

Tomasz Safjański
Damian Szlachter

Multiagencyjna współpraca międzynarodowa w walce z terroryzmem na przykładzie Europolu

Walka z terroryzmem w XXI wieku przełamała kryzys multilateralizmu w sferze instytucjonalizacji bezpieczeństwa pomiędzy państwami Okcydentu¹. Zagrożenia terrorystyczne dały nowy impuls do zacieśnienia współpracy między podmiotami stosunków międzynarodowych (głównie państwami i organizacjami międzynarodowymi) o zbliżonej wizji świata oraz podobnym podejściu do tematyki bezpieczeństwa. Terroryzm pierwszej dekady nowego stulecia pokazał, że nie ma państw odpornych na tego rodzaju zagrożenie asymetryczne, bez względu na posiadany potencjał obronny w postaci sił zbrojnych, służb specjalnych czy dyplomacji.

Współcześni aktorzy stosunków międzynarodowych uznali, że aby zneutralizować przeciwnika wywodzącego się z ruchu zdecentralizowanej Al-Kaidy czy Państwa Islamskiego (Islamic State – IS), należy zbudować mocniejszą sieć powiązań wykorzystującą synergię potencjału poszczególnych ogniw systemu bezpieczeństwa. Kluczowym kryterium budowy nowych lub redefinicji już istniejących struktur międzynarodowej współpracy antyterrorystycznej była ich funkcjonalność, która kładła nacisk na wynik kooperacji, a nie na jej polityczną widoczność. Nowy model międzynarodowej współpracy antyterrorystycznej został więc oparty na węzłach (centrach) koordynacji i wsparcia kooperacji multiagencyjnej.

Szczególnie unikatowe rozwiązania w sferze budowy funkcjonalnych platform współpracy multilateralnej posiadają państwa członkowskie Unii Europejskiej. Wykorzystują one przy tym potencjał i doświadczenia kooperacji multiagencyjnej na rzecz bezpieczeństwa obszaru UE – rozumianej jako formę wielostronnej międzynarodowej współpracy służb specjalnych i policyjnych oraz innych instytucji państwowych i unijnych odpowiedzialnych za zapewnianie bezpieczeństwa wewnętrznego². Przykładowe inicjatywy (formalne i niesformalizowane) w tym zakresie to:

- **Grupa Robocza UE ds. Terroryzmu** (Working Party on Terrorism – WPT). Została ona utworzona w 1993 r. podczas greckiej prezydencji i jako gremium do spraw terroryzmu w ramach UE początkowo zajmowała się przede wszystkim dokonywaniem oceny zagrożenia terroryzmem w państwach UE, przeciwdziałaniem finansowania działalności terrorystycznej oraz opiniowaniem polityki wi-

¹ Zachód, Okcydent (łac. *occidens*, zachód) – cywilizacja społeczeństw współcześnie zamieszkujących państwa Europy Zachodniej, Europy Środkowej, Ameryki Północnej oraz Australię i Nową Zelandię.

² W rozumieniu autorów bezpieczeństwo wewnętrzne państwa to stan osiągnięty w rezultacie działań organów państwa, zmierzających do zapewnienia jego stabilności wewnętrznej i odporności (diagnozowania i reagowania) na możliwe zagrożenia wywołane przez działanie bezprawne, a także powstałe w wyniku klęsk żywiołowych i katastrof technicznych. Z kolei bezpieczeństwo wewnętrzne UE to stan stabilności stosunków wewnętrznych w ramach struktur unijnych.

zowej w krajach, w których występuje zagrożenie terrorystyczne³. Obecnie WPT prowadzi działania w znacznie szerszym zakresie, zajmuje się m.in. przeciwdziałaniem:

- radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych,
 - ekstremizmowi prawicowemu i lewicowemu,
 - zagrożeniom terrorystycznym dla bezpieczeństwa transportu lotniczego, materiałów wybuchowych oraz materiałów CBRN (chemicznych, biologicznych, radiologicznych, nuklearnych),
 - wprowadzaniu do obrotu i używania prekursorów materiałów wybuchowych,
 - zagrożeniom terrorystycznym w cyberprzestrzeni⁴.
- **Grupa Madrycka** (do stycznia 2010 r. Komitet Koordynacji Centrów Antyterrorystycznych – CCCAT). Powstała jako nieformalna grupa skupiająca europejskie centra antyterrorystyczne lub instytucje zajmujące się analizą i oceną zagrożenia terrorystycznego. Jednym z celów Grupy jest współpraca w zakresie wymiany strategicznych informacji na temat terroryzmu i wyznaczanie kierunków prac mających na celu przeciwdziałanie temu zjawisku⁵.
 - **Grupa ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi** (Counter Terrorism Group – CTG). Wyodrębniła się w 2001 r. z Klubu Berneńskiego (Club de Berne)⁶. Zajmuje się przede wszystkim przeciwdziałaniem terroryzmowi islamskiemu przez współpracę operacyjną oraz opracowywanie analizy i oceny zagrożeń terrorystycznych dla decydentów UE. Raporty te są oparte na informacjach przekazanych przez służby państw członkowskich oraz Szwajcarii i Norwegii. Podczas spotkań grupy są dyskutowane również zagadnienia związane z optymalizacją współpracy międzynarodowej w walce z terroryzmem. Przewodnictwo w grupie jest rotacyjne na równi z prezydencją w UE⁷.

Wyżej wymienione fora wielostronnej współpracy antyterrorystycznej nie są klasycznymi instytucjami unijnymi. Najbardziej kompleksowym formalnym węzłem koordynacji i wsparcia kooperacji multiagencyjnej w walce z terroryzmem na obszarze UE jest Europol⁸. Jego kompetencje antyterrorystyczne polegają przede wszystkim na gromadze-

³ Za: A. Kañciak, *Przewodnictwo Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego w organach przygotowawczych Rady Unii Europejskiej podczas polskiej prezydencji w II połowie 2011 r.*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2012, nr 6(4), s. 261.

⁴ Za: K. Bondaryk, *Cztery lata z życia ABW. Dobre praktyki i modernizacja*, „Przeгляд Bezpieczeństwa Wewnętrznego” 2011, nr 5(3), s. 21.

⁵ *Narodowy Program Antyterrorystyczny Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2012–2016*, projekt, Departament Analiz i Nadzoru MSW, Warszawa 2011, s. 25.

⁶ CdB skupia służby wywiadu i bezpieczeństwa państw członkowskich UE oraz Norwegii i Szwajcarii. Na jego forum odbywają się dyskusje dotyczące szeroko pojętej kwestii bezpieczeństwa. Głównym celem Klubu jest ułatwienie współpracy, wymiany informacji i najlepszych praktyk między służbami członkowskimi w celu wzmocnienia bezpieczeństwa wewnętrznego zarówno państw członkowskich należących do CdB, jak i całego kontynentu europejskiego. Prace Klubu skupiają się m.in. na kwestiach, takich jak ekstremizm prawicowy i lewicowy, przestępczość zorganizowana i proliferacja. Za: *Narodowy Program...*, s. 25.

