



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2010  
KOM(2010) 386 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY**

**Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi:  
najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania**

SEK(2010) 911

## KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

### Unijna polityka przeciwdziałania terroryzmowi: najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania

#### 1. WPROWADZENIE

Od czasu ataków w Madrycie i Londynie nie było w Unii Europejskiej dużych zamachów terrorystycznych, ale zagrożenie terroryzmem nadal jest duże i stale zmienia charakter<sup>1</sup>. Niebezpieczeństwo grozi nie tylko ze strony islamskiego terroryzmu, ale też ze strony prądów separatystycznych i anarchistycznych. Zamachy w Bombaju w 2008 r. oraz próba zamachu na pokładzie samolotu lecącego z Amsterdamu do Detroit w święta Bożego Narodzenia w 2009 r. dowiodły, że metody ataków stosowane przez terrorystów uległy zmianie. Obecnie zagrożenie stanowią zarówno zorganizowane grupy terrorystyczne, jak i osoby działające w pojedynkę, które reprezentują radykalne poglądy ukształtowane przez ekstremistyczną propagandę, a swoją działalność opierają na dostępnych w Internecie materiałach szkoleniowych i instrukcjach służących konstrukcji ładunków wybuchowych. Wszystkie te zmiany oznaczają, że wysiłki społeczności międzynarodowej w walce przeciwko zagrożeniom terrorystycznym nie mogą pozostawać w miejscu.

Nadszedł czas, aby podsumować najważniejsze osiągnięcia legislacyjne i w zakresie polityki na poziomie UE w walce z terroryzmem oraz opisać niektóre nadchodzące wyzwania w tej dziedzinie. Niniejszy komunikat przedstawia – na wniosek Parlamentu Europejskiego – najważniejsze elementy politycznej oceny obecnej strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem i stanowi ważny krok przygotowawczy w ramach szerszej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego. Nie narusza to faktu, że państwa członkowskie odrywają główną rolę w tym delikatnym obszarze polityki.

Podsumowanie przeszłych osiągnięć i spojrzenie wprzód na nadchodzące wyzwania jest szczególnie istotne w świetle wejścia w życie traktatu lizbońskiego, a także przyjęcia nowego wieloletniego programu prac oraz planu działania w dziedzinie sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (tzw. „program sztokholmski”). Niniejszy komunikat bazuje na środkach zwalczania terroryzmu oraz inicjatywach wskazanych w programie sztokholmskim<sup>2</sup> oraz w planie działania służącym jego realizacji<sup>3</sup>, który szeroko określa działania EU na przyszłość; stanowi również uzupełnienie tych środków i inicjatyw.

Przyjęta w 2005 r. unijna strategia w dziedzinie walki z terroryzmem<sup>4</sup>, która nadal stanowi główny punkt odniesienia dla działań UE w tej dziedzinie, skonstruowana jest wokół czterech osi działań: zapobiegania, ochrony, ścigania i reagowania. W niniejszym komunikacie zachowano tę strukturę. Dla każdego rodzaju działań wskazano najważniejsze osiągnięcia i nadchodzące wyzwania. Komunikat uzupełniony jest o dokument roboczy służb Komisji,

---

<sup>1</sup> Ostatnie dane zob. przygotowane przez Europol sprawozdanie za rok 2010 dotyczące sytuacji i tendencji w zakresie terroryzmu (TESAT), dostępne *on-line* pod adresem <http://www.europol.europa.eu/publications>.

<sup>2</sup> Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1.

<sup>3</sup> COM(2010) 171 wersja ostateczna z dnia 20 kwietnia 2010 r.

<sup>4</sup> Dok. 14469/4/05 z dnia 30 listopada 2005 r.

który zawiera tabelę stanowiącą pełniejszy obraz najważniejszych działań podejmowanych przez UE w ramach tych czterech osi<sup>5</sup>.

Ocena poszczególnych instrumentów służących gromadzeniu danych i zarządzaniu nimi (w tym instrumentów dotyczących danych przelotu pasażera oraz zatrzymywaniu danych telekomunikacyjnych) będzie przedmiotem osobnego komunikatu. Ponadto w niniejszym komunikacie Komisja poświęcono uwagę przede wszystkim tym zagrożeniom ze strony terroryzmu, które mają znaczenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Kwestie współpracy z partnerami z zewnątrz poruszono jedynie, jeśli bezpośrednio dotyczą bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

## **2. GŁÓWNE OSIĄGNIĘCIA UE I NADCHODZĄCE WYZWANIA**

Strategia UE w dziedzinie walki z terroryzmem oraz plan działania służący jej realizacji szeroko omawiają działania i instrumenty, które mogą przyczynić się do zwalczania terroryzmu<sup>6</sup>. W ramach niniejszego komunikatu nie jest możliwe omówienie wszystkich prac podjętych w ciągu ostatnich pięciu lat w tej kompleksowej dziedzinie, skupia się on zatem na głównych wątkach strategicznych w ramach czterech wspomnianych osi strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem: zapobiegania, ochrony, ścigania i reagowania.

### **2.1. Zapobieganie**

Głównym wyzwaniem w ramach tej osi jest zapobieganie radykalizacji postaw i rekrutacji, których efektem jest gotowość do popełniania przestępstw terrorystycznych. Działania zapobiegawcze obejmują jednak również kwestie wykorzystania Internetu do celów związanych z terroryzmem – porozumiewania się, zbierania środków, szkolenia, rekrutacji i celów propagandowych. W programie sztokholmskim<sup>7</sup> podkreślono, że w nadchodzących pięciu latach należy wzmocnić głównie tę oś, co polegać będzie również na zwiększeniu ilości i jakości badań w zakresie bezpieczeństwa obejmujących kwestie operacyjne i techniczne, a także studia strategiczne i aspekty społeczne.

