych wykorzystywanych jako broń do przeprowadzania zamachów terrorystycznych wraz z aspektami polityczno-wojskowymi, jakie pociąga za sobą ich ustalenie, i wreszcie wraz z wytycznymi, których należy przestrzegać w przypadku sytuacji kryzysowej. Jest to pierwszy dokument analizujący rozmaite typologie możliwych zamachów i podkreślający w szczególności konieczność, by ewentualne użycie siły wobec samolotu typu „Renegade” pozostało przywilejem wyłącznie danego kraju, niepodlegającym interwencji NATO. Zastosowanie broni celem wyeliminowania obiektu typu „Renegade” wymaga interwencji władz krajowych (uprzednio wyłonionych) oraz podlega prawodawstwu tego państwa, w którego przestrzeni powietrznej w danym momencie znajduje się samolot.

Walka z terroryzmem, bez rezygnowania z dziedzictwa wartości, na których Zachód mógł się rozwijać i prosperować, stanowi problem wyraźnie odczuwany przez pokolenie ludzi wychowanych w kulcie ideałów pokoju, sprawiedliwości oraz demokracji. Przede wszystkim i tu istnieje silna zbieżność interesów, konieczne jest przesunięcie zainteresowania polityki krajowej, tj. „ogólnego pojęcia obrony”, w stronę „bezpieczeństwa zbiorowego”, rozumianego jako odpowiedź świata na nowe zagrożenia zdolne do współdziałania, skądkolwiek by pochodziły.

Jeśli chodzi o sektor kontroli ruchu lotniczego, to konieczna jest długoterminowa intensyfikacja działań koordynujących, by móc lepiej zaspokoić potrzeby wymiany, w ramach *air picture*, pomiędzy zintegrowanymi strukturami dowództwa i kontroli obrony przeciwlotniczej NATO oraz agencjami kontroli cywilnego ruchu powietrznego, dostosowując jednocześnie systemy do poszczególnych potrzeb oraz przewidując bezpieczne kanały komunikacji, wideokonferencje oraz dedykowane linki danych. Z kolei struktury wojskowe powinny zagwarantować trwałe porozumienie, jeśli nie efektywne uzupełnienie się sił zbrojnych oraz służb wywiadu cywilnego i wojskowego. Spotęgowanie tych ostatnich, tj. zwiększenie zasięgu geograficznego oraz intensyfikacja współpracy między poszczególnymi aparatami krajowymi, stanowi obowiązkowe „przejście” narzucone nam przez nowe zagrożenia terrorystyczne. Skuteczna strategia walki z tym zjawiskiem musi przejść przez fazę rozwoju

nowych metodologii śledczych oraz procedur umożliwiających bezzwłoczne dostarczanie informacji w odpowiednie miejsca, a przede wszystkim we właściwym momencie.

Użycie uzbrojonych samolotów do zwalczania takich ataków winno pozostać ostatecznością, do której można dopuścić po uprzednim upewnieniu się, iż inne zastosowane środki są nieodpowiednie lub wręcz zawiodły.

Proces neutralizacji zagrożenia powinien scalać się we wspólny wysiłek, który poprzez wymianę informacji będzie mógł antydatować interwencję instytucji w fazie przygotowawczej. Z tego punktu widzenia zapobieganie to podstawowy cel, do którego należy dążyć, by uniknąć niebezpieczeństwa wpisanego w podejmowanie tak kontrowersyjnych decyzji.

Od władz rządowych oczekuje się znajomości tematu obrony lotniczej, czerpania z niego odpowiednich metod oraz języka, by w sytuacji kryzysowej móc skutecznie ingerować w proces decyzyjny oraz zarządzać nim w sposób precyzyjny i odpowiednio dostosowany. Tak, by ograniczyć do minimum opóźnienia czy nieporozumienia, które w szczególnych okolicznościach mogłyby okazać się tragiczne.

Z tego punktu widzenia niezbędne jest okresowe przeprowadzanie międzynarodowych ćwiczeń sprawdzających adekwatność stosowanych rozwiązań w celu osiągnięcia w terminie oczekiwanej jednorodności zachowań oraz procedur koniecznych do radykalnego przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym.