⁷ Za: *Klub Berneński i CTG* [online], <http://www.abw.gov.pl/portal/pl/wolnytekst/325/> [dostęp: 9 XII 2014] oraz za: *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019- projekt uchwały Rady Ministrów z 20 marca 2014 r.* [online], Warszawa 2014, s. 42, <http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2014/22861,Projekt-uchwaly-Rady-Ministrow-w-sprawie-Narodowego-Programu-Antyterrorystycznego.html> [dostęp: 23 III 2014].

⁸ Do końca 2009 r. obowiązywała oficjalna nazwa Europejskie Biuro Policji (The European Police Office). W literaturze i dokumentach stosowano również nazwy: Europejski Urząd Policji lub Biuro Policji Europejskiej. Agencja zatrudnia w Hadze ponad 850 pracowników, którzy, wykorzystując swoją wiedzę ekspercką, wspierają każdego roku około 18 000 spraw dotyczących transgranicznej przestępczości zorganizowanej i terroryzmu.

niu, przetwarzaniu (analizie, ocenie, interpretacji) oraz wymianie informacji kryminalnych i danych wywiadowczych. Ustanowienie Europolu zostało przewidziane w art. K.1 traktatu z Maastricht (*Traktat o Unii Europejskiej* podpisany 7 lutego 1992 r., wszedł w życie 1 listopada 1993 r.)⁹. W 1998 r. została ratyfikowana konwencja o Europolu, która obowiązuje od października tego samego roku¹⁰. Europol uzyskał zdolność operacyjną i rozpoczął oficjalną działalność 1 lipca 1999 r.

O randze kompetencji antyterrorystycznych Europolu świadczy fakt, że nadal mają swe podstawy w traktatach unijnych. Zgodnie z art. 88 ust. 1 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* zadaniem Europolu jest wspieranie i wzmacnianie działań organów policyjnych i innych organów ścigania państw członkowskich (w tym służb specjalnych), jak również ich wzajemnej współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu poważnej przestępczości dotyczącej dwóch lub więcej państw członkowskich, terroryzmu oraz form przestępczości naruszających wspólny interes objęty polityką Unii¹¹. Warto przy tym zauważyć, że zgodnie z założeniami traktatowymi wszelkie działania operacyjne Europolu są prowadzone w powiązaniu i w porozumieniu z organami państwa członkowskiego lub państw członkowskich, których terytorium dotyczą. Stosowanie środków przymusu należy do wyłącznej kompetencji właściwych organów krajowych¹².

Z treści przedstawionych przepisów traktatowych wynikają podstawowe uwarunkowania modelu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w ramach Europolu, tj.:

- zwalczanie zagrożeń terrorystycznych w ramach Europolu to działanie w pełni legalne, które jest realizowane na podstawie umów międzynarodowych,
- prowadzenie działań antyterrorystycznych przez Europol lub w ramach Europolu jest uzależnione od spełnienia określonych warunków, nie jest zatem możliwe wykorzystanie potencjału operacyjnego Europolu w każdej sprawie czy w dowolny sposób,
- przedstawiciele Europolu nie mają podstawowych uprawnień klasycznych służb bezpieczeństwa zarówno o charakterze operacyjno-rozpoznawczym (np. nie mogą stosować kontroli operacyjnej, obserwacji), procesowych (np. związanych z zatrzymywaniem i przeszukiwaniem osób, przesłuchiwaniami, zabezpieczaniem śladów kryminalistycznych) czy ogólnopolicyjnych (np. związanych z legitymowaniem, kontrolą osobistą, przeglądaniem zawartości bagaży, sprawdzaniem ładunku w portach lub na lotniskach, stosowaniem środków przymusu bezpośredniego czy użyciem broni palnej). Wymienione kompetencje są właściwe wyłącznie organom krajowym,
- przeciwdziałanie terroryzmowi w ramach Europolu ma wymiar wielostronny. Europol zapewnia bezpośrednią współpracę w zwalczaniu przestępczości pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi UE, co wynika wprost z założeń traktatowych. Każde z państw członkowskich wskazuje organy krajowe właściwe do kooperowania w ramach Europolu. Służbami właściwymi są wszystkie organy uprawnione

⁹ Dz.Urz. UE C 191 z 29 lipca 1992 r. Na mocy przywołanego przepisu państwa członkowskie UE uznały za przedmiot wspólnego zainteresowania współpracę policyjną m.in. w zakresie: zapobiegania terroryzmowi i walki z tym zjawiskiem, zwalczania nielegalnego handlu narkotykami i innymi poważnymi formami międzynarodowej przestępczości w związku z organizowaniem obejmującego całą Unię systemu wymiany informacji w ramach Europolu.

¹⁰ Dz.Urz. UE C 316 z 27 listopada 1995 r., s. 1.

¹¹ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersja skonsolidowana), Dz.Urz. UE C 115 z 9 maja 2008 r., s. 49.

¹² Tamże, art. 88 ust. 3.

zgodnie z prawem krajowym do zapobiegania i zwalczania zagrożeń transgranicznych. W praktyce do organów tych należą służby: policyjne, ochrony granic, celne, finansowe, imigracyjne, żandarmerie i wybrane służby specjalne. Multiagencyjność ma oczywiście swój wpływ na model prowadzonych działań,

- multiagencyjna działalność antyterrorystyczna Europolu ma charakter wspomagający i komplementarny w stosunku do działań państw członkowskich oraz powinna służyć zwiększeniu efektywności i funkcjonalności tych działań. Wynika to z supozycji, że główny ciężar walki z międzynarodowymi przejawami terroryzmu spoczywa na służbach krajowych państw członkowskich. Europol realizuje zatem zadania związane ze zwalczaniem terroryzmu w niezbędnym zakresie, jeżeli ze względu na rozmiar, zasięg lub charakter tych zagrożeń utrudnione byłoby przeciwdziałanie im na poziomie krajowym,
- działania antyterrorystyczne Europolu zmierzają ku temu, aby czynności prowadzone przez służby krajowe były dobrze ukierunkowane i wzajemnie spójne. W praktyce pomocnicza funkcja Europolu znajduje zastosowanie w sytuacjach, w których skoordynowane w jego ramach działania służb krajowych mogą być bardziej skuteczne, niż gdyby były one realizowane odrębnie przez poszczególne państwa członkowskie. Rolą Europolu jest wspieranie, a nie zastępowanie służb policyjnych państw członkowskich.