#### *2.1.1. Główne osiągnięcia*

Najważniejszym unijnym aktem prawnym w dziedzinie zwalczania przestępstw terrorystycznych jest decyzja ramowa (2002/475/WSiSW)<sup>8</sup> w sprawie zwalczania terroryzmu, która określa jakie czyny należy uznać w państwach członkowskich za przestępstwa terrorystyczne. Z inicjatywy Komisji decyzja ta została zmieniona w sposób umożliwiający lepsze zapobieganie tego rodzaju przestępstwom<sup>9</sup>. Zmieniona decyzja ramowa zapewnia ramy prawne dla zbliżania krajowych przepisów dotyczących:

- publicznego nawoływania do popełniania przestępstw terrorystycznych;

---

<sup>5</sup> SEC(2010).....

<sup>6</sup> Ostatni pełny wykaz działań, jakie pozostały do zrealizowania sporządzono w 2007 r. (dok. 7233/1/07) i obejmował on 140 pozycji, a najnowszy wykaz pozostałych do zrealizowania działań (doc. 15358/09 sporządzony w listopadzie 2009 r.) nadal zawiera 50 pozycji.

<sup>7</sup> Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 24.

<sup>8</sup> Dz.U. L 164 z 22.6.2002, p.3.

<sup>9</sup> Decyzja ramowa 2008/919/WSiSW, przyjęta w dniu 28 listopada 2008 r. Dz.U. L 330 z 9.12.2008, s. 21.

- rekrutacji na potrzeby terroryzmu; oraz
- szkolenia terrorystycznego.

Oznacza to, że po dokonaniu transpozycji decyzji ramowej we wszystkich państwach członkowskich, możliwe będzie ściganie i karanie osób, które podejmują starania na rzecz włączania innych w działalność terrorystyczną poprzez zachęcanie do popełniania aktów terrorystycznych oraz osób, które starają się włączyć inne osoby do sieci terrorystycznych lub dostarczają im informacji koniecznych do popełniania ataków, np. na temat sposobów konstruowania bomb. Wraz z przyjęciem omawianych zmian te formy zachowań przestępczych staną się karalne w całej UE, również, jeśli popełnione zostaną z wykorzystaniem Internetu. Jest to ważny krok, przybliżający przepisy UE do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu terroryzmowi z maja 2005 r., która stanowiła model przy opracowywaniu przepisów wspomnianej decyzji ramowej.

Komisja dąży również do promowania podejścia opartego na partnerstwie publiczno-prywatnym w zakresie wykorzystywania Internetu do celów terrorystycznych<sup>10</sup>. Komisja zainicjowała dialog między organami ścigania i operatorami świadczącymi usługi w celu zredukowania rozpowszechniania w Internecie nielegalnych treści związanych z terroryzmem. Trwają prace nad opracowaniem europejskiego wzoru umowy, mającej ułatwić współpracę publiczno-prywatną w tej dziedzinie.

Na radykalizację postaw wpływa nie tylko Internet, ale także bezpośrednia rekrutacja terrorystów. W przygotowanym przez Europol sprawozdaniu za rok 2010 dotyczącym sytuacji i tendencji w zakresie terroryzmu (TESAT) mowa jest o tym, że wiele organizacji terrorystycznych lub ekstremistycznych jest wspieranych przez aktywne odłamy młodzieżowe, które stanowią szczególny problem w niektórych państwach członkowskich, będąc potencjalnymi nośnikami radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów. Potwierdza to opinię, że poglądy ekstremistyczne nadal silnie oddziałują na podatne jednostki. Sprawozdanie TESAT stwierdza również, że liczba osób o radykalnych poglądach podróżujących z UE do regionów konfliktów lub uczestniczących w terrorystycznych obozach szkoleniowych, a następnie powracających do Europy, nie jest mała. Wszystko to wskazuje, że nie należy lekceważyć zagrożenia związanego z radykalizacją poglądów młodych ludzi prowadzącą do popełniania przestępstw terrorystycznych.

W ostatnich latach Unia Europejska uruchomiła wiele ważnych strategii dotyczących walki z radykalizacją postaw i rekrutacją terrorystów. Trwają intensywne działania mające na celu wdrożenie tych strategii i ułatwienie ich realizacji. Milowym krokiem było przyjęcie szczególnej strategii UE w zakresie zwalczania radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Aby wspierać działania organów ścigania w tej dziedzinie, Komisja zamówiła dwie analizy, które posłużą do dalszego rozwinięcia polityki walki z terroryzmem oraz będą stanowić podstawę do podjęcia decyzji o przyjęciu praktycznych środków w zakresie przeciwdziałania wykorzystywaniu Internetu do celów terrorystycznych:

- środków pozalegisłacyjnych mających zapobiegać rozpowszechnianiu radykalnych treści w Internecie, co obejmuje również współpracę między organizacjami pozarządowymi oraz organami ścigania;
- metodologii i narzędzi technologicznych dostosowanych do tego, aby skutecznie wykrywać radykalne treści w Internecie.

Wyniki tych analiz powinny być znane w 2011 r.

<sup>11</sup> Strategia Unii Europejskiej w sprawie walki z radykalizacją postaw i rekrutacją terrorystów została zmieniona w listopadzie 2008 r. (CS / 2008 / 15175).

Strategia ta stawia sobie trzy główne cele: udaremnić działalność siatek terrorystycznych oraz osób werbujących innych do terroryzmu; zagwarantować, że głos większości będzie przeważać nad głosem ekstremistów oraz promować demokrację, bezpieczeństwo, sprawiedliwość i równe szanse dla wszystkich. Szczegółowe działania w dążeniu do osiągnięcia tych celów zostały określone w planie działania i planie służącym jego wdrażaniu, który zatwierdzono w czerwcu 2009 r. Przyjęto również strategię komunikacji medialnej.