Intensywniejsza współpraca pomiędzy członkami społeczności międzynarodowej, możliwa dzięki podpisaniu porozumień obustronnych, które przykładowo przewidywałyby zezwolenie na zastosowanie samolotów w przestrzeni powietrznej sąsiadujących państw, ostatecznie wyeliminowałyby niebezpieczne okresy przestoju.

Absolutna konieczność pozostania przy podstawowych wartościach międzynarodowego ładu, w imię ochrony życia oraz godności człowieka, nakłada jednak obowiązek respektowania nieprzekraczalnych granic. Według ekspertów jedynie jasne wskazanie obiektywnie kompetentnego grona, które mogłoby zarządzać kryzysem, będzie w stanie zagwarantować właściwą odpowiedź na aktualnie obowiązujące regulacje prawne.

KONKLUZJE

Przechodząc do konkluzji, uważam, że głównymi celami społeczności międzynarodowej niezbędnymi do przeciwdziałania nowym zagrożeniom terrorystycznym są:

- sformułowanie jednej szeroko podzielanej definicji terroryzmu, która jasno wskazywałaby metody jego zapobiegania oraz zwalczania,
- uwolnienie działalności międzynarodowych trybunałów, przede wszystkim Międzynarodowego Trybunału Karnego, od wewnętrznej polityki poszczególnych państw oraz nadanie ich orzeczeniom charakteru wiążącego,
- przeprowadzenie procesu ujednoczenia prawodawstwa poszczególnych państw w sferze walki z terroryzmem i zintegrowania go w jedną międzynarodową normę prawną,
- podtrzymywanie oraz implementacja roli ONZ jako punktu odniesienia dla wspólnej polityki zwalczania terroryzmu oraz jednoczesna intensyfikacja współpracy z lokalnymi i międzynarodowymi organizacjami celem promowania wiążącego charakteru decyzji podejmowanych przez ONZ,
- zablokowanie dostępu organizacji terrorystycznych do źródeł finansowania przy wykorzystaniu środków wypracowanych przez ONZ oraz wspólnotowy system prawny,
- intensyfikacja międzynarodowej współpracy struktur sądowniczych, służb policyjnych, wojska oraz służb wywiadu poszczególnych państw,
- zagwarantowanie bezpieczeństwa międzynarodowego transportu oraz realizacja skutecznych systemów kontroli granic, intensyfikacja czynności identyfikacyjnych podejrzanych jednostek i/lub materiałów wybuchowych, szczególnie w wyjątkowo tłocznych miejscach (np. porty morskie, porty lotnicze, stacje kolejowe etc.),
- wypracowanie przez UE umiejętności analizy oraz oceny działań prowadzonych przez państwa trzecie, w celu zapobiegania zagrożeniom terrorystycznym, oraz stworzenie programów opieki technicznej i wsparcia logistycznego,
- wskazywanie i natychmiastowe zwalczanie jakichkolwiek form poparcia dla terroryzmu międzynarodowego, włączając w to procesy rekrutacyjne.

Na zakończenie chciałbym podkreślić, iż wymienione formy przeciwdziałania terroryzmowi międzynarodowemu, choć sprzyjają osiągnięciu ważnych celów krótko- i długoterminowych, jak na przykład ochrona bezpieczeństwa zbiorowego, zastosowane pojedynczo mogą okazać się niewystarczające do realizacji długotrwałych warunków światowego pokoju.

Myślę, iż konieczne jest uzupełnienie tych systemów interwencji dialogiem międzykulturowym i ponad religiami, w szczególności między Zachodem a światem muzułmańskim, który uwypukli wartości wzajemnego szacunku oraz wzajemnej współpracy poprzez sformułowanie własnych oczekiwań na tle ogółu wspólnych interesów. Wspieranie i szerzenie kultury wzajemnej tolerancji, mającej swe korzenie w historii, polityce oraz religii, stanowi niezaprzeczalny krok ku nowym, bardziej zachęcającym perspektywom pokoju wśród całej ludzkości.