Istotne uwarunkowania modelu przeciwdziałania terroryzmowi są określone w *Decyzji Rady 2009/371/WSiSW z dnia 6 kwietnia 2009 r. ustanawiającej Europejski Urząd Policji*¹³. W świetle tego aktu kompetencje antyterrorystyczne Europolu mogą zostać sklasyfikowane jako obligatoryjne oraz fakultatywne. Wśród zadań obligatoryjnych wyróżnia się zadania podstawowe i dodatkowe. Podstawowe zadania Europolu obejmują:

- gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizowanie i wymianę informacji, w tym informacji operacyjnych,
- niezwłoczne powiadamianie właściwych organów państw członkowskich za pośrednictwem jednostek krajowych o informacjach ich dotyczących oraz o wszelkich stwierdzonych powiązaniach między przestępstwami,
- pomoc w śledztwach lub dochodzeniach prowadzonych w państwach członkowskich, a zwłaszcza przekazywanie jednostkom krajowym wszelkich istotnych informacji,
- występowanie w konkretnych przypadkach do właściwych organów państw członkowskich z wnioskiem o wszczęcie, prowadzenie lub koordynację śledztw lub dochodzeń oraz proponowanie utworzenia wspólnego zespołu śledczego,
- zapewnianie państwom członkowskim wsparcia wywiadowczego i analitycznego w związku z ważnymi wydarzeniami międzynarodowymi,
- przygotowywanie związanych z jego celami ocen zagrożenia, analiz strategicznych i ogólnych sprawozdań sytuacyjnych, w tym ocen zagrożenia przestępczością zorganizowaną¹⁴,
- wspieranie państw członkowskich w gromadzeniu i analizowaniu informacji zaczerpniętych z internetu w celu wykrywania działalności terrorystycznej, którą cyberprzesterzeń ułatwia¹⁵.

¹³ Dz.Urz. UE L 121 z 15 maja 2009 r., s. 37 (dalej: decyzja o ustanowieniu Europolu).

¹⁴ Tamże, art. 5 ust. 1.

¹⁵ Tamże, ust. 2.

Dodatkowe zadania Europolu obejmują:

- poszerzanie specjalistycznej wiedzy o procedurach śledczych i dochodzeniowych, które są stosowane przez właściwe organy państw członkowskich, oraz doradztwo w zakresie śledztw lub dochodzeń,
- dostarczanie strategicznych informacji operacyjnych w celu ułatwienia oraz propagowania sprawnego i skutecznego wykorzystywania zasobów dostępnych na szczeblu krajowym i unijnym do działań operacyjnych i do wspierania takich działań¹⁶.

Europol może ponadto – zależnie od posiadanych zasobów kadrowych i budżetowych oraz w granicach określonych przez zarząd – służyć państwom członkowskim wsparciem, radą i badaniami w następujących dziedzinach:

- szkolenia kadr właściwych organów państw członkowskich,
- ułatwiania udzielania wsparcia technicznego pomiędzy państwami członkowskimi,
- prewencji kryminalnej,
- procedur śledczych i dochodzeniowych¹⁷.

Europol może również zachęcać do koordynacji działań, które właściwe organy państw członkowskich podejmują w walce z fałszowaniem euro lub które są prowadzone w ramach wspólnych zespołów śledczych, w stosownych przypadkach w porozumieniu z podmiotami unijnymi lub organami krajów trzecich. Na wniosek państw członkowskich Europol może wspierać finansowo tego typu śledztwa lub dochodzenia.¹⁸ Instytucja ta wykonuje także zadania w zakresie wspomaganie organizacji zabezpieczeń głównych imprez międzynarodowych, takich jak olimpiady czy mistrzostwa w piłce nożnej¹⁹.

Z łącznej analizy przepisów regulujących działanie Europolu wynikają kolejne założenia dla modelu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym:

- kompetencje antyterrorystyczne Europolu są ściśle określone przepisami prawa (dokładnie wiadomo, jakie działania ma on wykonywać lub jakich czynności nie wolno mu realizować). Formy i metody realizacji omawianych kompetencji wynikają z już ugruntowanej praktyki policyjnej współpracy międzynarodowej,
- działania antyterrorystyczne Europolu polegają przede wszystkim na realizacji procesów wywiadu kryminalnego, takich jak gromadzenie, przetwarzanie (analiza, ocena, interpretacja) oraz wymiana informacji i danych wywiadowczych. Wykorzystanie informacji i danych wywiadowczych przekazywanych przy udziale Europolu w ramach prowadzonych dochodzeń i działań wspólnych zespołów śledczych podlega takim samym rygorom ochrony danych, jak gdyby zostały one uzyskane w otrzymującym państwie członkowskim²⁰,
- wsparcie antyterrorystyczne jest udzielane z reguły na wniosek państwa członkowskiego (wyjątek stanowi tzw. spontaniczne przekazanie informacji),
- zwalczanie terroryzmu w ramach Europolu wymaga wysokiego profesjonalizmu funkcjonariuszy. Muszą oni nie tylko mieć gruntowną wiedzę zawodową,

¹⁶ Tamże, ust. 3.

¹⁷ Tamże, ust. 4.

¹⁸ Tamże, ust. 5.

¹⁹ Projekt decyzji przewidywał wprowadzenie przepisów umożliwiających Europolowi wykonywanie zadań związanych z udzielaniem wsparcia państwu członkowskiemu, w którym ma miejsce znaczące wydarzenie międzynarodowe, mogące mieć wpływ na porządek publiczny w tym państwie.

²⁰ Art. 8 pkt 2 *Decyzji ramowej Rady 2006/960/WSiSW z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie uproszczenia wymiany informacji i danych wywiadowczych między organami ścigania państw członkowskich Unii Europejskiej*, Dz.Urz. L 386 z 29 grudnia 2006, s. 89.

zdolności analityczne i biegłą znajomość języka angielskiego, ale także posiadać wysoką wiedzę ogólną, prawniczą, kulturową i powinni być doskonale przygotowani pod względem informatycznym. Współdziałanie członków narodowych biur łącznikowych w ramach Europolu zawsze wiąże się z reprezentowaniem interesów macierzystego państwa, należy jednak zaznaczyć, że sami pracownicy Europolu są od państw członkowskich niezależni. Nieprofesjonalne działania zwykle przynoszą dużo szkody dla wizerunku państwa delegującego, mogą też doprowadzić do odpowiedzialności karnej za wyrządzone szkody.

Przedstawiając założenia modelowe, dostrzegamy podstawowe elementy współczesnej walki z terroryzmem w ramach Europolu. Punktem wyjścia w procesie zwalczania zagrożeń terrorystycznych są zawsze informacje i dane wywiadowcze. Systemy i bazy danych administrowane przez Europol (System Informacyjny – Information System, IS; System Analiz – Europol Analysis System, EAS; bazy zagadnieniowe, np. Baza Ładunków Wybuchowych – Europol Bomb Database System, EBDS) powodują, że stają się one ważne źródło informacji w aspekcie bezpieczeństwa wewnętrznego.

Podstawową rolą Systemu Informacyjnego Europolu (IS) jest wykrywanie powiązań między informacjami kryminalnymi wprowadzanymi przez państwa członkowskie i Europol. Funkcjonalności IS obejmują wyszukiwanie, wizualizację i łączenie informacji. Ostatnia z nich polega na sprawdzeniach krzyżowych, które automatycznie wykrywają informacje o tych samych obiektach (osobach, środkach transportu, środkach komunikacji, adresach). Działanie systemu pozwala na ustalanie ewentualnych wspólnych elementów różnych spraw (dochodzeń) i ich wymianę w bezpieczny i rzetelny sposób. Z tego powodu służy on przede wszystkim do wsparcia prowadzonych śledztw, a w dalszej kolejności do opracowań strategicznych.