Z inicjatywy koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu<sup>12</sup> niektóre państwa członkowskie rozpoczęły szereg znaczących działań na rzecz wdrożenia tej strategii i planu działania. Państwa te wyraziły zgodę na przewodnictwo w rozwijaniu konkretnych kierunków prac. Należą do nich media i komunikacja strategiczna (UK), szkolenie imamów (ES), działania policji na szczeblu lokalnym (BE), współpraca z władzami lokalnymi (NL), łagodzenie radykalizacji postaw (DK) oraz terroryzm a Internet (DE). Znaczna część wspomnianych projektów otrzymała wsparcie finansowe Komisji.

Komisja przyczyniła się do rozwinięcia polityki w tej dziedzinie poprzez swój komunikat z 2005 r. dotyczący problemu gwałtownej radykalizacji postaw<sup>13</sup>. Dodatkowo, przy wsparciu Komisji, powstała wysoka liczba opracowań oraz przegląd dostępnych badań naukowych na ten temat.

W celu wsparcia dialogu między środowiskiem naukowym a osobami odpowiedzialnymi za wyznaczanie kierunków polityki Komisja stworzyła w 2008 r. europejską sieć ekspertów ds. radykalizacji. Pierwsze spotkanie w ramach tej sieci odbyło się w Brukseli w dniu 27 lutego 2009 r. Na konferencjach w 2009 i 2010 r. zebrali się socjologowie, naukowcy reprezentujący inne dziedziny oraz najważniejsi praktycy, aby opracować najlepsze praktyki i wymienić się informacjami. Dyskutowano na temat dziedzin ulegających częstym zmianom, jak najważniejsze miejsca rekrutacji, włączenie społeczeństwa obywatelskiego w przeciwdziałanie ekstremizmowi odwołującemu się do przemocy oraz wspieranie społeczności lokalnych w zwalczaniu radykalizacji postaw. Konferencje te mają również na celu wspieranie realizacji projektów zainicjowanych przez koordynatora ds. zwalczania terroryzmu.

Wreszcie należy również podkreślić, że do zapobiegania radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów mogą również przyczynić się inicjatywy UE na rzecz zwalczania rasizmu, ksenofobii i dyskryminacji.

### *2.1.2. Nadchodzące wyzwania*

Należy dokładniej określić najskuteczniejsze sposoby zapobiegania radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów. Trzeba dokonać oceny skuteczności strategii politycznych realizowanych przez poszczególne kraje i określić wiarygodne wskaźniki, na podstawie których będą dostarczane dane do tej oceny.

---

<sup>12</sup> Stworzenie stanowiska koordynatora UE ds. zwalczania terroryzmu zostało zatwierdzone przez Radę Europejską na spotkaniu w dniu 24 marca 2004 r. w deklaracji na temat terroryzmu przyjętej w odpowiedzi na zamachy w Madrycie. Koordynator współpracuje z Sekretariatem Rady, koordynuje prace Rady na rzecz zwalczania terroryzmu i, z poszanowaniem zakresu odpowiedzialności Komisji, prowadzi ogólny przegląd wszystkich instrumentów, jakimi dysponuje Unia w celu stałego wspierania Rady i skutecznego wprowadzania w życie jej decyzji.

<sup>13</sup> COM(2005) 313 z dnia 21 września 2005 r.

→ Komisja zamierza w 2011 r. przedstawić komunikat, w którym dokona analizy zebranych doświadczeń w zapobieganiu radykalizacji postaw i rekrutacji związanej z terroryzmem w państwach członkowskich. Dostarczy on podstaw do przeglądu i aktualizacji obecnej strategii UE oraz planu działania.

Kolejnym zadaniem będzie znalezienie i uruchomienie najskuteczniejszych sposobów przeciwdziałania wykorzystywaniu Internetu do celów terrorystycznych.

Nie obędzie się bez dalszych działań wspierających dążenia organów ścigania państw członkowskich do rozwiązania problemu publikowanych w Internecie nielegalnych treści związanych z terroryzmem – należy również zacieśnić partnerstwa publiczno-prawne.

## **2.2. Ochrona**

Drugim celem strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem jest ochrona ludności oraz infrastruktury. Poświęcona temu część strategii jest o wiele obszerniejsza od innych i obejmuje szeroką gamę działań, w tym ocenę zagrożenia na terenie całej UE, bezpieczeństwo łańcucha dostaw, ochronę infrastruktury krytycznej, bezpieczeństwo transportu, kontrole graniczne oraz badania nad bezpieczeństwem.

### 2.2.1. Główne osiągnięcia

W ostatnich pięciu latach podjęto ważne kroki na rzecz zwiększenia bezpieczeństwa granic. Obecnie do tworzenia nowoczesnego, zintegrowanego systemu zarządzania granicami wykorzystuje się nowe technologie. W 2006 r. wprowadzono paszporty biometryczne. Trwają prace nad drugą generacją systemu informacyjnego Schengen oraz wizowego systemu informacyjnego, ustanowiono już także ramy prawne ich funkcjonowania.

W dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego w 2005 r. przyjęto decyzję ramową w sprawie ataków na systemy informatyczne<sup>14</sup>, a komunikat z 2009 r.<sup>15</sup> ustanowił plan działania dotyczący jedynie działań w związku zagrożeniami dla krytycznej infrastruktury informacyjnej.

W ostatnich latach opracowano i przyjęto znaczną ilość przepisów ramowych dotyczących bezpieczeństwa transportu, w szczególności cywilnego transportu lotniczego oraz morskiego. W dziedzinie lotnictwa cywilnego te wspólne ramy prawne zdecydowanie zwiększyły poziom bezpieczeństwa w UE oraz poza nią. W 2006 r., po próbie wykorzystania płynnych materiałów wybuchowych w ataku na loty między UE a USA, opracowano przepisy zapobiegające tego rodzaju zagrożeniu. Komisja wydała właśnie oddzielny komunikat w sprawie użytkowania skanerów ciała w portach lotniczych UE<sup>16</sup>. UE współpracuje również z partnerami międzynarodowymi w dziedzinie wprowadzania nowych technologii, dążąc do przeciwdziałania pojawiającym się zagrożeniom. W dziedzinie bezpieczeństwa transportu morskiego UE włączyła do prawodawstwa unijnego Międzynarodowy Kodeks Ochrony Statków i Obiektów Portowych. Komisja odgrywa również aktywną rolę na forum Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Zarówno w kontekście transportu morskiego, jak i lotniczego, Komisja ściśle współpracuje z władzami państw członkowskich w celu uruchomienia systemu inspekcji portów lotniczych i morskich.