System Analiz Europolu (EAS) jest oparty na zbiorach danych wykorzystywanych do celów analizy na tzw. analitycznych plikach danych (ang. *Analysis Work Files* – AWF), które zawierają wszechstronne informacje operacyjne na potrzeby analizy kryminalnej prowadzonej w ramach rozpracowań analitycznych. Mogą one być rozpatrywane w dwóch wymiarach. W wymiarze technicznym oznaczają narzędzie informatyczne o parametrach bazy danych (w tym znaczeniu używane są zamiennie także określenia: „analityczne bazy danych”, „analityczne pliki robocze”, „pliki robocze”, „pliki robocze do celów analizy”, „pliki analityczne”). W wymiarze taktycznym AWF oznaczają podstawową formę działań operacyjnych Europolu w obszarze wywiadu kryminalnego, realizowaną przy zastosowaniu analizy kryminalnej (w tym znaczeniu są stosowane określenia: „rozpracowania analityczne”, „operacyjne projekty analityczne”). W praktyce polegają na ukierunkowanym zastosowaniu analizy kryminalnej oraz wymianie informacji i danych wywiadowczych do wspomagania spraw operacyjnych lub dochodzeń przeprowadzanych w państwach członkowskich wobec tych samych bądź podobnych pod względem rodzajowym lub podmiotowym zagrożeń. Istota rozpracowań analitycznych jest oparta na założeniu, że sprawy kryminalne lub dochodzenia prowadzone przeciwko międzynarodowym zorganizowanym grupom przestępczym pod różnymi jurysdykcjami krajowymi często wykazują różnego rodzaju powiązania między sobą (podmiotowe, przedmiotowe i podmiotowo-przedmiotowe)²¹.

Baza Ładunków Wybuchowych (EBDS) jest bazą danych poświęconą urządzeniom wybuchowym oraz materiałom CBRN mogącym służyć do ich konstrukcji. Dane

²¹ Dla wszystkich wymienionych określeń powszechnie stosuje się jeden skrót – AWF.

są zbierane w sposób zorganizowany, w postaci opisu tekstowego oraz multimedialnych (np. obrazy i schematy urządzeń elektronicznych wraz z ich makietami). W EBDS znajdują się także literatura naukowa oraz fora eksperckie. Na co dzień z systemu korzysta kilkuset ekspertów z krajów UE. Ta baza danych pomaga europejskim organom ścigania w identyfikacji materiałów wybuchowych, detonatorów nieznanego pochodzenia oraz innych komponentów zebranych podczas śledztwa powybuchowego.

Powinnością państw współpracujących jest przekazywanie określonych informacji w związku z działaniami antyterrorystycznymi prowadzonymi w ramach Europolu. Zadaniem Europolu jest usystematyzowanie zgromadzonych informacji, a następnie poddanie ich procesom analizy kryminalnej. Uzyskane w wyniku przetworzenia informacji dane wywiadowcze, w zależności od ich charakteru, mogą stanowić wsparcie operacyjne dla państw członkowskich w profilaktyce, rozpoznawaniu i wykrywaniu zagrożeń terrorystycznych.

Do przesyłania operacyjnych oraz strategicznych informacji kryminalnych pomiędzy państwami członkowskimi a Europolem jest wykorzystywany system SIENA. System ten spełnia wymogi prawne w zakresie ochrony danych osobowych i poufności. Zapewnia bezpieczną wymianę danych do klauzuli „zastrzeżone”, a w przyszłości również „poufne”²². W porównaniu z poprzednim systemem INFO-EX SIENA oferuje rozszerzone możliwości wymiany informacji w ujęciu: geograficznym, kategorii użytkowników oraz funkcjonalności.

System SIENA poprzez dostosowanie Europolu do szerszego grona użytkowników, wzmocnił jego potencjał w zakresie wymiany informacji. System uwzględnia już nie tylko krajowe jednostki Europolu, lecz także wyznaczone zgodnie z postanowieniami protokołu duńskiego²³ właściwe instytucje krajowe (ang. *designated competent authorities* – DCA)²⁴.

SIENA współpracuje z kluczowymi systemami Europolu, tj. IS, EAS i z systemem indeksu. Nowym rozwiązaniem jest ułatwienie komunikacji z IS i EAS dzięki tzw. sprawozdaniom krzyżowym (ang. *cross-matching*) w odniesieniu do obu systemów oraz umożliwienie krajowym jednostkom Europolu (Europol National Units – ENU²⁵) monitorowanie obiegu informacji. SIENA ma również funkcje, które pozwalają państwom członkowskim na rozszerzenie wymiany informacji z IS oraz AWF. System zapewnia na tyle bezpieczną łączność, że umożliwi dostęp do IS dla DCA. Bezpośredni kontakt DCA (bez pośrednictwa ENU) z Europolem należy jednak traktować jako wyjątek, a nie zasadę.

Użytkownikami SIENA są m.in.: przedstawiciele Europolu, oficerowie łącznikowi, personel krajowych jednostek Europolu, upoważnieni przedstawiciele DCA. Do użytkowników należą również osoby zajmujące się monitorowaniem obiegu informacji, utrzymujące dostęp do zasobów informacyjnych, gromadzące informacje w zakresie zarządzania

²² *Europejski oficer śledczy. Walka z przestępczością międzynarodową*, Europol, Haga 2011, s. 7.

²³ *Protokół z dnia 27 listopada 2003 r., zmieniający Konwencję w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Policji sporządzony na podstawie art. 43 ust. 1 tej Konwencji* (Dz.Urz. UE C 2 z 6 stycznia 2004 r.). Był trzecim protokołem rewidującym pierwotne postanowienia konwencyjne (tzw. protokół duński). Postanowienia protokołu duńskiego weszły w życie 18 IV 2007 r. Protokół ten składa się z pięciu artykułów, które znacznie zmodyfikowały dotychczasowe postanowienia konwencji w celu usprawnienia działalności Europolu, zwłaszcza w kontekście rozszerzenia UE o nowe państwa członkowskie. W art. 1 postanowiono zawrzeć wszystkie zmiany do konwencji i załącznika; ujęto je w 24 punktach. W pkt 3 wprowadzono możliwość rozszerzenia prawa przez państwa członkowskie do bezpośrednich kontaktów z Europolem na inne podmioty niż krajowe jednostki Europolu.

²⁴ W Polsce są to m.in.: Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Straż Graniczna.

²⁵ W Polsce rolę ENU pełni Komenda Główna Policji. Zadania ENU realizuje Biuro Międzynarodowej Współpracy Policji KGP.

wymianą informacji oraz dokonujące audytu tej wymiany w kontekście bezpieczeństwa. Wykorzystanie systemu SIENA może być rozszerzone na strony trzecie, reprezentowane w Europolu przez oficerów łącznikowych oraz krajowe punkty kontaktowe państw niebędących członkami UE.