Komisja opracowała również plan działania UE w sprawie poprawy bezpieczeństwa materiałów wybuchowych, który został zatwierdzony przez Radę w kwietniu 2008 r.<sup>17</sup> Trwa realizacja 50 konkretnych działań mających zminimalizować ryzyko ataków terrorystycznych z wykorzystaniem materiałów wybuchowych, w której bierze udział Europol oraz władze państw członkowskich.

Prace dotyczące materiałów wybuchowych obejmują również środki na rzecz rozwiązania problemu łatwego dostępu do niektórych substancji chemicznych, które wykorzystywane są przez terrorystów w konstruowaniu materiałów wybuchowych domowej produkcji. W oparciu o szeroko zakrojone konsultacje z władzami państw członkowskich oraz przedstawicielami przemysłu chemicznego Komisja przygotowuje wnioski dotyczące środków legislacyjnych oraz pozalegisłacyjnych mających na celu polepszenie kontroli dostępu do takich prekursorów w całej UE. Oczekuje się, że wnioski te zostaną przyjęte jesienią 2010 r.

W celu wspierania rozwoju polityki bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu w ramach 7. programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego uruchomiono kompleksowy Program Badań nad Bezpieczeństwem, którego budżet wyniesie 1,4 mld EUR w latach 2007-2013. Ostatnie rozważania w tej dziedzinie opisano w zeszłym roku w

---

<sup>14</sup> Dz.U. L 69 z 16.3.2005.

<sup>15</sup> COM (2009) 149 wersja ostateczna z dnia 30 marca 2009 r.

<sup>16</sup> COM (2010) 311 wersja ostateczna z dnia 15 czerwca 2010 r.

<sup>17</sup> Dok. 8109/08.

końcowym sprawozdaniu europejskiego forum badań i innowacji w dziedzinie bezpieczeństwa<sup>18</sup>.

W 2006 r. Komisja przyjęła ogólny europejski program ochrony infrastruktury krytycznej. W ramach tego programu pod koniec 2008 r. przyjęto dyrektywę w sprawie europejskiej infrastruktury krytycznej, która skupia się na procedurze rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej i zawiera jej definicję. Dyrektywa ta jest dopiero pierwszym krokiem w podejściu UE na rzecz rozwiązywania zagrożeń dla europejskiej infrastruktury krytycznej. Początkowo dyrektywa ma zastosowanie jedynie do sektora energii i transportu. Prace nad infrastrukturą krytyczną obejmują dążenie do ustanowienia sieci ostrzegania i informowania o infrastrukturze krytycznej oraz unijnych ram odniesienia dla laboratoriów testujących wyposażenie bezpieczeństwa, które powinny ułatwić ustanowienie standaryzacji i certyfikacji rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa.

W dziedzinie bezpieczeństwa łańcucha dostaw UE zobowiązała się do wdrożenia ram standardów SAFE Światowej Organizacji Celnej, które zostały przyjęte przez Radę Światowej Organizacji Celnej w czerwcu 2005 r., i które mają na celu ochronę i ułatwienie światowej wymiany handlowej. Komisja wprowadziła zmiany dotyczące bezpieczeństwa do obowiązującego Wspólnotowego Kodeksu Celnego oraz jego przepisów wdrażających (rozporządzenie 648/2005<sup>19</sup> i rozporządzenie 1875/2006<sup>20</sup>) w celu zwiększenia bezpieczeństwa łańcuchów dostaw towarów przywożonych do UE lub z niej wywożonych. Zmiany obejmowały wprowadzenie zaawansowanych wymogów informacyjnych na temat ładunku oraz wspólnotowych ram zarządzania ryzykiem. Ponadto rozpoczęto program dotyczący upoważnionych przedsiębiorców, w ramach którego podmioty gospodarcze z własnej woli zwiększają bezpieczeństwo łańcuchów dostaw w zamian za ułatwienia handlowe.

### 2.2.2. *Nadchodzące wyzwania*

W ramach omawianej osi jest wiele dziedzin wymagających udoskonalenia. Dyrektywa w sprawie infrastruktury krytycznej zostanie po trzech latach poddana przeglądowi, w ramach którego zostanie oceniona jej skuteczność oraz przeanalizowana konieczność objęcia tą dyrektywą innych sektorów, np. sektora technologii informacji i komunikacji (TIK). Należy dokonać przeglądu oraz oceny skuteczności planu działania w dziedzinie bezpieczeństwa materiałów wybuchowych.

→ Kontynuowane będą działania zmierzające do poprawy bezpieczeństwa transportu, przede wszystkim poprzez wykorzystanie nowych technologii do przeciwdziałania wysiłkom terrorystów, które mają na celu zapobieżenie wykryciu ich działalności (np. poprzez wykorzystanie płynnych materiałów wybuchowych lub materiałów niebędących metalami). Istnieje konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa pasażerów przy jednoczesnym przestrzeganiu praw podstawowych. W dziedzinie bezpieczeństwa transportu szczególne znaczenie ma zaangażowanie zainteresowanych stron.

Należy zająć się kwestią standaryzacji i certyfikacji rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa (np. technologii wykrywania) w ramach dążeń na rzecz rozwinięcia europejskiej polityki bezpieczeństwa przemysłu. Konieczne jest ustanowienie procesu testowania i prowadzenia

<sup>18</sup> Sprawozdanie jest dostępne na stronie: <http://www.esrif.eu>.