Ogólna koncepcja wsparcia operacyjnego jest oparta na założeniu, że Europol na podstawie materiałów informacyjnych państw członkowskich – przy wykorzystaniu analizy kryminalnej – tworzy strategiczną diagnozę zagrożeń związanych z terroryzmem, tzw. raport TE-SAT (*The EU Terrorism and Situation and Trend Report*)²⁶. Następnie na podstawie diagnoz strategicznych są tworzone z udziałem państw członkowskich operacyjne projekty analityczne (rozpracowania analityczne), np. AWF Dolphin²⁷ czy AWF Islamic Terrorism²⁸, zmierzające do zgłębienia zidentyfikowanych zagrożeń na poziomie taktycznym. W rezultacie analiz operacyjnych Europol uzyskuje rozpoznanie operacyjne odnoszące się do konkretnych zjawisk dotyczących terroryzmu, organizacji terrorystycznych czy pojedynczych terrorystów operujących w poszczególnych państwach członkowskich. Materiały wywiadowcze mogą być impulsem dla służb bezpieczeństwa państw członkowskich do wszczęcia dochodzeń lub spraw operacyjnych. Bazując na tego typu materiałach, służby bezpieczeństwa państw członkowskich podejmują działania związane z bezpośrednim zwalczaniem działalności ustalonych organizacji terrorystycznych. Odbywa się to również przy zaangażowaniu potencjału operacyjnego Europolu – m.in. przez dalszą wymianę informacji, wsparcie eksperckie czy działania grup zadaniowych.

Europol utworzył w 2006 r. specjalną sieć ekspertów ds. reagowania na aktywność o charakterze terrorystycznym (First Response Network – FRN), której trzon stanowią pracownicy Europolu i przedstawiciele państw członkowskich. FRN jest gotowa do uruchomienia i koordynowania przez Europol w przypadku poważnych ataków terrorystycznych w Europie (także na terenie państw spoza UE, jeśli UE uważa, że incydent stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE). FRN była wykorzystana w takich przypadkach, jak ataki w Norwegii w 2011 r. czy zamach bombowy na lotnisku w Burgas w 2012 r., zespół wykorzystywał wówczas centrum operacyjne Europolu w celu zapewnienia wymiany informacji w czasie rzeczywistym ze wszystkimi zaangażowanymi stronami.

Antyterrorystyczna Grupa Zadaniowa (*Counterterrorism Task Force – CTF*) jest pod względem operacyjnym jednym z ważniejszych narzędzi Europolu w zakresie zwalczania terroryzmu. Grupa została utworzona w następstwie ataków z 11 września 2001 r. w USA. Działalność operacyjną rozpoczęła 15 listopada 2001 r. i prowadziła ją aktywnie do końca 2002 r. Grupę reaktywowano w październiku 2004 r. jako CTF2 w następstwie zamachów z 11 marca 2004 r. w Madrycie. Od strony kadro-

²⁶ Raport roczny opracowywany przez Europol na podstawie danych przekazywanych przez państwa członkowskie UE oraz partnerów trzecich (m.in. Federacji Rosyjskiej, Norwegii, Szwajcarii, Islandii, USA, Kolumbii, Turcji, Interpolu, Eurojustu, unijnego koordynatora ds. zwalczania terroryzmu). Raport stanowi najbardziej kompleksową jawną analizę aktualnego poziomu zagrożenia terrorystycznego dla obszaru Unii Europejskiej.

²⁷ Projekt ukierunkowany na zwalczanie grup terrorystycznych (nieislamskich) wskazanych przez Radę UE jako stwarzające poważne zagrożenie dla państw członkowskich UE. W projekcie uczestniczą m.in.: Austria, Belgia, Czechy, Dania, Grecja, Francja, Finlandia, Niemcy, Hiszpania, Irlandia, Polska, Węgry, Włochy, Litwa, Łotwa, Malta, Holandia, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania.

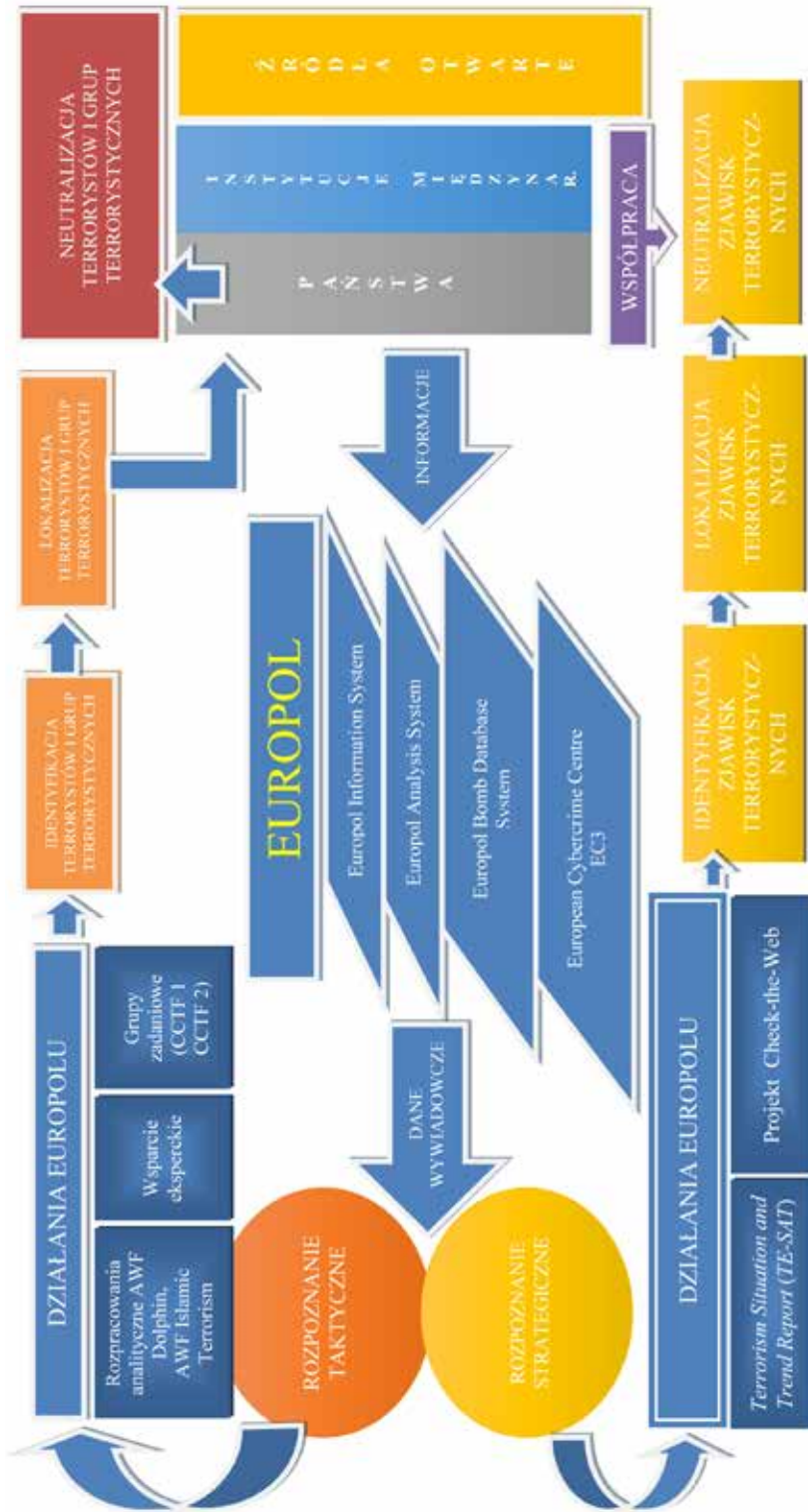
²⁸ Projekt ma na celu zwalczanie przestępstw powiązanych z działalnością islamskich ekstremistycznych grup lub organizacji terrorystycznych (uczestniczą w nim m.in.: Austria, Belgia, Czechy, Cypr, Dania, Francja, Finlandia, Niemcy, Grecja, Węgry, Irlandia, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Malta, Holandia, Portugalia, Polska).