<sup>19</sup> Dz.U. L 117 z 4.5.2005, p. 13.

<sup>20</sup> Dz.U. L 360 z 19.12.2006, s. 64.



prób rozwiązań w dziedzinie bezpieczeństwa, obejmującego całą Unię, a także systemu wzajemnego uznawania wyników certyfikacji.

→ Jednym z najważniejszych zadań jest dopilnowanie, aby powiązania między użytkownikami sektora publicznego – w tym osobami zajmującymi się egzekwowaniem prawa – społecznością naukową oraz dostawcami technologii i przemysłem zostały wzmocnione i utrzymane w celu zwiększenia skuteczności polityki badań nad bezpieczeństwem, co pozwoli na osiągnięcie większego bezpieczeństwa.

## 2.3. ŚCIGANIE

Ta oś strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem obejmuje takie kwestie, jak gromadzenie i analiza informacji, zapobieganie ruchom i działaniom terrorystycznym, współpraca policyjna i sądowa oraz zwalczanie finansowania terroryzmu.

### 2.3.1. Główne osiągnięcia

W ostatnich latach zatwierdzono znaczą liczbę instrumentów wspomagających gromadzenie oraz wymianę informacji między organami ścigania i władzami sądowymi w państwach członkowskich. Można wśród nich wymienić dyrektywę dotyczącą zatrzymywania danych, włączenie ram z Prüm do prawodawstwa UE oraz decyzję ramową o uproszczeniu wymiany danych i danych wywiadowczych między organami ścigania. Europejski nakaz aresztowania ułatwił przekazywanie między państwami członkowskimi osób podejrzanych o popełnienie poważnych przestępstw, w tym dokonanie aktów terrorystycznych<sup>21</sup>. Zatwierdzono również pierwszą fazę europejskiego nakazu dowodowego, który ułatwia otrzymanie dowodów w innym państwie członkowskim<sup>22</sup>.

Europol usprawnił swoją działalność dzięki nowym ramom prawnym i zacieśnił swoją współpracę z Eurojustem. Europol w znacznym stopniu przyczynił się do wdrożenia wielu elementów strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem, w tym poprzez wymianę informacji i analizę prowadzonej przez siebie roboczej bazy danych, a także przez tworzenie instrumentów o charakterze strategicznym, jak europejska baza danych o bombach oraz system wczesnego ostrzegania dotyczący materiałów wybuchowych oraz materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych.

Ustanowiono przepisy prawne mające służyć rozwiązaniu problemu finansowania terroryzmu – chodzi w szczególności o trzecią dyrektywę w sprawie prania pieniędzy. Aby zapewnić zgodność z prawami podstawowymi, dokonano przeglądu prawodawstwa unijnego dotyczącego procedur sporządzania wykazów osób i organów związanych z terroryzmem w celu zamrażania ich majątku. Przegląd obejmował przede wszystkim wprowadzenie prawa do skutecznego środka odwoławczego oraz prawa do obrony takich osób i jednostek w zgodzie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Wreszcie, rozporządzenie 1889/2005<sup>23</sup> Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty przyczynia się do zapobiegania finansowaniu terroryzmu poprzez monitorowanie przepływów gotówkowych na granicach UE.

Oprócz przepisów prawnych Komisja opracowuje również inne środki, mające zapobiegać finansowaniu terroryzmu, takie jak dobrowolne wytyczne dla organizacji pozarządowych, których celem jest rozwiązanie problemu narażenia takich organizacji na nadużycia do celów finansowania terroryzmu. Komunikat zostanie przedstawiony prawdopodobnie na początku 2011 r.

---

<sup>21</sup> Decyzja ramowa Rady 2002/584/WSiSW z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedury wydawania osób między państwami członkowskimi, Dz.U. L 190 z 18.7.2002, s. 1.

<sup>22</sup> Decyzja ramowa Rady 2008/978/WSiSW z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie europejskiego nakazu dowodowego dotyczącego przedmiotów, dokumentów i danych, które mają zostać wykorzystane w postępowaniach w sprawach karnych, Dz.U. L 350 z 30.12.2008, s. 72.

<sup>23</sup> Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 9.

### 2.3.2. *Nadchodzące wyzwania*

Powiązania między wszystkimi nowymi instrumentami prawnymi w zakresie wymiany informacji, ich wzajemne oddziaływanie oraz najlepsze praktyki dotyczące korzystania z nich są obecnie przedmiotem analizy i zostaną objęte oddzielnymi komunikatami. Najtrudniejszym zadaniem będzie dopilnowanie, aby te instrumenty odpowiadały rzeczywistym potrzebom i aby państwa członkowskie mogły prowadzić wymianę informacji potrzebnych do zapobiegania terroryzmowi i jego zwalczania przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu prawa do prywatności i zasad ochrony danych.

→ Obejmuje to określenie właściwego sposobu ustanowienia europejskiej polityki dotyczącej wykorzystania danych przelotu pasażera (PNR) do zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

Jeśli chodzi o finansowanie terroryzmu, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wprowadził nowy przepis (art. 75 TFUE), który może służyć jako podstawa prawna do stworzenia ram prawnych dla szczególnych środków administracyjnych, takich jak zamrażanie funduszy i środków finansowych należących do osób fizycznych lub prawnych oraz grup lub podmiotów innych niż państwo, bądź będących w posiadaniu takich osób, grup lub podmiotów.

Komisja przeanalizuje także konieczność przyjęcia przepisów unijnych na temat technik dochodzeniowych, które mają szczególne znaczenie dla dochodzenia w sprawach dotyczących przestępstw terrorystycznych i zapobiegania takim przestępstwom.

→ Problem ten może zostać rozwiązany w drodze wniosku ustawodawczego dotyczącego kompleksowego systemu pozyskiwania dowodów w sprawach karnych w oparciu o zasadę wzajemnego uznawania i objęcie nim wszystkich rodzajów dowodów. Komisja przedstawi taki wniosek w 2011 r.