wej w skład CTTF2 wchodzi przedstawiciele policji i służb specjalnych państw członkowskich, którzy są oddelegowywani do centrali Europolu. Do głównych zadań CTTF2 należy gromadzenie informacji i danych wywiadowczych o zagrożeniu terrorystycznym oraz przeprowadzanie kierunkowych analiz operacyjnych i strategicznych, wskazujących na potencjalne cele, zagrożenia, szkody oraz konsekwencje dla bezpieczeństwa państw członkowskich. CTTF2 jest o wiele wydajniejsze i pomocne niż CTTF1, dodatkowo jest wspomagane przez pracujące w trybie całodobowym przez siedem dni w tygodniu Centrum Operacyjne. Działania CTTF2 mają na celu wzmacnianie współpracy w sytuacjach wielkich ataków terrorystycznych, w tym szczególnie waga jest przywiązywana do wypracowania najlepszych praktyk działania (ang. *best practice*). Na przykład po atakach w Londynie CTTF2 uruchomiła całodobowe centrum operacyjne, wysłała oficerów kontaktowych Europolu do Scotland Yardu w Londynie oraz do ówczesnego Zintegrowanego Centrum Monitorowania Sytuacji (Joint Situation Center – SitCen, obecnie IntCen), a także opracowała strategiczne oceny sytuacji, które zostały pozytywnie ocenione przez władze brytyjskie. Obecnie jednostka zatrudnia ponad 50 ekspertów, którzy są wspierani przez 100 analityków wywiadu Europolu.

Na uwagę zasługuje projekt kontroli Internetu „Check the Web”, w ramach którego Europol gromadzi informacje dotyczące stron internetowych ekstremistów islamskich i opublikowanych tam oświadczeń organizacji terrorystycznych. Omawiany projekt powstał w celu współdziałania w zapobieganiu radykalizacji postaw i rekrutacji do grup terrorystycznych z wykorzystaniem Internetu. Głównym elementem projektu jest specjalny portal internetowy umożliwiający wymianę informacji w zakresie przeciwdziałania terroryzmowi. Portal zawiera trzy podstawowe elementy: 1) aktualną listę punktów kontaktowych zaangażowanych w „Check the Web” w państwach członkowskich, 2) listę stron internetowych ekstremistów islamskich, 3) listę oświadczeń organizacji terrorystycznych. Dostęp do portalu „Check the Web” mają wszystkie krajowe jednostki Europolu (ENU). W związku z tą inicjatywą Europol stworzył ekspercką platformę ds. współpracy w przeciwdziałaniu ekstremistycznej przemocy (Experts Platform for Countering Violent Extremism), która pracuje online z wykorzystaniem bezpiecznego łącza. Inicjatywa ta jest dostępna dla wszystkich funkcjonariuszy organów ścigania na wszystkich szczeblach administracji z krajów Unii Europejskiej i USA.

Kolejnym środkiem wykorzystywanym do zwiększenia potencjału państw członkowskich Unii oraz jej statutowych instytucji w obszarze rozpoznawania aktywności terrorystycznej prowadzonej w cyberprzestrzeni było ustanowienie w Europolu Europejskiego Centrum ds. Walki z Cyberprzestępczością (The European Cybercrime Centre – EC3). Centrum to rozpoczęło działalność operacyjną 1 stycznia 2013 r. jako ogniwo organizacyjne Departamentu Operacji Europolu i odpowiada m.in. za rozpoznanie i przeciwdziałanie atakom terrorystycznym w cyberprzestrzeni, ukierunkowanym na infrastrukturę krytyczną oraz systemy informatyczne w UE.

Skuteczne wsparcie operacyjne jest warunkowane kumulatywnym udostępnieniem przez Europol kilku odpowiednich dla danej sytuacji działań operacyjnych (usług i produktów). Stosowanie poszczególnych usług w oderwaniu od siebie znacznie obniża skuteczność Europolu. Ważnym założeniem jest zaangażowanie wszelkich środków, które mogą zostać wspólnie użyte w celu neutralizacji danego zagrożenia. Schemat omawianych działań w ujęciu modelowym przedstawiono na rysunku 1.



Rysunek 1. Model przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w ramach Europolu.

Źródło: Opracowanie własne.

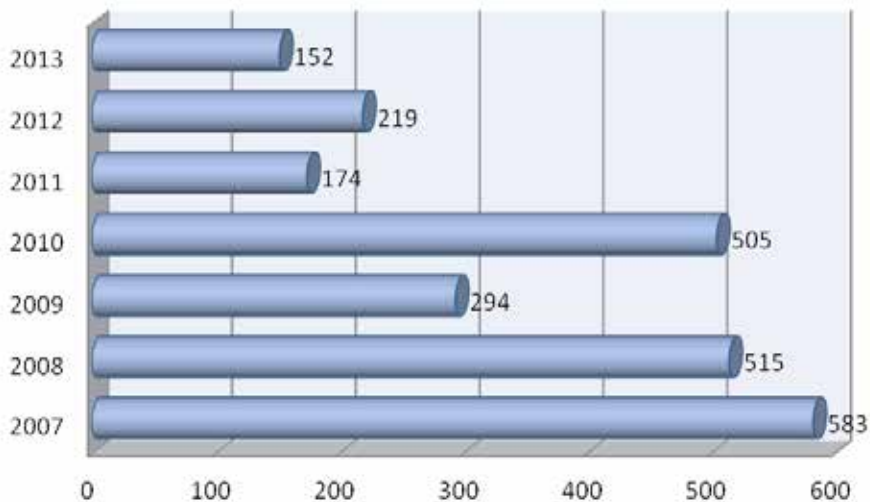
Jak wynika z rysunku 1, ogólny model przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w ramach Europolu na poziomie taktycznym następuje według poniższych faz:

- identyfikacja organizacji terrorystycznych (terrorystów) w wyniku analizy operacyjnych informacji zgromadzonych przez Europol,
- lokalizacja organizacji terrorystycznych (terrorystów) poprzez wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi a Europolem,
- neutralizacja organizacji terrorystycznych (terrorystów) poprzez działania prowadzone przez państwa członkowskie (np.: zatrzymanie, aresztowanie),
- umieszczenie informacji zwrotnej przez państwa członkowskie w systemach i bazach danych Europolu.

W przypadku przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym na poziomie strategicznym możemy wyróżnić następujące fazy:

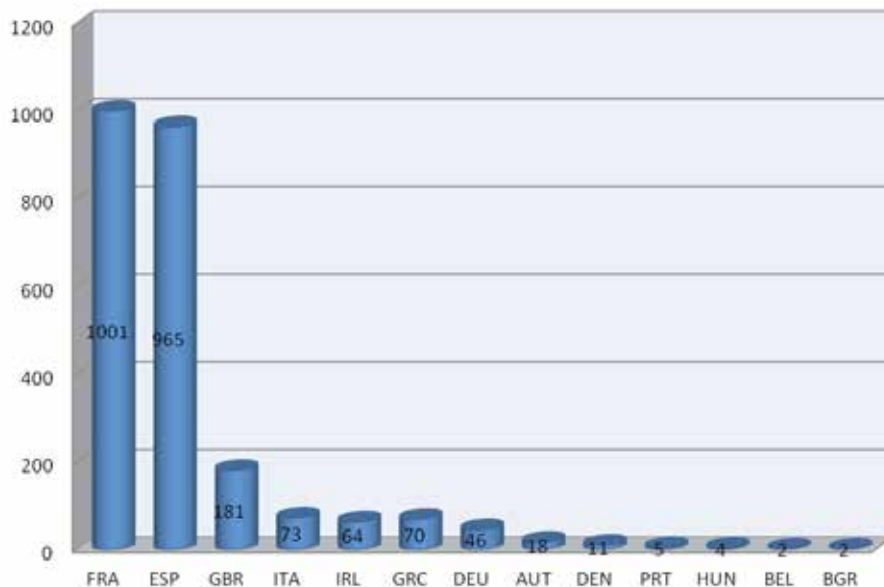
- identyfikacja zjawisk terrorystycznych w wyniku analiz strategicznych przeprowadzonych przez Europol,
- lokalizacja zjawisk terrorystycznych dzięki wymianie informacji pomiędzy państwami członkowskimi a Europolem,
- neutralizacja zjawisk terrorystycznych na skutek wspólnych działań państw członkowskich, instytucji międzynarodowych i Europolu (np.: opracowanie programu działań międzynarodowych).

Analiza raportów TE-SAT z lat 2007–2013 pozwoliła na zidentyfikowanie i zlokalizowanie 2342 incydentów terrorystycznych w UE (zamach przeprowadzony, zamach nieudany, zamach udaremniony). Na wykresie nr 1 przedstawiono incydenty terrorystyczne w ujęciu rocznym.



Wykres 1. Liczba incydentów terrorystycznych w latach 2007–2013 w ujęciu rocznym na podstawie raportów TE-SAT z lat 2008–2014.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Europolu.



Wykres 2. Liczba incydentów terrorystycznych dokonanych w poszczególnych państwach w latach 2007–2013 na podstawie raportów TE-SAT z lat 2008–2014.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Europolu.

W tym miejscu należy wyjaśnić pojęcia identyfikacji i neutralizacji zagrożeń. W sensie znaczeniowym, pojęcia te nawiązują do funkcji kryminalistyki. Zgodnie z podziałem zaproponowanym przez T. Hanauską w odniesieniu do kryminalistyki wyróżnia się funkcje: rozpoznawczą, wykrywczą, zapobiegawczą oraz dowodową²⁹. **Funkcja rozpoznawcza** polega na opracowywaniu metod i środków służących do uzyskiwania możliwie największej liczby informacji o miejscach ewentualnych zamachów terrorystycznych, przedmiotach i osobach, taktyce aktualnych i przyszłych incydentów terrorystycznych. Z funkcją rozpoznawczą kryminalistyki wiąże się **funkcja wykrywcza**, która zmierza do ujawnienia zdarzenia, jego sprawcy, mechanizmu powstania określonych zjawisk lub ich zmian, a więc konkretyzuje ona wiedzę operacyjną uzyskaną w ramach rozpoznania. **Funkcja zapobiegawcza** jest realizowana zarówno przez podejmowanie działań w kierunku neutralizacji czynników zagrażających, jak i zapobiegania abstrakcyjnym zagrożeniom przewidywanym na podstawie doświadczeń praktyki, badań naukowych czy analiz. Celem działań podejmowanych w ramach funkcji dowodowej kryminalistyki jest natomiast zgromadzenie materiału o walorach dowodowych, który umożliwia przedstawienie określonych wniosków procesowych³⁰. W przypadku przeciwdziałania terroryzmowi można zatem wyodrębnić następujące

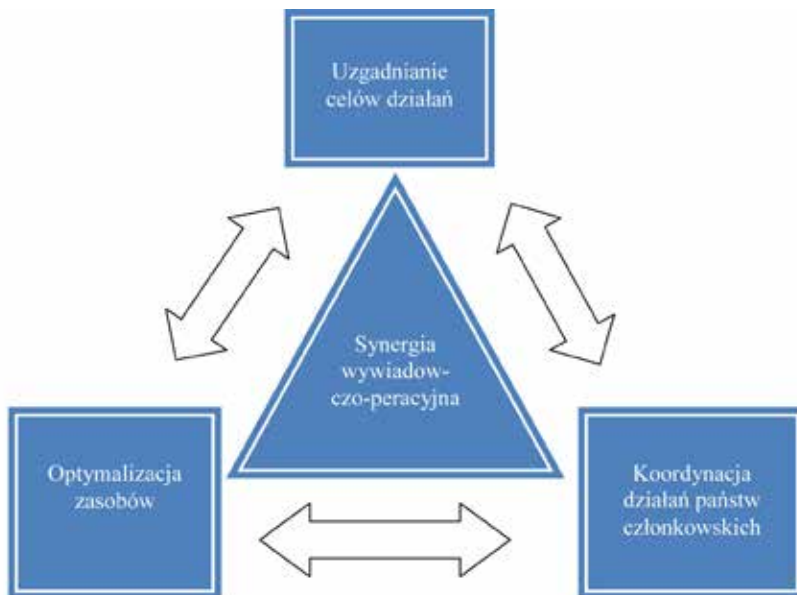
²⁹ T. Hanausek, *Kryminalistyka, Zarys wykładu*, Kraków 2005, s. 38–41.

³⁰ E. Gruza, M. Goc, J. Moszczyński, *Kryminalistyka – czyli rzecz o metodach śledczych*, Warszawa 2008, s. 22 i nast.

układy działań: rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i dowodzenie³¹. Identyfikacja zagrożenia jest wynikiem rozpoznawania i wykrywania, a neutralizacja zagrożenia to wynik zapobiegania lub dowodzenia.

Europol w pewnym sensie wyznacza nowy kierunek rozwoju multiagencyjnej współpracy międzynarodowej w zakresie antyterroryzmu. Ten kierunek w dużym uproszczeniu przedstawia poniższe równanie oraz rysunek 2 (prezentacja jego formy graficznej):

**uzgadnianie celów działań + koordynacja działań państw członkowskich +
optymalizacja zasobów = synergia wywiadowczo-operacyjna**



Rysunek 2. Kierunek rozwoju multiagencyjnej współpracy międzynarodowej w zakresie antyterroryzmu.