Wreszcie ostatnim wyzwaniem w ramach tej osi jest zadbanie o to, aby unijna polityka w dziedzinie zwalczania terroryzmu była oparta na właściwych dowodach i najlepszych dostępnych ocenach zagrożenia. Kwestia ta może zostać rozwiązana między innymi dzięki wspólnemu ustanowieniu metodologii opartej o wspólne wskaźniki służące analizie zagrożeń na poziomie europejskim.

## 2.4. REAGOWANIE

Ostatnia oś strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem łączy w sobie takie kwestie, jak zdolność cywilnego reagowania na skutki ataków terrorystycznych, systemy wczesnego ostrzegania, zarządzanie kryzysowe jako takie oraz pomoc ofiarom terroryzmu.

### 2.4.1. *Główne osiągnięcia*

Najważniejszym elementem mechanizmu reagowania, jaki opracowano w ostatnich latach, jest europejski instrument ochrony ludności, mający zagwarantować skoordynowaną reakcję na każdego rodzaju kryzys, w tym atak terrorystyczny, poprzez połączenie potencjału wszystkich państw członkowskich. Ponadto zarówno na poziomie Unii Europejskiej (rozwiązania dotyczące koordynacji w sytuacjach kryzysowych), a także tylko dla Komisji (system ARGUS), uruchomiono mechanizmy, które mają zapewnić skoordynowaną odpowiedź w sytuacjach kryzysowych. Odbywają się regularne ćwiczenia w celu wypróbowania tych rozwiązań na wszystkich poziomach.

Ważną rolę w reagowaniu na incydenty terrorystyczne odgrywa Europol, w szczególności w przypadkach, gdy zdarzenia te mają skutki transgraniczne: Europol wspiera skoordynowane działania w odpowiedzi na takie wydarzenia przy wykorzystaniu swojego mechanizmu wymiany danych.

W ramach drugiej wzajemnej oceny dokonano przeglądu zdolności państw członkowskich w zakresie reagowania na incydenty terrorystyczne. Niedawno przyjęto końcowe sprawozdanie na ten temat, w którym zawarto szereg konkretnych zaleceń dla państw członkowskich, dzięki którym mogą udoskonalić swoje działania. Dotyczą one kwestii strukturalnych, komunikacji, polepszenia współpracy i kontaktów ze społeczeństwem<sup>24</sup>.

Biorąc pod uwagę, że uzyskanie przez terrorystów materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych może mieć bardzo poważne konsekwencje, od 2006 r. Komisja prowadzi działania na rzecz lepszego zabezpieczenia tych materiałów. W czerwcu 2009 r. Komisja przyjęła komunikat i nakreśliła unijny plan działania dotyczący materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, który został zatwierdzony przez Radę w listopadzie 2009 r. Unijny plan działania dotyczący materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych wymienia 130 konkretnych działań w dziedzinie zapobiegania incydom związanym z wykorzystaniem materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, wykrywania ich i reagowania na nie oraz ustanawia dokładny harmonogram działań UE w nadchodzących latach<sup>25</sup>. Z punktu widzenia gotowości i reagowania chodzi o dopilnowanie, aby ryzyko związane z materiałami chemicznymi, biologicznymi, radiologicznymi i jądrowymi uwzględniane było w planowaniu na wypadek sytuacji awaryjnych, aby organizowane były regularne ćwiczenia z zakresu materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych, a także aby wzmocnione zostały środki przeciwdziałania i przepływ informacji.

Komisja zawsze udzielała wsparcia ofiarom ataków terrorystycznych, również poprzez finansowanie mające na celu poprawę sytuacji, w jakiej się znajdują. W ostatnich latach na wsparcie ofiar terroryzmu przeznaczono ok. 5 mln EUR. Komisja finansuje także sieć stowarzyszeń ofiar terroryzmu. Głównym celem tej sieci jest działalność na rzecz zacieśniania transnarodowej współpracy między stowarzyszeniami ofiar terroryzmu oraz polepszenie reprezentacji interesów ofiar na poziomie UE.

#### 2.4.2. *Nadchodzące wyzwania*

Obecnie trwa proces oceny unijnej polityki ochrony ludności, która stanie się podstawą do kolejnych działań. Komisja poszukuje również sposobów na wzmocnienie koordynacji i współpracy, aby ułatwić ochronę konsularną, w szczególności w trakcie kryzysów, i przedstawi komunikat na ten temat jesienią.

→ Należy nadal wzmacniać rolę UE w zarządzaniu kryzysowym i na wypadek katastrof, w szczególności poprzez rozwinięcie zdolności UE w zakresie szybkiego reagowania w oparciu o istniejące instrumenty pomocy humanitarnej i ochrony ludności.

Priorytet stanowi realizacja planu działania dotyczącego materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych. Struktury wspierające wdrażanie planu działania dotyczącego materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych zostały

<sup>24</sup> Dok. 8568/10.

<sup>25</sup> Dok. 15505/1/09.

ustanowione na początku 2010 r. i prace w tym kierunku trwają. Komisja będzie ułatwiała realizację tego planu działania również w drodze odpowiednich zaproszeń do składania wniosków w ramach programu finansowego ustanowionego na rzecz wspierania zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej.

Plan działania służący realizacji programu sztokholmskiego przewiduje, że wniosek legislacyjny dotyczący kompleksowego instrumentu ochrony ofiar, w tym ofiar terroryzmu, zostanie przedstawiony przez Komisję w 2011 r.

→ Ważny nowy element to klauzula solidarności wprowadzona przez Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 222). Należy szybko podjąć ustalenia wdrażające ten mechanizm o charakterze obowiązkowym.

## 2.5. Kwestie horyzontalne

Dla realizacji strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem z 2005 r. istotne są – oprócz czterech omówionych osi – liczne kwestie horyzontalne. Obejmują one poszanowanie praw podstawowych, współpracę z partnerami zewnętrznymi w dziedzinie zwalczania terroryzmu i jego finansowania.