Źródło: opracowanie własne.

Przykładem wartości dodanej, jaką może być multiagencyjna współpraca międzynarodowa zapewniana państwom członkowskim UE przez Europol w przypadku zaistnienia incydentu terrorystycznego, było wsparcie udzielone Bułgarii po zamachu z 18 lipca 2012 r. W wyniku ataku terrorystów (prawdopodobnie powiązanych z islamistyczną libańską organizacją Hezbollah) na autobus na lotnisku w Burgas zginęło pięciu izraelskich turystów, bułgarski kierowca oraz zamachowiec. Eksperti Europolu ds. materiałów wybuchowych już następnego dnia po zamachu brali udział w oględzinach miejsca zdarzenia, a zespół ds. analizy kryminalistycznej pracujący w Hadze na

³¹ Por. S. Pikulski, *Podstawowe zagadnienia taktyki kryminalistycznej*, Białystok 1996, s. 96 i nast.

materiałach zebranych w trakcie śledztwa (były to m.in. fałszywe dokumenty tożsamości, odłamki improwizowanego urządzenia wybuchowego – IED) przyczynił się do znacznych postępów władz bułgarskich w wyjaśnieniu okoliczności ataku. Pomocny okazał się też system SIENA, dzięki któremu bułgarskie służby w krótkim czasie mogły otrzymać wsparcie analityczno-informacyjne od swoich partnerów z państw członkowskich UE, co okazało się kluczowe przy identyfikacji potencjalnych sprawców zamachu³².

Model współpracy antyterrorystycznej w ramach Europolu to przykład sieciowej kooperacji antyterrorystycznej opartej na węzłach (centrach) koordynacji i wsparcia kooperacji multiagencyjnej. Omawiając model zwalczania zagrożeń terrorystycznych w ramach Europolu, nie sposób abstrahować od oceny skuteczności tych działań. Przy próbie takiej oceny natrafia się jednak na podstawową trudność związaną z niemożnością określenia konkretnych skutków, jakie podjęte już działania wywarły na rzeczywisty stan zagrożenia terroryzmem. W wielu państwach członkowskich wciąż trudno dokonać wyraźnego rozróżnienia, czy wyniki działań zostały osiągnięte dzięki współpracy z Europolem, czy też są skutkiem bezpośredniej współpracy między właściwymi służbami. Pewne jest natomiast, że dla skuteczności działań Europolu kluczowe znaczenie ma przede wszystkim liczba i jakość (aktualność, istotność) przekazywanych mu informacji. Spójność modelu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym (systemu zarządzania informacją) ma znaczenie wtórne. Głównymi dostarczycielami informacji kryminalnych, a także odbiorcami danych wywiadowczych uzyskanych w wyniku analiz prowadzonych przez Europol, są państwa członkowskie. W gruncie rzeczy uzależnienie informacyjne Europolu od państw członkowskich należy uznać za całkowite. Dlatego rezultaty działań operacyjnych są zależne od pełnej współpracy multiagencyjnej z państwami członkowskimi, która ma kluczowe znaczenie dla całokształtu działalności wywiadowczej Europolu. Bez wkładu informacyjnego państw członkowskich, Europol nie jest w stanie spełnić oczekiwań pokładanych w nim przez Radę UE, Komisję Europejską oraz państwa członkowskie.

Problemem wymagającym odrębnego omówienia są interakcje zachodzące między poszczególnymi platformami współpracy multilateralnej państw członkowskich UE. Europol jest jedynie uczestnikiem prac Grupy Roboczej UE ds. Terroryzmu (WPT), w której skład wchodzi eksperci krajowi wywodzący się zarówno ze służb policyjnych, jak i służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich UE. Jednakże WPT nie ma charakteru operacyjnego. Przedmiotem jej obrad jest w dużej mierze wymiana informacji i doświadczeń o ostatnich wydarzeniach terrorystycznych (ang. *terrorist recent incidents* – comiesięczne raporty składane przez państwa członkowskie), ocena działań i projektów podejmowanych w ramach UE, a także szczególnie kwestie dyskutowane przez prezydencję lub wynikające z kluczowych dokumentów unijnych. W ocenie autorów dla zwiększenia potencjału Europolu w walce z terroryzmem na terenie Unii należałoby rozważyć wciągnięcie w jego orbitę kooperacji multiagencyjnej, funkcjonującej w UE, nieformalne sieci współpracy antyterrorystycznej, skupiające służby i instytucje pracujące na rzecz bezpieczeństwa państw członkowskich, przede wszystkim Grupę ds. Przeciwdziałania Terroryzmowi (CTG), która ma typowo operacyjny charakter oraz cechuje się znacznym stopniem elastyczności działania.

³² *Europol supports investigation into terrorist attack at Burgas airport, Bulgaria* [online], <https://www.europol.europa.eu/content/europol-supports-investigation-terrorist-attack-burgas-airport-bulgaria> [dostęp: 15 I 2015].

Szef Europolu Rob Wainwright, komentując sytuację zagrożenia terrorystycznego w państwach członkowskich UE po ataku terrorystycznym w Paryżu z 7 stycznia 2015 r. w redakcji satyrycznego tygodnika „Charlie Hebdo”, wyznał dobitnie, że instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo państwa nie posiadają niezbędnych środków, aby bronić w pełni społeczeństwo przed tego rodzaju zagrożeniami³³.

Abstrakt

W tekście przedstawiono przykładowe platformy (mechanizmy) antyterrorystycznej współpracy multilateralnej unijnych państw członkowskich, w których wykorzystano potencjał i doświadczenia kooperacji multiagencyjnej na rzecz bezpieczeństwa obszaru UE – rozumianej jako formę wielostronnej międzynarodowej współpracy służb specjalnych i policyjnych oraz innych instytucji państwowych i unijnych odpowiedzialnych za zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego. Kluczowym elementem tekstu jest kompleksowy opis modelu przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym opracowanego przez Europol wraz z jego stanem prawnym oraz ujęciem strukturalnym. Europol został zaprezentowany jako przykład nowoczesnej sieciowej współpracy antyterrorystycznej opartej na węzłach (centrach) koordynacji i wsparcia kooperacji multiagencyjnej.

Słowa kluczowe: Europol, UE, walka z terroryzmem, multiagencyjność, współpraca międzynarodowa.

Abstract

The article presents examples of anti-terror platforms for cooperation of EU Member States, which use the potential and experience of multiagency cooperation for the security of the EU area, understood as a form of multilateral international cooperation of national police forces, special services and other state and EU institutions responsible for internal security. The paper offers comprehensive description of the model of counterterrorist actions carried out within Europol covering aspects of its legal status and organizational structure. Europol is presented as an example of counterterrorism cooperation network based on nodes (centers) of coordination and support of multiagency cooperation.

Keywords: Europol, EU, combating terrorism, multiagencies, international cooperation.

³³ Za: M. Holden, *Up to 5,000 European Fighters in Syria pose risk – Europol* [online], <http://news.yahoo.com/5-000-european-fighters-syria-pose-risk-europol-174243344.html> [dostęp: 15 I 2015].