### 2.5.1. Poszanowanie praw podstawowych

Poszanowanie praw podstawowych oraz zasady państwa prawa leżą w sercu strategii UE na rzecz zwalczania terroryzmu. Środki służące zwalczaniu tego zjawiska muszą być podejmowane w pełnym poszanowaniu praw podstawowych. UE musi dawać przykład w poszanowaniu tych wartości, a Karta praw podstawowych UE musi przyświecać wszystkim strategiom politycznym UE. Jest to nie tylko obowiązek wynikający z przepisów prawnych, ale również główny warunek promowania wzajemnego zaufania między władzami krajowymi oraz zaufania społecznego. Komisja będzie zatem dążyć do tego, aby wszystkie instrumenty wykorzystywane w zwalczaniu terroryzmu w pełni respektowały prawa podstawowe. W szczególności należy zadbać o to, aby wymiana informacji do celów zapobiegania terroryzmowi przebiegała w sposób zgodny z Kartą praw podstawowych, przede wszystkim jeśli chodzi o ochronę danych osobowych, oraz z unijnymi przepisami w tej dziedzinie. Ponadto Komisja zobowiązuje się dopilnować, aby powadzona przez nią polityka promowała włączenie społeczne i uczestnictwo, nie służyła zaś stygmatyzacji żadnej grupy ludności.

W tym kontekście można odwołać się do sprawozdania przygotowanego przez Komisję w 2009 r., które przedstawia syntezę odpowiedzi państw członkowskich na kwestionariusz dotyczący prawa karnego, prawa administracyjnego oraz postępowania administracyjnego i praw podstawowych w walce z terroryzmem<sup>26</sup>. Należy śledzić rozwój sytuacji w państwach członkowskich, w tym również przebieg odwołań składanych w sądach krajowych w związku ze środkami zwalczania terroryzmu oraz wyciągnąć wnioski, które pomogą prowadzić właściwą politykę w tej dziedzinie na poziomie UE.

→ Priorytetem jest dążenie do tego, aby przepisy prawne i działania UE w tej dziedzinie – w tym przepisy wdrażające przyjęte w państwach członkowskich – były w pełni zgodne z Kartą praw podstawowych.

<sup>26</sup> SEC(2009) 225 z dnia 19 lutego 2009 r.

### 2.5.2. *Współpraca międzynarodowa i partnerstwo z państwami trzecimi*

W wyniku wydarzeń z września 2001 r. wiele działań skupiło się na tym, aby stworzyć konieczne warunki prawne i polityczne dla zacieśnienia współpracy z partnerami zewnętrznymi UE w dziedzinie zwalczania terroryzmu. Obejmowało to działania w ramach organizacji i forów międzynarodowych, takich jak ONZ i G8, a także rozwijanie ścisłego partnerstwa z niektórymi państwami trzecimi, w szczególności ze Stanami Zjednoczonymi.

Stany Zjednoczone opracowały własną strategię w dziedzinie walki z terroryzmem, która została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne we wrześniu 2006 r. Inicjatywy wymierzone przeciwko terroryzmowi podejmowane są również przez Radę Europy oraz OBWE. Aktywne działania w tej dziedzinie prowadzą również państwa grupy G8, w szczególności za pośrednictwem „Grupy Rzymskiej” i „Grupy Lyońskiej” oraz Grupy ds. Walki z Terroryzmem.

Istnieją również powiązania między politykami rozwiniętymi na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego w ramach Unii Europejskiej i ich wymiarem międzynarodowym. Tytułem przykładu plan działania UE dotyczący materiałów chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych powiązany jest ze światowymi działaniami na rzecz zwalczania rozprzestrzeniania broni masowego rażenia. Istnieją również bardzo bliskie związki między tym planem działania a światową inicjatywą na rzecz zwalczania terroryzmu jądrowego. Ponadto funkcjonowanie systemu unijnej kontroli wywozu produktów podwójnego zastosowania znacznie przyczynia się do ograniczenia dostępu jednostek państwowych i innych niż państwo do materiałów, które mogłyby zostać wykorzystane do produkcji broni chemicznej, biologicznej lub jądrowej. Komisja objęła rolę wiodącą we wprowadzaniu zmian w tej dziedzinie.

Szczególne miejsce w działaniach UE na rzecz zwalczania terroryzmu mają stosunki ze Stanami Zjednoczonymi. W 2009 i 2010 r. przyjęto wiele wspólnych deklaracji, przede wszystkim wspólne oświadczenie UE i USA w sprawie zamknięcia więzienia Guantanamo i przyszłej współpracy, wspólne oświadczenie UE i USA na temat zacieśniania współpracy transatlantyckiej w obszarze sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa, wspólne oświadczenie z Toledo na temat bezpieczeństwa lotniczego oraz wspólne oświadczenie z 2010 r. na temat zwalczania terroryzmu. Zawarto również szereg ważnych umów i porozumień ze Stanami Zjednoczonymi. Są wśród nich dwa porozumienia o współpracy z Europolem, porozumienie o współpracy z Eurojustem oraz umowa o danych dotyczących przelotu pasażera (PNR). Umowa w sprawie programu śledzenia środków finansowych należących do terrorystów została niedawno sfinalizowana. Wszystkie te rozwiązania mają na celu zagwarantowanie, aby dostęp właściwych organów ścigania do informacji potrzebnych do zapobiegania terroryzmowi odbywał się w zgodzie z wymogami prawnymi UE. Umowy dotyczące przekazywania danych PNR podpisano również z Kanadą i Australią.

Na poziomie ekspertów podjęto szereg konkretnych działań zmierzających do polepszenia praktycznej współpracy z naszymi partnerami w dziedzinie zwalczania terroryzmu, w tym pod koniec 2008 r. zorganizowano konferencję ekspertów na temat bezpieczeństwa materiałów wybuchowych. Następnie w 2010 r. odbyły się specjalistyczne konferencje UE-USA na temat materiałów wybuchowych, ochrony infrastruktury krytycznej oraz zapobieganiu radykalizacji postaw. Należy również wspomnieć, że współpraca między UE a USA w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi odbywa się w terenie w wielu państwach trzecich oraz na forach międzynarodowych, jak ONZ.

→ Głównym zadaniem będzie rozwinięcie kanałów i mechanizmów współpracy z partnerami zewnętrznymi, w szczególności USA, które umożliwią UE skuteczniejszą i bardziej usystematyzowaną współpracę z nimi – zarówno na poziomie strategicznym, jak i praktycznym. Taka zacieśniona współpraca skupiać będzie się nie tylko na aspektach związanych z bezpieczeństwem wewnętrznym, ale także na państwach trzecich i regionach określonych jako priorytetowe z punktu widzenia konieczności zwalczania zagrożenia terrorystycznego, takich jak Afganistan, Pakistan, Irak, Jemen, Somalia i region Sahel. Agencje UE, w szczególności Europol i Eurojust, powinny nadal angażować się w ścisłą współpracę z partnerami zewnętrznymi, aby zwiększać wartość dodaną działań UE.

W podejmowanych działaniach należy uwzględniać wyniki badań i sytuację socjoekonomiczną tych państw, aby wskazywać potencjalne źródła radykalizacji postaw i rekrutacji terrorystów, a także uwzględniać endogenne zdolności reagowania; w działaniach tych należy przyjąć prawa podstawowe za najważniejszy element dialogu z partnerami.

### 2.5.3. *Finansowanie*

Finansowanie zyskuje na znaczeniu w procesie wspierania zarówno polityki UE w zakresie zwalczania terroryzmu, jak i działań w państwach członkowskich. Finansowanie działań w ramach UE zapewnione było poprzez program „Bezpieczeństwo i ochrona wolności”, który przewiduje szczególny program na rzecz zapobiegania terroryzmowi, gotowości oraz zarządzania skutkami ataków terrorystycznych i innymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, a także program na rzecz zapobiegania przestępczości i walki z nią<sup>27</sup>. W latach 2007-2013 na potrzeby wspierania polityki zwalczania terroryzmu i przestępczości zorganizowanej przeznaczono sumę 745 mln EUR. W ramach tych programów sfinansowano dwanaście projektów służących wdrażaniu strategii UE w dziedzinie walki z terroryzmem. Ilość wniosków cały czas rośnie.

→ Komisja przedstawi wnioski dotyczące finansowania po roku 2013 przy okazji kolejnych ram finansowych i rozważy możliwość utworzenia funduszu na rzecz bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jeśli chodzi o działania zewnętrzne, to w 2006 r. stworzono instrument na rzecz stabilności, który stanowi narzędzie strategiczne UE w reagowaniu na szereg globalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa, w tym zwalczaniu transnarodowych sieci terrorystycznych. W 2010 r. na współpracę związaną z bezpieczeństwem wielu regionach, w których zwiększyło się zagrożenie terroryzmem, przeznaczono do 22 mln EUR.

## 3. PLAN NA PRZYSZŁOŚĆ

Z analizy głównych osiągnięć przeprowadzonej w niniejszym komunikacie wynika, że w nadchodzących latach pozostało jeszcze wiele do zrobienia, w szczególności w dziedzinie zapobiegania terroryzmowi i ochrony ludności UE przed ewentualnymi atakami i ich konsekwencjami. To właśnie wokół tego powinny skupiać się dążenia Unii Europejskiej. Komisja bardziej szczegółowo omówi zarysowane problemy w ramach szerszej strategii na temat bezpieczeństwa wewnętrznego – komunikat dotyczący strategii bezpieczeństwa wewnętrznego jest obecnie w przygotowaniu.

<sup>27</sup> Dz.U. L 58 z 24.2.2007, s. 1.

Strategia UE w dziedzinie walki z terroryzmem z 2005 r. okazała się skuteczną jako narzędzie skupiające w jednym miejscu szeroki wachlarz działań i instrumentów oraz zachęcające do ich wdrażania, co przyczyniło się znacznie do walki z terroryzmem na poziomie UE. Pozytywnym skutkiem tak szerokiej strategii jest fakt, że umożliwiła ona Unii Europejskiej rozwinięcie bardziej systematycznego kierowania polityką w tej dziedzinie, mniej zależnego od poszczególnych zdarzeń. Znaczenie strategii podkreślono niedawno w programie sztokholmskim. Niemniej jednak, zgodnie z treścią planu działania służącego realizacji programu sztokholmskiego, nowe ramy instytucjonalne oferują Unii bezprecedensową możliwość lepszego powiązania różnych instrumentów walki z terroryzmem, zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Choć znaczenie strategii oraz określone w niej ogólne podejście jako takie nie podlegają dyskusji, nadszedł czas, aby poczynić krok naprzód i przyjrzeć się zarówno procesowi wdrażania strategii na poziomie krajowym, jak i sposobom na zachowanie aktualności strategii i jej zgodności z najnowszymi wydarzeniami w omawianej dziedzinie. W działaniach podejmowanych w przyszłości należy w szczególności uwzględnić nową strukturę instytucjonalną ustanowioną przez traktat lizboński.

Aby wspierać wspomniane działania, Komisja zainicjuje badania, które bardziej szczegółowo pozwolą ocenić politykę i priorytety w tej dziedzinie. Wyniki tych badań powinny być znane w momencie śródkresowej oceny programu sztokholmskiego. Ma to duże znaczenie dla wspierania najważniejszych uczestników tego procesu na poziomie UE – Rady, Parlamentu i Komisji – poprzez wspólną wizję i zrozumienie przyszłych priorytetów w dziedzinie zwalczania terroryzmu.

\*\*\*